REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(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 XX - Nº 14 Bogotá, D. C., lunes, 7 de febrero de 2011 EDICIÓN DE 284 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2011 CÁMARA

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Inversiones 2010-2014*. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población.

Artículo 2°. *Parte integrante de esta ley*. Apruébese como parte integrante de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo e incorpórese como anexo de la presente ley, el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos", elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación.

Artículo 3°. *Propósitos del Estado y el pueblo colombiano*. Durante el cuatrienio 2010-2014 se incorporarán los siguientes ejes transversales en todas las esferas del quehacer nacional con el fin de obtener la Prosperidad para Todos:

• Innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado y, en el diseño y el desarrollo institucional del Estado.

• Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano.

• Un mayor y mejor posicionamiento internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación para alcanzar la relevancia internacional propuesta.

• Una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones.

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

1. Una estrategia de crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.

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

3. Una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

El Plan Nacional de Desarrollo parte de la base de que el camino hacia la Prosperidad para Todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales, de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia, es decir, por una mayor convergencia regional. La Prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, distritos, departamentos y regiones donde viven.

TÍTULO II

PLAN DE INVERSIONES Y PRESUPUESTOS PLURIANUALES

Artículo 4°. *Plan Nacional de Inversiones Públicas 2011-2014.* El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2011-2014 tendrá un valor de QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO BILLONES $564 billones, a pesos constantes de 2010, financiados de la siguiente manera:

Pilares, Programas y Estrategias - Plan de Inversiones 2011 - 2014

(Millones de pesos constantes de 2010)

Pilares, objetivos y estrategias	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	**37.735.602**	**825.185**	**11.824.621**	**208.328.159**	**5.030.496**	**263.744.062**
1.1 Innovación para la prosperidad	**3.707.493**		**2.639.914**	**2.971.182**		**9.318.589**
1.1.1 Conocimiento e innovación	3.303.954		2.639.914	2.971.182		8.915.050
1.1.2 Emprendimiento empresarial	375.834					375.834
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	16.635					16.635
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	11.070					11.070
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	4.275.718	118.079		15.634.107		20.027.904
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	1.175.629	30.742		86.506		1.292.876
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	2.936.236	83.202		15.547.601		18.567.039
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	163.853	4.136				167.989
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	29.752.392	707.105	9.184.707	189.722.869	5.030.496	234.397.569
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	215.254					215.254
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	4.689.209			7.013.277		11.702.486
1.3.3 Infraestructura de transporte	17.713.271			15.988.071		33.701.343
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	2.545.976	707.105		93.372.131		96.625.212
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	4.588.681		9.184.707	73.349.390	5.030.496	92.153.274
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	53.976.213	13.158	18.212.902	14.337.008	81.542.889	168.082.169
2.1 Política integral de Desarrollo y Protección Social	**39.525.625**	**13.158**	**15.772.803**	**13.703.222**	**81.038.286**	**150.053.094**
2.1.1 Primera infancia	8.489.181				591.970	9.081.150
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	4.431.889					4.431.889
2.1.3 Formación de capital humano	7.785.883		8.407.343	2.244.186	56.763.658	75.201.070
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	12.243.028	13.158	5.620.282	11.459.035	22.926.222	52.261.725
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	5.664.404					5.664.404
2.1.6 Promoción de la cultura	385.978		781.213		324.188	1.491.379
2.1.7 Deporte y recreación	525.261		963.965		432.250	1.921.477
2.2 Promoción Social	8.352.653		2.440.099	633.786		11.426.538
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	3.330.237		144.230			3.474.467
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	5.022.416		2.295.869	633.786		7.952.071
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	293.754				504.602	798.356
2.3.1 Grupos étnicos	255.230				504.602	759.832
2.3.2 Género	38.524					38.524
2.4 Acceso social a servicios	5.804.182					5.804.182
3. Consolidación de la Paz	76.542.685	6.061		86.131		76.634.877
3.1 Seguridad - orden público y seguridad ciudadana	**59.500.505**					**59.500.505**
3.2 Justicia	16.002.342	6.061		64.213		16.072.617
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	1.039.838			21.917		1.061.755
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	17.930.616	5.399.138	5.636.344	4.769.454		33.735.552
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	**549.297**	**5.399.138**	**1.863.357**			**7.811.792**
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	142.855					142.855
4.3 Respuesta a la ola invernal	17.238.464		3.772.987	4.769.454		25.780.905
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	8.705.075	167.096			12.838.897	21.711.068
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	**4.846.510**	**167.096**				**5.013.607**
5.1.1 Buen gobierno	3.504.908	167.096				3.672.005
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	1.017.177					1.017.177
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	324.424					324.424
5.2 Relevancia internacional	680.703					680.703
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	55.131					55.131
5.2.2 Política internacional	617.472					617.472
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	8.100					8.100
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	3.177.862				12.838.897	16.016.759
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio	2.589.511				10.024.769	12.614.280
5.3.3 Planes de consolidación	342.965				2.814.128	3.157.093
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	245.386					245.386
Total	194.890.192	6.410.638	35.673.867	227.520.751	99.412.281	563.907.728

Nota: Se incluye la adición efectuada mediante decreto 145 de 21 de enero del 2011

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	9.889.440		2.440.099			12.329.539
AGRICULTURA	7.753.517			7.752.476		15.505.993
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	546.967	5.399.138	1.863.357			7.809.462
CIENCIA Y TECNOLOGIA	1.773.734		2.639.914	2.971.182		7.384.830
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	735.307	4.136				739.443
COMUNICACIONES	3.002.494	83.202		15.547.601		18.633.297
CONGRESO	48.544					48.544
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	939.384		1.745.179		756.438	3.441.000
DANSOCIAL	12.256					12.256
DEFENSA Y SEGURIDAD	59.098.492					59.098.492
EDUCACIÓN	6.508.861	30.742	8.407.343	2.244.186	56.870.433	74.061.564
EMPLEO PÚBLICO	364.517					364.517
ESTADÍSTICAS	765.738					765.738
HACIENDA	5.060.598		1.578.960	1.763.629	13.343.499	21.746.686
INTERIOR Y JUSTICIA	16.499.341	6.061		64.213		16.569.615
MINAS Y ENERGÍA	8.620.555	707.105		93.387.586		102.715.246
ORGANISMOS DE CONTROL	350.475					350.475
PLANEACIÓN	3.210.969					3.210.969
PRESIDENCIA	272.662					272.662
PROTECCIÓN SOCIAL	36.554.664	180.254	5.620.282	11.545.541	23.411.416	77.312.157
REGISTRADURIA	244.720					244.720
RELACIONES EXTERIORES	86.287					86.287
TRANSPORTE	24.976.235		642.837	18.930.701		44.549.773
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	6.127.834		10.735.896	73.313.635	5.030.496	95.207.861
FONDO DE ADAPTACION *	1.446.602					1.446.602
Total	194.890.192	6.410.638	35.673.867	227.520.751	99.412.281	563.907.728

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145

* Corresponde a recursos adicionados en decreto 145 sin distribuir sectorialmente

Parágrafo 1º. Los recursos identificados como fuentes de entidades territoriales para el financiamiento del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2011-2014, corresponden a estimaciones de gastos de los niveles departamental, distrital y municipal en el marco de su autonomía, para la articulación de políticas, estrategias y programas nacionales con los territoriales, según los mecanismos de ejecución definidos en el presente Plan.

Artículo 5°. *Recursos financieros y presupuestos plurianuales del Plan Nacional de Inversiones Públicas.* 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 gastos adicionales financiados con recursos que podrán generarse por efecto del mayor crecimiento del PIB (0.2% anual). Dichos gastos adicionales solo podrán ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación en la medida en que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión en cada vigencia, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Parágrafo 2º. El Plan Nacional de Inversiones incorpora gastos adicionales para la atención de la ola invernal con cargo al Presupuesto General de la Nación. Estas inversiones se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación en la medida en que las fuentes de recursos a ellas asignadas se materialicen y teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Financiero y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

TÍTULO III

MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN

CAPÍTULO I

Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional

Artículo 6°. *Metas del milenio.* De acuerdo con la meta del PND de alcanzar plenamente los objetivos del milenio, las entidades territoriales informarán a los ministerios, entidades competentes y el Departamento Nacional de Planeación, de la inclusión en sus Planes de Desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de las Metas del Milenio, a las que se ha comprometido internacionalmente la Nación.

Artículo 7°. *Sistemas nacionales de coordinación.* El Gobierno Nacional en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, podrá crear sistemas nacionales de coordinación integrados por autoridades nacionales y territoriales previa aceptación de estas. Las entidades conformarán un órgano de coordinación y fijación de parámetros técnicos, que serán vinculantes para los miembros del respectivo Sistema en la adopción de las políticas concernientes. La implementación de dichas directrices serán tenidas en cuenta para la aprobación de proyectos de inversión que se financien o cofinancian con recursos de la Nación. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Las entidades que los conforman podrán celebrar contratos o convenios plan o, contratos interadministrativos, entre otros mecanismos, en los cuales se establezcan las obligaciones y compromisos necesarios para la coherente y efectiva ejecución de las

políticas objeto de coordinación, que eviten la duplicidad de esfuerzos y aseguren la coherencia de las políticas y programas de las entidades que hacen parte del Sistema.

La información que posean los organismos y entidades que lo integran, relacionada con la actividad del Sistema, deberá ser entregada al órgano de dirección del mismo, en los términos que establezca el Gobierno Nacional para el efecto.

Artículo 8°. *Convenio plan.* Durante la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá suscribir convenios plan, que tendrán como objetivo implementar el presente Plan Nacional de Desarrollo y complementar las acciones de política que las autoridades territoriales deseen poner en marcha, en consonancia con los objetivos de dicho Plan.

El Convenio Plan se entenderá como un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la presente ley que, por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias Entidades Territoriales.

Los convenios podrán incluir eventuales aportes del presupuesto nacional, cuya inclusión en la Ley Anual de Presupuesto y su desembolso serán definidos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el DNP, de acuerdo con las competencias según el Estatuto Orgánico de Presupuesto. La inclusión y los desembolsos solamente tendrán lugar, si el ministerio o departamento administrativo sectorial competente certifica que la entidad territorial ha cumplido plenamente con todas las obligaciones contraídas en cada Convenio. Ninguna otra Autoridad podrá sustituir la expedición de la certificación prevista en este inciso.

Los Convenios Plan podrán incorporar mecanismos de participación público-privada, de acuerdo con las normas contractuales vigentes según el tipo de Programa y de entidades privadas.

Los Convenios Plan podrán suscribirse a iniciativa del Gobierno Nacional, de las Entidades Territoriales y Autoridades Ambientales, de conformidad con sus correspondientes competencias y de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º. Se autoriza a la Dirección General del Crédito Público y del Tesoro a administrar recursos de terceros que se comprometan para la ejecución de los Convenios Plan.

Parágrafo 2°. Los convenios plan serán evaluados a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados el cual comprende al Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno -SISMEG- y el Sistema Nacional de Evaluaciones SISDEVAL-.

Artículo 9°. *Estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema.* El Departamento Nacional de Planeación diseñará y orientará los lineamientos técnicos mínimos que los planes de desarrollo y los presupuestos de las entidades territoriales en materia de superación de la pobreza extrema deberían contener.

El Gobierno Nacional coordinará a través de los mecanismos previstos en la presente ley, que las estrategias para la superación de la pobreza extrema que formulen los departamentos, distritos y municipios contengan metas, programas, proyectos y recursos que estén incluidos en los planes de desarrollo y en sus presupuestos anuales.

Artículo 10. *Proyectos de gasto público territorial.* En el marco de la autonomía presupuestal y de conformidad con el artículo 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto compilado en el Decreto 111 de 1996, las Entidades Territoriales continuarán adoptando dentro de su Norma de Presupuesto el mecanismo de vigencias futuras excepcionales para la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias posteriores, para aquellos proyectos de gasto público en los que exista cofinanciación de la Nación. En este caso, las vigencias futuras excepcionales, al igual que las vigencias futuras ordinarias, serán autorizadas y aprobadas de acuerdo con las normas orgánicas que rigen la materia, de forma que en la ejecución de los proyectos contemplados en este Plan, se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos de la ley 819 de 2003.

Para garantizar el cumplimiento de las metas de cobertura previstas en el presente Plan, las vigencias futuras ordinarias o excepcionales podrán autorizarse en el último año de Gobierno.

Artículo 11. *Requisitos para giro directo de los recursos del Sistema General de Participaciones.* En adición a lo previsto en la Ley 1176 de 2007 para la autorización del giro directo de recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, a patrimonios autónomos diferentes a los esquemas fiduciarios constituidos en el marco de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios públicos de Agua y Saneamiento, el representante legal de la entidad territorial deberá acreditar ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Plan de obras e inversiones y las metas de cobertura, calidad y continuidad que se alcanzarán con dicho plan.

2. El aseguramiento de los recursos para financiar subsidios a la demanda de los estratos subsidiables.

3. Que los recursos no amparan otros compromisos o gastos del ente territorial.

Artículo 12. *Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial.* El Departamento Nacional de Planeación coordinará el diseño y ejecución de un "Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial", del que se beneficiarán a alcaldías, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y a la sociedad civil. Como acciones inmediatas de este Programa se contempla la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de: atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia, gestión del riesgo por cambio climático, y formulación de proyectos regionales estratégicos.

Parágrafo. En el marco de este Programa y como una de sus acciones prioritarias e inmediatas, se conformará y operará el equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial en materia de formulación, ejecución, articulación y seguimiento de la política dirigida a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia. Este Equipo estará integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional. Para el logro de los propósitos de este equipo cada una de las

entidades involucradas asignará los recursos humanos y financieros necesarios para tal fin.

Artículo 13. *Condiciones especiales de seguimiento y giro.* Para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios ante la adopción de la medida de suspensión de giros de regalías por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, prevista en la Ley 141 de 1994 y demás normas concordantes, se podrán establecer giros graduales y/o condiciones especiales de control y seguimiento a la ejecución de estos recursos. Para ello el DNP coordinará con la entidad beneficiaria, entre otros, el envío de información periódica, con sus respectivos soportes, que permita verificar la adopción y aplicación de medidas tendientes a superar los hechos que originaron la suspensión.

Artículo 14. *Administración de recursos en vigencia de medidas correctivas.* En el caso que se adopte la medida correctiva de asunción de competencias, en el marco del Decreto 028 de 2008, la entidad territorial objeto de esta medida deberá seguir apropiando en su presupuesto los recursos necesarios, diferentes a los del Sistema General de Participaciones, destinados a la financiación del servicio y/o servicios afectados, durante el tiempo que perdure la medida. Dichos recursos deberán ser transferidos a la entidad que asuma la competencia con el fin de garantizar la continuidad, cobertura y calidad en la prestación del servicio, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 15. *Unificación de reportes de información.* El Gobierno Nacional avanzará en la consolidación del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública - CHIP que administra la Contaduría General de la Nación como la única plataforma válida para obtener información presupuestal y financiera de las entidades territoriales y del Formulario Único Territorial - FUT, como la única herramienta para reportar la ejecución presupuestal y financiera, el cual será administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A partir del 1° de enero de 2012 todas las entidades del Gobierno Nacional recolectarán la información presupuestal y financiera que requieran de las entidades territoriales, a través del FUT.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo señalado en el presente artículo, las entidades del orden nacional podrán solicitar la información soporte adicional que requieran para efectos de adelantar las labores de seguimiento, control y vigilancia a su cargo, sobre los recursos que ejecuten las entidades territoriales.

Parágrafo 2°. Los plazos, consistencia y veracidad de la información transmitida a la plataforma CHIP a través del Formulario Único Territorial (FUT), en los términos y condiciones establecidas por el Gobierno Nacional, son responsabilidad del representante legal de la entidad territorial, so pena de incurrir en falta disciplinaria, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 734 de 2002.

Artículo 16. *Planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento*. La estructuración y funcionamiento de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA- previstos en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, se ajustarán de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.

Parágrafo 1°. El producto del recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con INSFOPAL, realizadas según la Ley 57 de 1989 por FINDETER, se destinará exclusivamente al pago de pasivos laborales generados por las personas prestadoras de los servicios públicos liquidadas y/o transformadas, en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA-.

Parágrafo 2°. Por motivos de interés social y cuando las características técnicas y económicas de los servicios de agua potable y saneamiento básico lo requieran, la Nación podrá implementar esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de estos servicios a través de áreas de servicio exclusivo o de otras figuras, en el marco de la estructura financiera de los PDA, de conformidad con el reglamento.

Parágrafo 3°. Los recursos girados por las entidades aportantes a los Patrimonios Autónomos constituidos para la administración de los PDA, se entienden ejecutados al momento del giro y con cargo a los mismos se atenderán los gastos asociados a los PDA.

Parágrafo 4°. Los saldos no asignados correspondientes a los cupos indicativos definidos en desarrollo del artículo 94 de la Ley 1151 de 2007 se ejecutarán durante la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 17. *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 o 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 la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial. Las Corporaciones Autónomas Regionales, no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de las que trata este artículo.

La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán participar en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios, con excepción de aquellas inversiones que se hayan realizado con anterioridad a julio de 2007.

Artículo 18. *Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado.* El artículo 4° de la Ley 44 de 1990 quedará así:

"**Artículo 4°.** La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos concejos municipales y distritales y oscilará entre el 7 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. Las tarifas deberán establecerse en cada mu-

nicipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos socioeconómicos.

2. Los usos del suelo, en el sector urbano.

3. La antigüedad de la formación o actualización del catastro.

4. El rango de área.

5. Avalúo catastral.

A la vivienda de interés social se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo a partir del 2012 entre el 3 por mil y el 16 por mil.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del 2012, de la siguiente manera: para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 5 por mil y en el 2014 el 7 por mil.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro del Impuesto Predial Unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

Parágrafo. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC".

Artículo 19. *Formación y actualización de los catastros.* Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de esta entidad y de los Catastros Descentralizados. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.

Parágrafo. El avalúo catastral de los bienes inmuebles no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial.

Artículo 20. *Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET.* Las comisiones de administración de los patrimonios autónomos del FONPET se pagarán con cargo a los rendimientos financieros de los recursos. También se pagarán con cargo a dichos rendimientos los gastos relacionados con la auditoría especializada que deberá contratarse para la supervisión de la gestión de los administradores.

El Gobierno Nacional definirá el régimen de inversiones de los patrimonios autónomos del FONPET y otros patrimonios autónomos públicos destinados a la garantía y pago de pensiones, teniendo en cuenta que tales operaciones deberán realizarse en condiciones de mercado, atendiendo a criterios de seguridad, rentabilidad y liquidez. La enajenación de acciones por parte de estos patrimonios se realizará de acuerdo con las reglas del mercado de valores. El Gobierno definirá además la rentabilidad mínima que deberán garantizar los administradores de los patrimonios autónomos del FONPET, atendiendo a las particularidades propias de estos contratos.

El monto del impuesto de registro que se debe incorporar a la base de los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos para el cálculo del aporte al FONPET, de acuerdo con el numeral 9 artículo 2º de la Ley 549 de 1999, se destinará en adelante por dichas entidades al pago de cuotas partes pensionales.

El cobro de los aportes al que se encuentra facultado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de administrador, podrá adelantarse en cualquier tiempo, teniendo en cuenta la destinación especial de estos recursos.

Artículo 21. *Fortalecimiento de la consolidación territorial*. El direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional. El Gobierno Nacional creará y fortalecerá los mecanismos institucionales de gerencia y coordinación civil del orden nacional y regional para su implementación, aprovechando y fortaleciendo las capacidades del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR).

CAPÍTULO II

Crecimiento sostenible y competitividad innovación para la prosperidad

Artículo 22. *Recursos de la nación destinados a becas o a créditos educativos.* Modifíquese el artículo 114 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

"Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, serán girados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración. Los recursos de la Nación destinados a becas o a créditos educativos universitarios para la financiación de maestrías, doctorados o postdoctorados podrán ser girados al Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Fondo Francisco José de Caldas. En este evento la ejecución de los recursos podrá ser apoyada con la participación de terceros y el Gobierno Nacional reglamentará los criterios de asignación**".**

Artículo 23. *Propiedad intelectual obras en cumplimento de un contrato de prestación de servicios o de un contrato de trabajo.* El artículo 20 de la Ley 23 de 1982 quedará así:

"Artículo 20. En las obras creadas para una persona natural o jurídica en cumplimento de un contrato de prestación de servicios o de un contrato de trabajo, el autor es el titular originario de los derechos patrimoniales y morales; pero se presume, salvo pacto en contrario, que los derechos patrimoniales sobre la obra han sido cedidos al encargante o al empleador, según sea el caso, en la medida necesaria para el ejercicio de sus actividades habituales en la época de creación de la obra. Para que opere esta presunción se requiere que el contrato conste por escrito. El titular de las obras de acuerdo a este artículo podrá intentar directamente o por intermedia persona acciones preservativas contra actos violatorios de los derechos morales informando previamente al autor o autores para evitar duplicidad de acciones**"**.

Artículo 24. *Transferencia propiedad intelectual*. Salvo pacto en contrario, los derechos de propiedad industrial generados en virtud de un contrato de prestación de servicios o de trabajo se presumen cedidos a favor del contratante o del empleador respectivamente. Para que opere esta presunción se requiere que el contrato respectivo conste por escrito.

Artículo 25. *Derechos patrimoniales de autor.* Modifíquese el artículo 183 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

"**Artículo 183.** Los derechos patrimoniales de autor o conexos pueden transferirse por acto entre vivos, quedando limitada dicha transferencia a las modalidades de explotación previstas y al tiempo y ámbito territorial que se determinen contractualmente. La falta de mención del tiempo limita la transmisión a cinco (5) años, y la del ámbito territorial, al país en el que se realice la transferencia.

Los actos o contratos por los cuales se transfieren, parcial o totalmente, los derechos patrimoniales de autor o conexos deberán constar por escrito como condición de validez. Todo acto por el cual se enajene, transfiera, cambie o limite el dominio sobre el derecho de autor, o los derechos conexos, así como cualquier otro acto o contrato que implique exclusividad, deberá ser inscrito en el Registro Nacional del Derecho de Autor, para efectos de publicidad y oponibilidad ante terceros.

Será inexistente toda estipulación en virtud de la cual el autor transfiera de modo general o indeterminable la producción futura, o se obligue a restringir su producción intelectual o a no producir".

Artículo 26. *Derechos de propiedad intelectual de proyectos de investigación financiados con recursos del Presupuesto Nacional.* En el caso de proyectos de ciencia, tecnología e innovación adelantados con recursos del presupuesto nacional por micro, pequeñas y medianas empresas, centros de investigación o desarrollo tecnológico reconocidos por Colciencias, así como por instituciones de educación básica primaria, secundaria, media o superior, el Estado cederá a las Partes del Proyecto los derechos de propiedad intelectual que le puedan corresponder, según se establezca en el contrato.

Las Partes del Proyecto definirán entre ellas la titularidad de los derechos de propiedad intelectual derivados de los resultados de la ejecución de los recursos del presupuesto nacional.

Artículo 27. *Promoción del desarrollo en la contratación pública.* El artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 quedará así:

"Artículo 12. *Promoción del desarrollo en la Contratación Pública.* De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional definirá las condiciones y los montos de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes, para que en desarrollo de los procesos de selección, las entidades estatales adopten en beneficio de las Mipymes, convocatorias limitadas a estas en las que, previo a la Resolución de apertura del proceso respectivo se haya manifestado el interés del número plural de Mipymes que haya sido determinado en el reglamento.

Asimismo, el reglamento podrá establecer condiciones preferenciales en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por las Mipymes, respetando los montos y las condiciones contenidas en los compromisos internacionales vigentes.

En todo caso, se deberá garantizar la satisfacción de las condiciones técnicas y económicas requeridas en la contratación y, realizarse la selección de acuerdo con las modalidades de selección a las que se refiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

De igual forma, en los pliegos de condiciones las entidades estatales, dispondrán, de mecanismos que fomenten en la ejecución de los contratos estatales la provisión de bienes y servicios por población en pobreza extrema, desplazados por la violencia, personas en proceso de reintegración y, sujetos de especial protección constitucional, en las condiciones que señale el reglamento; siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.

Parágrafo 1°. En los procesos de selección que se desarrollen con base en el primer inciso, las entidades podrán realizar las convocatorias limitadas que beneficien a las Mipymes del ámbito municipal o departamental correspondiente al de la ejecución del contrato.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5° y 6° de la Ley 1150 de 2007, para que las Mipymes puedan participar en las convocatorias a las que se refiere este artículo, deberán acreditar que se encuentran formalmente constituidas, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la Cámara de Comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.

Parágrafo 3°. En la ejecución de los contratos a que se refiere el presente artículo, las entidades y los contratistas, deberán observar lo dispuesto en los artículos 90 a 95 de la Ley 418 de 1997 y las normas que la modifiquen, adicionen o subroguen".

Artículo 28. *Comisiones Regionales de Competitividad.* Las Comisiones Regionales de Competitividad o quien haga sus veces coordinarán al interior de cada departamento, la implementación de las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad, a través de las demás instancias regionales como Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECYT), Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, Consejos Regionales de Microempresa y Pyme, Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad e Instancias Regionales promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El Gobierno nacional reglamentará la operación de esta institucionalidad.

Artículo 29. *Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación*. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 1286, el cual quedará así:

"**Artículo 31. *Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación.*** Créase el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación integrado por el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-, quien lo presidirá, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o por el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o su representante, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su representante, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su representante y por dos (2) expertos en ciencia, tecnología e innovación, designados por el Director de Colciencias. Este Consejo asumirá las funciones que

en materia de beneficios tributarios ha venido ejerciendo el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La participación como miembro de este Consejo en ningún caso generará derecho a percibir contraprestación alguna.

Artículo 30. *Importaciones de activos por instituciones de educación y centros de investigación.* Modifíquese el artículo 428-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 30 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

"**Artículo 428-1.** Los equipos y elementos que importen los centros de investigación o desarrollo tecnológico reconocidos por Colciencias, así como las instituciones de educación básica primaria, secundaria, media o superior, reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional y que estén destinados al desarrollo de proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación, estarán exentos del impuesto sobre las ventas (IVA)".

Artículo 31. *Deducción por inversiones en desarrollo científico y tecnológico.* Modifíquese el artículo 158-1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 12 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

"**Artículo 158-1.** ***Deducción por inversiones en desarrollo científico y tecnológico.*** Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación tendrán derecho a deducir de su renta, en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, el ciento veinticinco por ciento (125%) del valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizó la inversión. En el caso de las grandes empresas la deducción será del ciento diez por ciento (110%) del valor invertido en dichos proyectos. Esta deducción no podrá exceder del cuarenta por ciento (40%) de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.

Tales inversiones serán realizadas a través de Investigadores, Grupos o Centros de Investigación, Desarrollo Tecnológico o Innovación registrados y reconocidos por Colciencias. El Gobierno nacional definirá los criterios y las condiciones para ello.

Los proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación previstos en el presente artículo incluyen además la vinculación de nuevo personal calificado y acreditado de nivel de formación técnica profesional, tecnológica, profesional, maestría o doctorado a Centros o Grupos de Investigación o Innovación, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Gobierno reglamentará los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados, y las condiciones para garantizar la divulgación de los resultados de los proyectos calificados, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre propiedad intelectual, y que además servirá de mecanismo de control de la inversión de los recursos.

Parágrafo 1°. Los contribuyentes podrán optar por la alternativa de deducir el ciento veinticinco por ciento (125%) del valor de las donaciones efectuadas a centros o grupos a que se refiere este artículo, siempre y cuando se destinen exclusivamente a proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación, según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación. Esta deducción no podrá exceder del cuarenta por ciento (40%) de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la donación. Serán igualmente exigibles para la deducción de donaciones los demás requisitos establecidos en los artículos 125-1, 125-2 y 125-3 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 2°. Para que proceda la deducción de que trata el presente artículo y el parágrafo 1°, al calificar el proyecto se deberá tener en cuenta criterios de impacto ambiental. En ningún caso el contribuyente podrá deducir simultáneamente de su renta bruta, el valor de las inversiones y donaciones de que trata el presente artículo.

Parágrafo 3°. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación definirá anualmente un monto máximo total de la deducción prevista en el artículo 158-1, así como los porcentajes asignados de ese monto máximo total para cada tamaño de empresa, siguiendo para ello los criterios y las condiciones de tamaño de empresa que establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo 4°. En el caso de la deducción de que trata el artículo 158-1, por la inversión en proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación, no aplica la limitación prevista en el inciso 6º del artículo 147 del Estatuto Tributario, y por tanto las pérdidas fiscales originadas por la deducción derivada de dicha inversión podrán ser compensadas con las rentas líquidas del contribuyente.

Parágrafo 5°. No podrán acceder a los beneficios previstos en el artículo 158-1 las empresas constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, en las cuales el objeto social, la nómina, el o los establecimientos de comercio, el domicilio, los intangibles o los activos que conformen su unidad de explotación económica, sean los mismos de una empresa disuelta, liquidada, escindida o inactiva con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley. Las empresas que se hayan acogido al beneficio y permanezcan inactivas serán reportadas ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para los fines pertinentes.

Parágrafo 6°. La deducción de que trata el artículo 158-1 excluye la aplicación de la depreciación o la amortización de activos o la deducción del personal a través de los costos de producción o de los gastos operativos. Así mismo, no serán objeto de esta deducción los gastos con cargo a los recursos del presupuesto nacional que reciba la empresa o la persona.

Parágrafo 7°. El porcentaje que exceda el cien por ciento (100%) de la inversión de que trata el artículo 158-1 no genera utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas".

Artículo 32. *Tratamiento tributario recursos asignados a proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación.* Adiciónese un nuevo artículo 57-2 al Estatuto Tributario, así:

"**Artículo 57-2.** Son ingresos no constitutivos de renta o ganancia ocasional los ingresos que perciba el contribuyente de recursos de proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación según los criterios y las condiciones definidas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación".

Artículo 33. *Fondo Nacional de Garantías S.A*. El Gobierno Nacional podrá capitalizar al Fondo Nacional de Garantías S. A., con el fin de mantener un nivel de solvencia adecuado, para que este organismo pueda suministrar garantías facilitando el acceso al crédito institucional y a las diferentes líneas de redescuento disponibles en los bancos de segundo piso.

Artículo 34. *Administración del Fondo de Promoción Turística.* El artículo 6° de la Ley 1101 de 2006 quedará así:

"**Artículo 6°. *Destinación de los recursos provenientes del impuesto al turismo*.** Los recursos provenientes del impuesto con destino al turismo se destinarán a su promoción y competitividad de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.

Con cargo a dichos recursos podrán cofinanciarse programas y proyectos de iniciativa del Fondo de Promoción Turística, creado mediante el artículo 42 de la Ley 300 de 1996. Para tales efectos, el titular de las apropiaciones financiadas con el impuesto con destino al turismo podrá celebrar contratos de fiducia mercantil o adherirse a patrimonios autónomos a través de los cuales se administren en forma integral los aportes financieros para la ejecución del respectivo programa o proyecto.

Parágrafo. A través de los patrimonios autónomos que se constituyan en desarrollo de esta disposición también podrán administrarse los recursos que para los mismos efectos destinen las entidades del orden nacional y territorial, correspondientes a fuentes diferentes al impuesto con destino al turismo".

Artículo 35. *Definiciones de tamaño empresarial.* El artículo 2° de la Ley 590 de 2000, quedará así:

"**Artículo 2°. *Definiciones de tamaño empresarial.*** Para todos los efectos, se entiende por empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, en el área rural o urbana. Para la clasificación por tamaño empresarial, entiéndase micro, pequeña, mediana y gran empresa, se podrá utilizar uno o varios de los siguientes criterios:

1. Número de trabajadores totales.
2. Valor de ventas brutas anuales.
3. Valor activos totales.

Para efectos de los beneficios otorgados por el Gobierno nacional a las micro, pequeñas y medianas empresas el criterio determinante será el valor de ventas brutas anuales.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará los rangos que aplicarán para los tres criterios e incluirá especificidades sectoriales en los casos que considere necesario.

Parágrafo 2°. Las definiciones contenidas en el artículo 2° de la Ley 590 de 2000 continuarán vigentes hasta tanto entren a regir las normas reglamentarias que profiera el Gobierno Nacional en desarrollo de lo previsto en el presente artículo".

Artículo 36. *Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.* El artículo 17 de la Ley 590 de 2000, quedará así:

"Artículo 17. *Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.* Créase el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, como una cuenta administrada por el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.- Bancóldex, mediante un mecanismo de manejo separado de cuentas. Las actividades, los actos y contratos celebrados por el Fondo se regirán por derecho privado y se someterán a los procedimientos y requerimientos internos establecidos para los actos y contratos del Banco de Comercio Exterior de Colombia S. A., Bancóldex. El Fondo tendrá por objeto aplicar instrumentos financieros y no financieros, estos últimos, mediante cofinanciación no reembolsable de programas, proyectos y actividades para el fomento y promoción de las Mipymes.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la integración y funciones del Consejo Asesor del Fondo y establecerá su dirección y secretaría técnica".

Artículo 37. *Recursos del Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.* El artículo 18 de la Ley 590 de 2000, quedará así:

"**Artículo 18. *Recursos del Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.*** El presupuesto del Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, estará conformado por recursos provenientes del presupuesto general de la nación así como por aportes o créditos de Organismos Internacionales de Desarrollo, convenios de cooperación internacional, convenios con los entes territoriales, y Transferencias de otras entidades públicas de orden nacional y regional".

Artículo 38. *Financiación unidad de desarrollo Bancóldex.* El Gobierno Nacional, previa autorización del CONPES, podrá destinar recursos de las utilidades del Banco de Comercio Exterior - Bancóldex, para el diseño, montaje y funcionamiento de una Unidad de Desarrollo y para la financiación de los proyectos y programas implementados por dicha unidad.

Artículo 39. *Participación en organizaciones internacionales.* Colombia, en desarrollo de la política de internacionalización, requiere hacerse miembro de comités y grupos especializados de la ***Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*** y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, las cuales generan derechos y obligaciones para el país, incluido el sufragio de contribuciones económicas anuales derivadas de la preparación para el ingreso y la aceptación como miembro de tales instancias. Para ello el Gobierno Nacional incluirá los recursos en el presupuesto de las entidades técnicas responsables de interactuar ante dichos comités y grupos especializados.

Artículo 40. *Prima en los contratos de estabilidad jurídica.* El inversionista que suscriba un contrato de estabilidad jurídica pagará a favor de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público- una prima cuyo valor será definido por el Gobierno nacional conforme a los riesgos y coberturas de los eventos relacionados con la inversión, para lo cual deberá establecer una metodología de cálculo aplicable en cada caso.

Artículo 41. *Recursos para proyectos estratégicos.* El Gobierno Nacional y sus entidades descentralizadas destinarán recursos para financiar la realización de estudios de identificación, pre inversión y estructuración de proyectos de carácter estratégico, necesarios para dar cumplimiento al presente Plan Nacional de Desarrollo. Estos deberán ser canalizados a través de entidades públicas de carácter financiero del orden nacional definidas por el Departamento Nacional de Pla-

neación, de reconocida capacidad técnica, administrativa y operativa, y administrados en coordinación con las entidades correspondientes, para lo cual el Gobierno Nacional expedirá la respectiva reglamentación.

Las entidades financieras podrán gestionar recursos públicos o privados de carácter complementario, para cofinanciar los estudios a que refiere esta norma.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Artículo 42. *Aprovechamiento de otras infraestructuras públicas de transporte terrestre para TIC.* Las entidades públicas nacionales, formuladoras de proyectos de infraestructura pública de transporte terrestre financiados o cofinanciados con recursos de la Nación y/o concesionados, deberán coordinar con el Ministerio de TIC la pertinencia de incorporar como parte de sus proyectos la infraestructura para el despliegue de redes públicas de TIC o de elementos que soporten el despliegue de dichas redes, de acuerdo con las necesidades de telecomunicaciones que establezca el Ministerio de TIC.

Para tales efectos, las entidades públicas nacionales, formuladoras enviarán una comunicación al Ministerio de TIC con información relevante en relación con los nuevos proyectos a desarrollar. A partir de la recepción de esta comunicación, el Ministerio de TIC contará con un plazo máximo de diez (10) días hábiles para oficializar su interés para acordar los proyectos en donde se pueda desarrollar infraestructura para el despliegue de redes públicas de TIC, de acuerdo con las necesidades de telecomunicaciones.

Una vez acordados los proyectos en donde sea pertinente el desarrollo de dicha infraestructura, las entidades formuladoras establecerán en una etapa temprana de la estructuración de estos proyectos, en coordinación con el Ministerio de TIC, las condiciones técnicas, legales, económicas y financieras bajo las cuales se incorporará a los citados proyectos aquella infraestructura para el tendido de redes públicas de telecomunicaciones o de elementos que soporten su despliegue.

Dicha estructuración deberá contar con el previo acuerdo entre las partes sobre los mecanismos y fuentes de financiación y/o la contraprestación económica a que haya lugar para el desarrollo de dicha infraestructura, así como las condiciones de uso, las cuales no podrán ir más allá de las exigencias contempladas en la normatividad vigente, incluida la técnica o ambiental aplicable, y en las prácticas de buena ingeniería. El Ministerio de TIC, para este efecto, a través del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrá financiar o cofinanciar, según sea el caso, la infraestructura requerida.

El proceso de coordinación entre el Ministerio de TIC y las entidades públicas nacionales, formuladoras de proyectos de infraestructura pública de transporte terrestre, que incorporen el despliegue de redes públicas de TIC o de elementos que soporten el despliegue de dichas redes, no puede generar sobrecostos ni demoras en la formulación y desarrollo de dichos proyectos.

Artículo 43. *Infraestructura para redes y servicios de telecomunicaciones al interior de las zonas comunes en los inmuebles que tengan un régimen de copropiedad o propiedad horizontal.* La Comisión de Regulación de Comunicaciones deberá expedir la regulación asociada al acceso y uso por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a la infraestructura dispuesta para redes y servicios de telecomunicaciones al interior de las zonas comunes en los inmuebles que tengan un régimen de copropiedad o propiedad horizontal, bajo criterios de libre competencia, trato no discriminatorio y viabilidad técnica y económica. La Comisión de Regulación de Comunicaciones expedirá el reglamento técnico en materia de instalación de redes de telecomunicaciones en los inmuebles que tengan un régimen de copropiedad o propiedad horizontal.

Artículo 44. *Accesibilidad a servicios de TIC.* Las entidades del Estado de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, promoverán el goce efectivo del derecho de las personas a la comunicación a través de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se abstendrán de establecer barreras, prohibiciones y restricciones que impidan directamente el acceso de las personas a dichas tecnologías.

Con el fin de implementar lo establecido en el presente Plan Nacional de Desarrollo, corresponde a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de conformidad con las normas, establecer parámetros para que estas, en el ámbito de sus competencias, promuevan el despliegue de los componentes de infraestructura pasiva y de soporte de conformidad con los principios de trato no discriminatorio, promoción de la competencia, eficiencia, garantía de los derechos de los usuarios y promoción del acceso de las personas que habitan en zonas donde tales servicios no se están prestando, en aras de superar las condiciones de desigualdad, marginalidad y vulnerabilidad.

AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Artículo 45. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:

"**Artículo 72 A.** ***Proyectos Especiales Agropecuarios y Forestales.*** A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aún cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para la Unidades Agrícolas Familiares UAF por el INCODER, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario y forestal que justifique la operación.

Artículo 46. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:

"**Artículo 72 B.** ***Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal.*** Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar, los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos de estos proyectos, cuando con estos se consolide la propiedad de superficies que excedan de 10 UAF, y hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado. En aquellos casos en los cuales la superficie sobre la cual se consolida la propiedad sea igual o inferior a 10 UAF la autorización no requerirá de la aprobación previa por parte de la comisión.

La Comisión estará integrada por los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, Industria y Turismo, el Direc-

tor del Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Alto Consejero(a) para la Gestión Pública y Privada de la Presidencia de la República. El Gerente del INCODER ejercerá la Secretaría técnica.

Al considerar los proyectos, la Comisión dará preferencia a los casos en los cuales se configuran alianzas o asociaciones entre pequeños, y/o medianos campesinos con grandes productores.

Las solicitudes que se presenten a consideración de la Comisión, deberán incluir la descripción del proyecto que se desarrollará en el predio consolidado, con la identificación precisa de los predios para los cuales se solicita la autorización.

La Comisión incluirá dentro de sus criterios de aprobación el porcentaje de predios aportados al proyecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de terminación o liquidación anticipada del proyecto, los adjudicatarios y/o beneficiarios del subsidio integral de tierras que hayan aportado la propiedad al proyecto tendrán la primera opción para recuperar la propiedad del predio aportado.

El Gobierno Nacional al reglamentar la materia tendrá en cuenta los criterios para la aprobación de los proyectos sometidos a consideración de la Comisión, incluyendo la generación de inversión y empleo y su aporte a la innovación y transferencia tecnológica.

Artículo 47. Modifíquese el artículo 83 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

"Artículo 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal, podrán solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones y con las condiciones que al efecto determine el Consejo Directivo del INCODER, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional.

Tal autorización se hará efectiva previa presentación y aprobación del proyecto a desarrollar en los terrenos baldíos y mediante contrato celebrado con el Instituto. En todo caso, el incumplimiento de las obligaciones del contrato celebrado dará lugar a la reversión de la autorización para el aprovechamiento de los terrenos baldíos.

La autorización para el aprovechamiento de los terrenos baldíos se efectuará a través de contratos de leasing, arriendos de largo plazo, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expedirá el Gobierno Nacional**".**

INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

Artículo 48. *Motivos de utilidad pública.* Para efectos de decretar su expropiación, además de los motivos determinados en otras leyes vigentes, se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a la ejecución de programas y proyectos de infraestructura de transporte.

Artículo 49. *Sistemas Inteligentes de Transporte -SIT.* Los Sistemas Inteligentes de Transporte son un conjunto de soluciones tecnológicas, informáticas y de telecomunicaciones que recolectan, almacenan, procesan y distribuyen información, y se deben diseñar para mejorar la operación, la gestión y la seguridad del transporte y el tránsito.

El Gobierno Nacional dictará los reglamentos técnicos, desarrollará y adoptará estándares y protocolos de tecnología, y establecerá el uso de la tecnología en los proyectos SIT.

Parágrafo 1º. Los entes territoriales expedirán los actos administrativos correspondientes para garantizar el funcionamiento de los sistemas de gestión de tránsito y transporte de proyectos SIT en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con el marco normativo establecido por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2º. Los Sistemas de Gestión y Control de Flota, de Recaudo y de Semaforización entre otros, hacen parte de los proyectos SIT.

Parágrafo 3º. El montaje de los sistemas inteligentes de transporte, podrá implicar la concurrencia de más de un operador, lo que significará para el usuario la posibilidad de acceder a diferentes proveedores, en diferentes lugares y tiempo. El Gobierno Nacional reglamentará la manera como esos operadores compartirán información, tecnologías o repartirán los recursos que provengan de la tarifa, cuando un mismo usuario utilice servicios de dos operadores diferentes.

Parágrafo 4º. El Gobierno Nacional reglamentará los sistemas de compensación entre operadores.

Artículo 50. *Detección de infracciones de tránsito por medios tecnológicos.* En los eventos en que se empleen medios técnicos o tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito o transporte, las autoridades competentes deberán vincular al trámite contravencional o procedimiento administrativo sancionatorio, al propietario del vehículo, de acuerdo con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito.

De igual manera, cuando se detecte la infracción por estos medios, serán solidariamente responsables frente al pago de las multas, la empresa prestadora del servicio de transporte, el propietario del vehículo y el conductor del mismo; si se tratare de un vehículo particular, serán solidariamente responsables frente al pago de las multas, el propietario y el conductor del vehículo.

Artículo 51. *Infraestructuras logísticas especializadas.* Las infraestructuras logísticas especializadas son áreas delimitadas donde se realizan, por parte de uno o varios operadores, actividades relativas a la logística, el transporte, manipulación y distribución de mercancías, funciones básicas técnicas y actividades de valor agregado para el comercio de mercancías nacional e internacional.

Las infraestructuras logísticas especializadas, contemplan los nodos de abastecimiento mayorista, centros de transporte terrestre, áreas logísticas de distribución, centros de carga aérea, zonas de actividades logísticas portuarias, puertos secos y zonas logísticas multimodales.

Parágrafo. En los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial se podrán determinar los terrenos destinados a la localización de infraestructuras logísticas especializadas en suelo urbano, de expansión urbana y rural.

Artículo 52. *Superintendencia de Puertos y Transporte.* Amplíese el cobro de la tasa establecido en el artículo 27, numeral 2 de la Ley 1ª de 1991, a la totalidad de los sujetos de vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, para cubrir los costos y gastos que ocasionen su funcionamiento e inversión.

Aquellos sujetos a los cuales se les han ampliado el cobro de la tasa a la cual hace referencia el presente artículo, pagarán por tal concepto, una tasa por

la parte proporcional que les corresponda, según sus ingresos brutos, en los costos anuales de funcionamiento e inversión de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual no podrá ser superior al 0.1% de los ingresos brutos de los vigilados.

Artículo 53. *Recursos locales para proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte.* Las entidades territoriales podrán establecer contribuciones o gravámenes destinados a financiar proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte, los derechos de tránsito en áreas restringidas o de alta congestión, cobros por estacionamiento en espacio público o en lotes de parqueo y tasa contributiva por concepto de contaminación vehicular.

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

Artículo 54. *Manejo integral del tránsito de motocicletas.* El Gobierno Nacional establecerá un programa integral de estándares de servicio y seguridad vial para el tránsito de motocicletas, el cual podrá incluir esquemas graduales de financiamiento por el uso de la infraestructura vial y de coordinación entre autoridades nacionales y territoriales.

DESARROLLO MINERO Y EXPANSIÓN ENERGÉTICA

Artículo 55. *Administración 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. Estos recursos serán administrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. A partir de la vigencia de 2015 la cuota de fomento 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 eliminada.

Artículo 56. *Aportes a las empresas de servicios públicos.* El numeral 87.9 del artículo 87 de las Ley 142 de 1994, quedará así:

"**87.9** Las Entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos".

Artículo 57. *Sistema de Información de Combustibles Líquidos*. A partir de la vigencia de la presente ley el Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo, creado mediante el artículo 61 de la Ley 1151 de 2007, se denominará Sistema de Información de Combustibles Líquidos. El Ministerio de Minas y Energía dará continuidad a la operación de este sistema en el cual se deberán registrar, como requisito para poder operar, todos los agentes de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos, incluidos los biocombustibles, y los comercializadores de Gas Natural Comprimido Vehicular (GNCV). El Ministerio de Minas y Energía continuará reglamentando los procedimientos, términos y condiciones operativas y sancionatorias del Sistema que se requieran.

Artículo 58. *Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles.* El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), creado por el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, seguirá funcionando para atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

Los recursos necesarios para su funcionamiento provendrán de las siguientes fuentes:

a) Los rendimientos de los recursos que conformen el Fondo.

b) Los recursos de crédito de corto plazo que de manera extraordinaria reciba del Tesoro.

c) Los recursos provenientes de las diferencias negativas, entre el Precio de Paridad internacional y el Precio de Referencia establecido por el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, cuando existan.

d) Las diferencias de volumen por expansión volumétrica, que no puedan ser transferidos al usuario final mediante el ajuste de los diferentes puntos de medida en toda la cadena, de acuerdo con la reglamentación, condiciones, criterios, procedimientos y términos que al respecto señale el Ministerio de Minas y Energía.

Parágrafo. A partir de la presente vigencia, los ingresos y los pagos efectivos con cargo a los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles - FEPC, que realice la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, en su calidad de administrador de dicho Fondo, no generarán operación presupuestal alguna toda vez que son recursos de terceros y no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 59. *Contribuciones por parte de los usuarios industriales de gas natural domiciliario.* A partir del año 2012, los usuarios industriales de gas natural domiciliario no serán sujetos del cobro de esta contribución de que trata el numeral 89.5 del artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

Parágrafo. Para efectos de lo previsto en el presente artículo, el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones necesarias para que los prestadores del servicio de gas natural domiciliario, garanticen un adecuado control entre las distintas clases de usuarios.

Artículo 60. *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, en 2011 hasta cuarenta y seis pesos ($46) por kilovatio hora, en 2012 hasta treinta y cinco pesos ($35) por kilovatio hora y en 2013 hasta veinticinco pesos ($25) 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 barrios subnormales definidas por el Gobierno Nacional. No se beneficiarán de este Fondo los usuarios no regulados. Los recursos del Fondo de Energía Social serán administrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A este Fondo ingresarán los recursos para cubrir hasta el valor señalado, los cuales provendrán del

ochenta por ciento (80%) de las rentas de congestión calculadas por el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales, ASIC, como producto de las exportaciones de energía eléctrica.

Parágrafo 1°. 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. Dichas sumas solo podrán ser aplicadas al consumo corriente de los usuarios y no podrá destinarse para cubrir cartera.

Parágrafo 2°. 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 3°. Este Fondo estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2013.

Parágrafo 4°. A partir del 1° de enero de 2014 los recursos de las rentas de congestión se destinarán al Programa de Normalización de Redes Eléctricas - PRONE.

Artículo 61. *Control a la extracción ilícita de minerales.* A partir de la vigencia de la presente ley, se prohíbe en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos, en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional.

El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a una multa hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad policiva correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Las solicitudes que actualmente se encuentren en trámite para legalizar la minería con minidragas a que se refiere el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010, serán rechazadas de plano por la autoridad minera.

Artículo 62. *Reservas mineras estratégicas.* La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera, con el fin de otorgarlas en contrato de concesión a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de la regalía, que los interesados deben ofrecer.

Artículo 63. *Caducidad por razones de seguridad minera.* Se constituye en causal de caducidad, el incumplimiento grave de cualquiera de las obligaciones técnicas de seguridad establecidas en el reglamento técnico de seguridad e higiene minera.

Artículo 64. *Medidas para el fortalecimiento de la seguridad minera.* Las multas previstas en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001, se incrementarán hasta en mil (1.000) salarios mínimos mensuales vigentes, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones contractuales, en particular de aquellas que se refieren a la seguridad minera.

Artículo 65. *Medidas de control a la comercialización de minerales.* Para los fines de control de la comercialización de minerales, el Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS o quien haga sus veces, deberá publicar la lista de los titulares mineros que se encuentren en etapa de explotación, con la cual se informe quiénes se encuentran autorizados para vender minerales.

A partir del 1° de enero de 2012 los compradores de minerales sólo podrán adquirir estos productos a los explotadores mineros registrados en la mencionada lista, so pena del decomiso del mineral no acreditado y la imposición de una multa por parte de la autoridad minera hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Los productos decomisados podrán ser enajenados por el Instituto Colombiano de Geología y Minería -INGEOMINAS- o quien haga sus veces. Los recursos obtenidos deberán ser destinados a la implementación de programas de seguridad minera.

Artículo 66. *Servicio de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas.* El Ministerio de Minas y Energía continuará diseñando 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.

VIVIENDA Y CIUDADES AMABLES

Artículo 67. *Definición de vivienda de interés social.* De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv).

Parágrafo 1°. Se establecerá un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv).

Parágrafo 2°. En el caso de programas y/o proyectos de renovación urbana, el Gobierno Nacional podrá definir un tipo de vivienda de interés social con un precio superior a los ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlmv), sin que este exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (175 smlmv). Para esto, definirá las características de esta vivienda de interés social, los requisitos que deben cumplir los programas y/o proyectos de renovación urbana que la aplicarán y las condiciones para la participación de las entidades vinculadas a la política de vivienda y para la aplicación de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda.

Artículo 68. *Definición de metas mínimas de vivienda.* Los Alcaldes de los municipios, y distritos, en el marco de sus competencias, definirán mediante acto administrativo en un plazo máximo de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, metas mínimas para la gestión, financiamiento y construcción de Vivienda de Interés Social, tomando en consideración las metas definidas en las bases del presente Plan Nacional de Desarrollo, el déficit habitacional calculado por el DANE, las afectaciones del Fenómeno de La Niña 2010-2011, la población desplazada por la violencia, y la localización de hogares en zonas de alto riesgo, de acuerdo con la metodología

que defina el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Gobierno Nacional podrá establecer estímulos en la forma de asignación de los recursos vinculados al desarrollo urbano para los municipios que cumplan con lo establecido en el presente artículo dentro del plazo definido.

Parágrafo. Las autoridades ambientales competentes agilizarán los trámites de concertación de los instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio municipal y distrital, en los aspectos que sean de su competencia, para garantizar la ejecución de las metas mínimas que definan los Alcaldes municipales y distritales en desarrollo del presente artículo.

Artículo 69. *Ejecución de proyectos sin plan parcial*. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la ejecución de los proyectos en suelo urbano relacionados con las bases del Plan Nacional de Desarrollo sobre vivienda y ciudades amables en los municipios y distritos con población urbana superior a los 300.000 habitantes, sólo se requerirá licencia de urbanización y, por consiguiente, no será necesario adelantar plan parcial, en los siguientes casos:

1. Se trate de predios urbanizables no urbanizados cuya área no supere las 10 hectáreas netas urbanizables, que cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos, delimitados por áreas consolidadas o urbanizadas o por predios que tengan licencias de urbanización vigentes y que garanticen la continuidad del trazado vial.

2. Se trate de un solo predio urbanizable no urbanizado cuya área supere las 5 hectáreas netas urbanizables, cuando se trate de un solo predio que para su desarrollo no requiera de gestión asociada y cuente con disponibilidad inmediata de servicios públicos.

En todo caso, sólo se podrá adelantar el trámite de urbanización sin plan parcial, cuando: (i) el municipio o distrito cuente con la reglamentación del tratamiento urbanístico de desarrollo que determine claramente, entre otros aspectos, los porcentajes de cesiones de espacio público, los índices de construcción y ocupación y (ii) el predio o predios objeto de la actuación de urbanización no esté sujeto a concertación con la autoridad ambiental competente, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Las disposiciones del presente artículo no aplicarán cuando se trate predios localizados al interior de operaciones urbanas integrales u actuaciones urbanas integrales de que trata la Ley 388 de 1997, siempre y cuando hayan sido adoptadas antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 70. *Desarrollo de programas y/o proyectos de renovación urbana.* Los municipios, distritos, áreas metropolitanas y la Nación, podrán participar en el desarrollo de programas y/o proyectos de renovación urbana mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia mercantil.

Artículo 71. *Condiciones para la concurrencia de terceros.* Adiciónese la Ley 388 de 1997 con el siguiente artículo, el cual quedará inserto como artículo 61-A:

"Artículo 61-A. *Condiciones para la concurrencia de terceros.* Para efectos de la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa de que trata la Ley 388 de 1997, los recursos para el pago del precio de adquisición o precio indemnizatorio de los inmuebles pueden provenir de terceros, cuando el motivo de utilidad pública e interés social que se invoque corresponda a los literales c) o l) del artículo 58 de la presente ley o al artículo 8° del Decreto 4821 de 2010, y se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado para la ejecución de:

a) Programas y proyectos de renovación urbana, de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial;

b) Unidades de actuación urbanística, conforme lo previsto en el artículo 44 de esta ley;

c) Actuaciones urbanas integrales formuladas de acuerdo con las directrices de las políticas y estrategias del respectivo plan de ordenamiento territorial, según lo previsto en los artículos 113 y siguientes de la Ley 388 de 1997;

d) Macroproyectos de interés social nacional (MISN) que se encuentren en curso de acuerdo con la Sentencia C-149 de 2010, y

e) Proyectos integrales de desarrollo urbano (PIDU).

Los programas y/o proyectos desarrollados en función de las actuaciones de los literales a), b) y c), señalados anteriormente, deben estar localizados en municipios o distritos con población urbana superior a los quinientos mil habitantes, contar con un área superior a una (1) hectárea y cumplir con las demás condiciones que defina el Gobierno Nacional.

Será procedente la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación, siempre que medie la celebración previa de un contrato o convenio, entre la entidad expropiante y el tercero concurrente, en el que se prevean, por lo menos, los siguientes aspectos:

1. El objeto del contrato o convenio contendrá la descripción y especificaciones de la actuación a ejecutar, y la determinación de los inmuebles o la parte de ellos a adquirir.

2. La obligación clara e inequívoca de los terceros concurrentes con la entidad pública de destinar los inmuebles para los fines de utilidad pública para los que fueron adquiridos dentro de los términos previstos en la ley.

3. La relación entre el objeto misional de la entidad competente y los motivos de utilidad pública o interés social invocados para adquirir los inmuebles.

4. La obligación a cargo del tercero concurrente de aportar los recursos necesarios para adelantar la adquisición predial, indicando la estimación de las sumas de dinero a su cargo que además del valor de adquisición o precio indemnizatorio incluirá todos los costos asociados a la elaboración de los estudios técnicos, jurídicos, sociales y económicos en los que se fundamentará la adquisición predial, incluyendo los costos administrativos en que incurran las entidades públicas.

5. La obligación de cubrir el aumento del valor del bien expropiado y las indemnizaciones decretados por el juez competente, si este fuere el caso

6. La remuneración de la entidad pública expropiante para cubrir los gastos y honorarios a que haya lugar.

7. La obligación de los terceros concurrentes de constituir, a su cargo, una fiducia para la administración de los recursos que aporten.

8. La obligación por parte del tercero concurrente de aportar la totalidad de los recursos necesarios, antes de expedir la oferta de compra con la que se inicia formalmente el proceso de adquisición.

9. La determinación expresa de la obligación del tercero concurrente de acudir por llamamiento en garantía o como litisconsorte necesario en los procesos que se adelanten contra la entidad adquiriente por cuenta de los procesos de adquisición predial a los que se refiere el presente artículo.

10. En cualquier caso, el tercero mantendrá indemne a la entidad expropiante por las obligaciones derivadas del contrato o convenio.

Parágrafo 1°. Siempre que se trate de actuaciones desarrolladas directamente por particulares y cuando la totalidad de los recursos para la adquisición provengan de su participación, el contrato o convenio estipulará que una vez concluido el proceso de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, el titular del derecho de dominio pasará a ser el tercero concurrente y como tal se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria del respectivo inmueble.

Cuando concurran recursos públicos y privados para la adquisición de los inmuebles, la titularidad del derecho de dominio será de la entidad contratante.

Parágrafo 2°. Si durante el proceso de expropiación judicial, el precio indemnizatorio que decrete el juez corresponde a un valor superior al contemplado en la oferta de compra o resolución de expropiación, corresponderá al tercero concurrente pagar la suma adicional para cubrir el total de la indemnización.

Se procederá de la misma manera cuando el precio indemnizatorio reconocido dentro del procedimiento de expropiación administrativa sea controvertido mediante la acción especial contencioso-administrativa de que trata el artículo 71 de la presente ley o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Parágrafo 3°. Con excepción de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 388 de 1997, en todos los casos, para la aplicación del presente artículo, las entidades territoriales para determinar los terceros concurrentes, deberán adelantar un proceso bajo criterios de selección objetiva, y la adjudicación se hará en audiencia pública".

Artículo 72. *Coberturas para créditos de vivienda.* Para efectos de las coberturas a las tasas de interés para los créditos de vivienda nueva que se otorguen a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), el Gobierno Nacional garantizará al Banco de la República su inclusión en los presupuestos anuales mediante un aval fiscal otorgado por el CONFIS, acorde a los compromisos anuales que se deriven de la ejecución de dichas coberturas.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, en junio 30 y diciembre 31 de cada año, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizará que el Banco de la República cuente con los recursos líquidos necesarios para el pago de las coberturas de los siguientes doce meses. Así mismo, con cargo a los saldos disponibles en el FRECH, podrá ampliar los cupos y modificar las condiciones de las coberturas condicionadas de tasa de interés para la adquisición de vivienda nueva.

Artículo 73. *Apoyo a los sistemas de transporte.* El Gobierno Nacional podrá apoyar las soluciones de transporte masivo urbano que se vienen implementando a nivel nacional, como lo son los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) de Bogotá - Soacha, Cali, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana de Centro Occidente, Área Metropolitana de Barranquilla, Cartagena y Cúcuta, y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) de Santa Marta, Pasto, Armenia, Popayán, Montería, Sincelejo y Valledupar.

De igual manera y con el fin de ampliar la estrategia a otras ciudades del país, analizará las condiciones particulares y los esfuerzos fiscales locales que permitan impulsar los SETP de Buenaventura, Ibagué, Neiva, Manizales y Villavicencio.

Adicionalmente, buscará aumentar la cobertura de los SITM y los SETP para lo cual podrá apoyar a los entes territoriales para la estructuración de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) y de Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR).

Parágrafo 1°. Para efecto de lo establecido en el presente artículo, se entiende como SITM las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población superior a los 600.000 habitantes. De igual manera, se entiende como SETP las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población entre 250.000 y los 600.000 habitantes.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional establecerá indicadores de seguimiento para la prestación del servicio de transporte urbano, con el fin de ofrecer a los ciudadanos condiciones seguras de movilidad, en el marco de los Sistemas de Transporte oportunos, confiables, accesibles, con costos acordes y eficientes. Se solicitará la estructura de la tarifa técnica y al usuario, así como las fuentes de financiación de las mismas.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional podrá, en cualquier momento y cuando lo considere necesario, pedir los soportes de los gastos a cada una de las entidades responsables de la ejecución de los recursos de cofinanciación en los diferentes Sistemas de Transporte.

Artículo 74. *Sistema de recaudo de transporte.* 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 o estratégico, utilizando mecanismos que lo permitan y preferiblemente el sistema de pago electrónico.

Parágrafo 1º. 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 esquema de administración de recursos autorizado y administrado por una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, y estará sujeto a la auditoría permanente e irrestricta de la autoridad de transporte correspondiente.

Parágrafo 2º. 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 o estratégico.

Parágrafo 3º. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones técnicas, operativas y de seguridad de los sistemas de recaudo en el país.

Parágrafo 4º. El Gobierno Nacional reglamentará los sistemas de compensación de recaudo que correspondan.

CAPÍTULO III

Igualdad de oportunidades para la prosperidad social

Artículo 75. *Ajuste de la oferta programática para la primera infancia.* El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- priorizará su presupuesto en forma creciente para ser destinado a la financiación de la estrategia de atención integral a la primera infancia. Acción Social, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en lo de sus competencias, atenderán los criterios fijados en la política para la atención a la primera infancia.

La Comisión Intersectorial para la atención integral a la primera infancia definirá el mecanismo y los plazos para poner en marcha la estrategia de ajuste de oferta programática.

Parágrafo 1°. Entiéndase atención integral a la primera infancia, como la prestación del servicio y atención dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años y 11 meses, de edad, con criterios de calidad y de manera articulada, brindando intervenciones en las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano en salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección.

Parágrafo 2°. Con el fin de implementar el modelo de atención integral se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. Se dará prioridad al entorno institucional para cualificar los Hogares Comunitarios de Bienestar, entre otras modalidades no integrales, y para atender a los niños que no reciben ningún tipo de atención;

2. En aquellos lugares donde no sea posible cualificar Hogares Comunitarios con el entorno institucional, se tendrá como modelo el entorno comunitario; y

3. Para zonas rurales dispersas se tendrá como modelo de atención el entorno familiar.

Parágrafo 3°. Para efectos del presente artículo se tendrán como base los desarrollos técnicos y normativos que se expidan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, creada por el Gobierno Nacional.

Artículo 76. *Atención Integral de la Primera Infancia, AIPI.* El Gobierno Nacional con concepto de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, definirá e implementará el esquema de financiación y ejecución interinstitucional de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Dicho esquema permitirá la sostenibilidad de la estrategia y la ampliación progresiva de la cobertura con calidad.

Lo anterior deberá desarrollar los siguientes aspectos:

a) Definición, formalización e implementación de los lineamientos operativos y estándares de calidad en la prestación del servicio, en cada uno de los componentes de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia.

b) Definición de la población elegible a ser cubierta de manera progresiva y sostenible con la estrategia de atención integral a la primera infancia conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.

c) De acuerdo con los lineamientos y estándares de la estrategia AIPI se realizará la revisión, ajuste, fusión o eliminación de los programas que hacen parte de la estrategia.

d) Generación y adopción de los mecanismos administrativos, presupuestales, financieros y de gestión, necesarios para garantizar que los Departamentos, Municipios y Distritos aseguren dentro de sus Planes de Desarrollo los recursos para la financiación de la atención integral a la primera infancia y su obligatoria articulación y cofinanciación con la Nación, para la ampliación sostenible de cobertura con calidad.

e) Diseño, implementación, seguimiento y evaluación de alternativas de Participación Público - Privadas en el desarrollo de infraestructura, la prestación de servicios y otras actividades pertinentes para el desarrollo y consolidación de la estrategia de atención integral a la Primera Infancia.

f) El desarrollo integrado del sistema de información, aseguramiento de la calidad, vigilancia y control, rendición de cuentas, veedurías ciudadanas y de los mecanismos y agenda de evaluaciones requeridas para el desarrollo y consolidación de la estrategia de atención integral a la Primera Infancia.

Parágrafo. La solvencia para el financiamiento de la estrategia de atención integral a la primera infancia, por parte de las entidades territoriales, deberá fundamentarse en suscripción de convenios de cofinanciación, en los que la asignación de recursos por parte de las entidades nacionales en la zonas con menor capacidad de financiamiento y brechas de cobertura, se hará conforme a lo que establezca la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 77. *Aplicación de currículo básico.* Para los establecimientos educativos oficiales, cuyos resultados históricos en las pruebas SABER se encuentran en los rangos inferiores, el Ministerio de Educación Nacional trazará un currículo básico, de manera que se garantice mejoramiento continuo, equidad y calidad en la educación que reciben sus estudiantes. Este currículo será diseñado teniendo en cuenta los desempeños básicos que debe alcanzar un estudiante en Colombia y deberá articularse con las demás acciones curriculares del Proyecto Educativo Institucional. La implementación del currículo será acompañada por las secretarías de educación y el Ministerio de Educación Nacional durante el año escolar. El currículo quedará a disposición de los otros establecimientos educativos del país que los quieran utilizar en el marco de su autonomía.

Artículo 78. *Gratuidad.* Los recursos del Sistema General de Participaciones para educación que se destinen a gratuidad educativa serán girados directamente a los establecimientos educativos, de conformidad con la reglamentación que el Gobierno Nacional establezca.

Artículo 79. *Calidad.* A partir del año 2012, de los recursos del Sistema General de Participaciones para educación por concepto de calidad, de que trata el artículo 17 de la Ley 715 de 2001, 70% serán distribuidos entre municipios, distritos y establecimientos educativos estatales teniendo en cuenta, entre otros, criterios de equidad y calidad. De este recurso, mínimo el 60% tendrá que ser girado a los establecimientos educativos estatales de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 80. *Pruebas SABER*. Las pruebas SABER 5º y 9º, aplicadas para evaluar la calidad de la educación básica y media, son evaluaciones externas de carácter censal, cuyo propósito es proporcionar a la comunidad educativa, las entidades territoriales y el Gobierno Nacional, información sobre los resultados de las instituciones educativas y el desarrollo de las

competencias básicas de los estudiantes, para el mejoramiento de la calidad de la educación.

El diseño, desarrollo, aplicación y calificación de estas pruebas, así como el reporte de resultados, serán responsabilidad del ICFES, de acuerdo con los estándares y criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional en cuanto a monto presupuestal para la aplicación, periodicidad y uso de los resultados para efectos del mejoramiento de la calidad de la educación.

Artículo 81. *Fortalecimiento de la financiación de la educación.* Para mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación, transferencia y uso de los recursos para educación preescolar, básica y media el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional redefinirá la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones, a través de la revisión y modificación de los criterios de distribución de los recursos para la atención educativa, avanzando a la asignación directa a los establecimientos educativos e incentivando la calidad.

En educación superior, se promoverán desarrollos normativos que permitan que la asignación de recursos, se distribuyan de acuerdo con indicadores de gestión conforme a las directrices del Ministerio de Educación Nacional y el apoyo del Sistema de Universidades del Estado.

Parágrafo. Los indicadores de gestión contemplarán variables que permitan evaluar los recursos humanos, físicos, económicos, administrativos e infraestructura en general de cada una de las universidades, involucrados en la prestación de sus servicios; así como sus resultados en cobertura, calidad, productividad académica y oferta de programas, entre otros.

Artículo 82. *Racionalización de recursos públicos del sector educativo.* Con el fin de garantizar la sostenibilidad del Sistema General de Participaciones para educación, los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, deben administrar eficientemente las plantas de personal docente y directivo docente, requeridas para la prestación del servicio público educativo, ajustando estas plantas a la matrícula efectivamente atendida, de acuerdo con las relaciones técnicas establecidas para cada zona, y el nivel educativo, en las normas vigentes. Las entidades territoriales podrán contratar con cargo al Sistema General de Participaciones para educación, la prestación del servicio únicamente cuando se demuestre al Ministerio de Educación Nacional la insuficiencia en la capacidad oficial instalada. Los sobrecostos generados, que superen los recursos asignados por prestación de servicios del Sistema General de Participaciones, serán asumidos exclusivamente por la entidad territorial certificada en educación con recursos propios de la misma.

Artículo 83. *Construcción de infraestructura educativa.* El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de construcción, mejoramiento en infraestructura y dotación de establecimientos educativos oficiales urbanos y rurales. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión y, con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos.

Artículo 84. *Plan Plurianual Nacional de Universalización y Unificación en Salud.* El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de la Protección Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conformará de manera progresiva y sostenible un Plan Plurianual Nacional de Universalización y Unificación teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

a) los planes financieros integrales del Régimen Subsidiado territoriales previstos en las Leyes 1393 de 2010 y 1438 de 2011;

b) las acciones, metas e indicadores requeridos año a año para el logro de los objetivos propuestos;

c) la definición de la transformación de los recursos de las diferentes fuentes; y

d) considerará el efecto de las medidas contempladas en dicho plan sobre el financiamiento de la red pública de prestadores de servicios de salud.

Parágrafo. Con el fin de garantizar el giro eficiente del valor total de la Unidad de Pago por Capitación, los recursos considerados como de esfuerzo propio territorial destinados al Régimen Subsidiado establecidos en el artículo 214 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, podrán ser sustituidos por cada entidad territorial por recursos del Sistema General de Participaciones de propósito general o el porcentaje del Sistema General de Participaciones para salud que no sea destinado al Régimen Subsidiado, según se señale en los planes financieros integrales del Régimen Subsidiado territoriales y el Plan Plurianual Nacional de Universalización y Unificación. Los recursos liberados por efecto de la sustitución deberán destinarse a cubrir los usos establecidos para la fuente definida como sustituta.

Artículo 85. *Prestaciones excluidas del plan de beneficios*. El Gobierno Nacional reglamentará lo concerniente a las condiciones y trámite del reconocimiento y pago de las prestaciones en salud no explícitas dentro de los planes de beneficios de los Regímenes Contributivo y Subsidiado unificado, que se requieran de manera excepcional y con necesidad, para lo cual podrá definir esquemas de financiación con cargo a los recursos que vienen financiando dichas prestaciones, copagos, esquema centralizado de compras y distribución de medicamentos y otras tecnologías médicas, una red prestadora alterna especializada, tarifas máximas para el pago de dichas prestaciones de obligatorio cumplimiento para toda la cadena de distribución o prestación, un fondo cuenta sin personería jurídica administrado mediante un mecanismo financiero que defina el reglamento o un esquema de entidades aseguradoras especializadas, todo lo anterior en el marco del régimen de presunciones e instancias de que trata la Ley 1438 de 2011.

Parágrafo. Los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) que financian los regímenes contributivo y subsidiado podrán destinarse, de acuerdo con lo que defina el Gobierno Nacional, al financiamiento de la junta técnico-científica de pares de que trata el artículo 27 de la Ley 1438 de 2011, para lo cual se podrá celebrar un convenio interadministrativo entre el Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 86. *Prestaciones no financiadas por el sistema*. Son el conjunto de actividades, intervenciones, procedimientos, servicios, tratamientos, medicamentos y otras tecnologías médicas que no podrán ser reconocidas con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud entre las que se incluyen las suntuarias, las exclusivamente cosméticas, las experimentales sin evidencia científica, aquellas

que se ofrezcan por fuera del territorio colombiano, y las que no sean propias del ámbito de la salud. La Comisión de Regulación en Salud - CRES, deberá elaborar el listado correspondiente.

Artículo 87. *Prescripción cofinanciación Régimen Subsidiado.* Las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de cofinanciación de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA deberán acreditar los requisitos para el giro de los recursos en un término no superior al cierre de la vigencia fiscal del año siguiente a la generación de la novedad de afiliación. Vencido este término prescribirá el derecho a acceder a la cofinanciación del FOSYGA.

Parágrafo transitorio. Para las entidades territoriales beneficiarias de los recursos del FOSYGA cuyo giro no se haya efectuado a la vigencia de esta norma, el término de prescripción será de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para lo cual deberán acreditar los requisitos para el giro de los recursos en un término no superior a 6 meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 88. *Programa territorial de reorganización, rediseño y modernización de las redes de Empresas Sociales del Estado - ESE.* El Programa deberá considerar como mínimo el diagnóstico de la situación de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud y del conjunto de la red en cada territorio incluyendo los componentes de acceso a la prestación de servicios, eficiencia en su operación y sostenibilidad financiera, los posibles efectos de la universalización y unificación sobre el financiamiento y operación de la misma, las fuentes de recursos disponibles, la definición y valoración de las medidas y acciones que permitan fortalecer la prestación pública de servicios, los ingresos y gastos y su equilibrio financiero, incluyendo medidas de ajuste institucional, fortalecimiento de la capacidad instalada, mejoramiento de las condiciones de calidad en la prestación y de la gestión institucional con especial énfasis en las relacionadas con el recaudo de ingresos por venta de servicios y deberá considerar adicionalmente lo dispuesto en la Ley 1438 de 2011, en lo pertinente.

El Ministerio de la Protección Social tendrá a su cargo viabilizar el programa respectivo de cada entidad territorial competente; definir el proceso de aprobación, la metodología, los criterios e indicadores que deberán contener estos programas, los cuales en cualquier caso estarán en armonía con los planes financieros integrales del régimen subsidiado territoriales. En el caso de los municipios certificados, el programa deberá contar con el concepto favorable del departamento respectivo.

El programa se financiará con cargo a los recursos territoriales destinados a la prestación de los servicios de salud, entre los cuales se deberán contemplar los recursos propios, las rentas cedidas, incluidos los recursos a que hace referencia el artículo 35 de la Ley 1393 de 2010, los recursos de ETESA en liquidación o de la entidad que haga sus veces y aquellos que la entidad territorial decida asignar para el efecto, lo cual deberá quedar previsto en los planes financieros integrales territoriales del Régimen Subsidiado. En concurrencia con las fuentes anteriores, el programa se podrá financiar con recursos del orden nacional incluyendo préstamos condonables sujetos al cumplimiento de metas y otros mecanismos que defina el Gobierno Nacional.

Parágrafo. La definición de un Programa territorial de reorganización, rediseño y modernización de redes de ESE podrá considerarse como parte del programa de saneamiento fiscal y financiero, con el cumplimiento de todos los términos y requisitos establecidos en la Ley 617 de 2000 y sus decretos reglamentarios y de conformidad con el numeral 76.14.3 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 en el caso de municipios y distritos.

Parágrafo transitorio. Los recursos del Presupuesto General de la Nación -vigencia 2011, destinados al programa al que se refiere el presente artículo podrán ejecutarse bajo la modalidad de créditos condonables.

Artículo 89. *Pagos a IPS.* El pago que las entidades territoriales competentes realicen a las IPS públicas o privadas, por la prestación del servicio de salud a la población pobre no afiliada y a aquellos afiliados en lo no cubierto con subsidios a la demanda, deberá soportarse en la compra de servicios de salud mediante modalidades de pago que sean consistentes con la cantidad y valor de los servicios efectivamente prestados, en los términos convenidos en los respectivos contratos.

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

Artículo 90. *Programa Nacional de Hospital Seguro*. En el marco del Programa Nacional de Hospital Seguro frente a Desastres, se fomentará la integración de los diferentes sectores y actores responsables de su implementación, fortaleciendo la capacidad de respuesta de las instituciones prestadoras ante emergencias y desastres y las acciones preventivas necesarias para su adecuada operación. Además, se desarrollará un sistema de seguimiento y evaluación al Programa. En el marco de dicho programa el Ministerio de la Protección Social, teniendo en cuenta los desarrollos territoriales, podrá modificar el plazo para las acciones de reforzamiento estructural señalado en el parágrafo 2° del artículo 54 de la Ley 715 de 2001, y en el artículo 35 de la Ley 1151 de 2007.

Artículo 91. *Compilación de normas de carácter legal en el Sistema General de Seguridad en Salud.* Autorízase al Gobierno Nacional para compilar las normas de carácter legal vigentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de tal manera que se facilite la revisión y aplicación integrada de la legislación existente, sin que por el ejercicio de esta facultad se pueda derogar, suprimir ni modificar ninguna disposición.

Artículo 92. *Remuneración de los esquemas de afiliación y recaudo del Sistema de Protección Social.* El Gobierno podrá establecer los montos correspondientes a la remuneración máxima que se podrá percibir por el desarrollo de las actividades de los sistemas y registro a los que hace referencia el artículo 15 de la Ley 797 de 2003.

Artículo 93. *Desviación de siniestralidad.* Como complemento de los mecanismos señalados en el artículo 19 de la Ley 1122 de 2007 y mientras se define el factor de riesgo por patología dentro del cálculo de la Unidad de Pago por Capitación -UPC, como lo prevé el artículo 182 de la Ley 100 de 1993, los Ministerios de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público podrán adoptar de manera conjunta medidas para

ajustar la desviación de siniestralidad para el alto costo con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA que financian los Regímenes Contributivo y Subsidiado.

Artículo 94. *Sistemas unificados de retención*. El Gobierno Nacional podrá establecer sistemas unificados de retención en la fuente de impuestos y contribuciones parafiscales a la protección social de acuerdo con el reglamento que expida sobre la materia.

Artículo 95. *Mecanismos de protección a la vejez.* Con el fin de permitir que los afiliados alcancen los beneficios pensionales de mejor nivel previstos en la ley, y en desarrollo de los principios constitucionales de solidaridad y sostenibilidad, en vigencia de la relación laboral deberán efectuarse siempre los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social. Así mismo, en aras de garantizar una relación proporcional entre el salario base de cotización y el salario base de liquidación de pensión en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad el Gobierno dictará medidas que permitan establecer dicha relación, teniendo en cuenta como mínimo el 50% del Ingreso Base de Liquidación y en todo caso la edad para tener derecho a la garantía de pensión mínima en dicho régimen.

La deuda que surja en el Régimen de Prima Media porque se deban tener en cuenta tiempos no cotizados o factores salariales sobre los cuales no se cotizó deberá calcularse actuarialmente teniendo en cuenta el valor final de la pensión reconocida y lo efectivamente cotizado, esta deuda se distribuirá entre el empleador y el empleado en la forma prevista para las cotizaciones en el Sistema General de Pensiones.

En concordancia con lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2005 y en los artículos 33, 36 y 133 de la Ley 100 de 1993, a partir del 1º de enero de 2014 se dará inicio a la aplicación integral del Régimen General de Pensiones para todos los habitantes del territorio, con las excepciones previstas en la Constitución Política. En consecuencia, a partir de dicha fecha, la edad de pensión será de 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres.

Artículo 96. *Pensión de vejez.* Para las personas que ingresen al Sistema General de Pensiones a partir de la vigencia de la presente ley, las edades para acceder a la pensión de vejez serán de 65 años para hombres y 62 para mujeres.

Artículo 97. *Garantía de Fogafín y Fondo de Garantía de Pensión Mínima*. Elimínese la garantía de FOGAFÍN a las Administradoras de Cesantías y a las de pensiones en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Las reservas existentes se trasladarán al Tesoro Nacional dada la condición de garante que tiene la Nación en ambos sistemas.

El Gobierno Nacional establecerá el régimen de organización y administración del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, en atención a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 797 de 2003, así como los requisitos que deben cumplir los afiliados para acceder a sus recursos, los cuales no podrán ser más exigentes que los previstos para la garantía de pensión mínima en el Régimen de Prima Media.

Artículo 98. *Normalización pensional.* Con el fin asegurar los derechos de los pensionados y ex trabajadores y el pago de las obligaciones a cargo de los empleadores, el Gobierno Nacional definirá los mecanismos mediante los cuales puede llevarse a cabo la normalización pensional y establecerá los casos en los cuales la normalización será obligatoria o voluntaria, los efectos de cada uno de estos mecanismos y las consecuencias que se derivarán de la desatención de una orden de normalización obligatoria.

Artículo 99. *Protección al desempleo.* El Gobierno Nacional desarrollará un mecanismo para que las cesantías cumplan su función de protección al desempleo. Para este propósito el Gobierno revisará y definirá las causales de retiro de recursos y de liquidación del auxilio de Cesantía.

También se podrá crear un Fondo Solidario que complemente la función de protección al desempleo del auxilio de cesantía. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y administración de este fondo.

Artículo 100. *Promoción del deporte, la academia y la cultura.* El Gobierno Nacional creará el programa denominado SUPÉRATE, a través del cual se promoverán las competencias deportivas, académicas y culturales de la niñez, la juventud y los mayores.

Artículo 101. *Priorización de recursos para población desplazada por la violencia.* El Gobierno Nacional priorizará, dentro de los presupuestos fiscales los recursos necesarios para contribuir al cumplimiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia. Para lo anterior y con el fin de garantizar la eficiente asignación de estos recursos, el Gobierno Nacional determinará las herramientas dirigidas a estimar el costo de las necesidades de la población desplazada por la violencia, establecer las metas físicas y presupuestales de acuerdo con la dinámica del desplazamiento forzado por la violencia y los mecanismos necesarios para hacer seguimiento a su ejecución y de esta manera, contribuir a superar el Estado de Cosas Inconstitucional - ECI- en la situación de desplazamiento forzado por la violencia.

Artículo 102. *Flexibilización de la oferta dirigida a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.* Las Entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación flexibilizarán su oferta destinada a la prevención, protección y atención de la Población Víctima del desplazamiento forzado por la Violencia, de tal forma, que atienda las necesidades de esta población y tenga en cuenta las características del territorio.

En todo caso la oferta e institucionalidad nacional existente para este tema, deberá ser revisada, modificada o adecuada de tal manera que efectivamente contribuya al cumplimiento de los lineamientos propuestos en este Plan en lo que respecta a la prevención, protección y atención de la Población Víctima del desplazamiento forzado por la Violencia.

Artículo 103. *Articulación de la política de restablecimiento socioeconómico para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.* El Gobierno Nacional pondrá en marcha un mecanismo de coordinación que brinde soluciones integrales para los hogares víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, en materia de vivienda, generación de ingresos y restitución o compensación de los derechos sobre la tierra en los eventos que exista; de igual manera, realizará acompañamiento y seguimiento a la materialización de dichas soluciones. Para lo anterior se tendrá en cuenta principalmente las necesidades de los hogares desplazados por la violencia y las características particulares del territorio.

Las Entidades del orden nacional que tienen oferta y programas dirigidos a la población víctima del

desplazamiento forzado por la violencia en los temas antes mencionados, programarán, asignarán, focalizarán y ejecutarán de manera integral y articulada la provisión de los bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas. Para lo anterior, el Gobierno Nacional reglamentará lo correspondiente.

Artículo 104. *Determinación de criterios para la superación de la situación de vulnerabilidad individual manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia.* Se autoriza al Gobierno Nacional para determinar e implementar los criterios técnicos que deban tenerse en cuenta con el fin de establecer cuándo se supera la situación de vulnerabilidad individual manifiesta generada para las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

Para este efecto, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta que un hogar desplazado por la violencia supera la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia cuando, en el marco de un proceso de retorno o reubicación: (i) se verifique a través de los indicadores de goce efectivo de derechos que goza efectivamente de los derechos básicos (vida, integridad, seguridad, libertad, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, subsistencia mínima e identidad) con posterioridad al desplazamiento y (ii) se demuestre a través de la medición de un indicador global que el hogar ha avanzado sostenidamente en el restablecimiento económico y social.

Artículo 105. *Inversión entre entidades territoriales para la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.* Con el fin de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia y desarrollar soluciones duraderas para la Población Desplazada en el marco del retorno y las reubicaciones, y de conformidad con el artículo 88 de la Ley 715 del 2001, las Entidades territoriales podrán realizar inversiones en otras entidades territoriales. Lo anterior será reglamentado por el Gobierno Nacional.

Artículo 106. *Incentivos para las entidades territoriales en el marco de la política para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.* En la distribución de los recursos por concepto de eficiencia administrativa del Sistema General de Participaciones (SGP) para propósito general, se establecerá un porcentaje para distribuir exclusivamente entre los municipios y distritos receptores de población desplazada por la violencia que realicen inversiones en planes, programas y proyectos y contribuyan al cumplimiento de las metas propuestas en este plan para este grupo poblacional. Para el efecto se tendrá en cuenta la certificación que expida el Ministerio del Interior y de Justicia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En la asignación regional indicativa de la inversión nacional se tendrá como criterio de priorización a las entidades territoriales que hayan sido certificadas por el Ministerio del Interior y de Justicia, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo 10 de 2010 del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Artículo 107. *Empleo transitorio para población desplazada por la violencia.* Con el fin de generar capacidades para la empleabilidad y generación de ingresos, el Gobierno Nacional implementará programas de empleo transitorios que serán considerados como ayuda humanitaria de transición.

Artículo 108. *Medición de indicadores de goce efectivo de derechos.* En materia de atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos serán medidos por hogar víctima del desplazamiento forzado por la violencia para lo cual se autoriza al Gobierno Nacional a adecuar el sistema de medición de la Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema (INFOJUNTOS), los registros administrativos y los demás sistemas de información que recojan datos sobre las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

CAPÍTULO IV
Consolidación de la paz

Artículo 109. *Atención a población en proceso de reintegración*. El Gobierno Nacional establecerá una oferta diferenciada para la atención económica y social de la población en proceso de reintegración, la cual será implementada por cada sector de forma articulada según la ruta de reintegración vigente. Así mismo, promoverá la inclusión de los lineamientos de la política de reintegración en los niveles territoriales.

Artículo 110. *Remisión de inventario de bienes inmuebles rurales incautados y extinguidos.* La Dirección Nacional de Estupefacientes remitirá a la entidad encargada de adelantar la restitución de predios despojados el inventario de bienes inmuebles rurales que queden a su disposición, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, para que dicha entidad certifique si estos han sido objeto de despojo o abandono forzado en el término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la remisión.

La entidad encargada de adelantar la restitución de predios despojados registrará el predio que haya sido despojado o abandonado en caso de que aún no esté registrado y notificará a los interesados para dar inicio a la solicitud de restitución según proceda. Así mismo, remitirá al INCODER el inventario de los inmuebles rurales sobre los cuales no se registre despojo o abandono alguno para que emita concepto en el que defina su vocación y determine si lo requiere para adjudicación de tierras a pequeños campesinos o para mitigar los efectos del fenómeno de La Niña de conformidad con el Decreto 4826 de 2010, en el término de sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la remisión.

Artículo 111. *Recursos financiación centros de atención especializada en el marco del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.* Con cargo a la fracción que se reasigna por disposición del artículo 13 de la Ley 55 de 1985 a la construcción, adecuación y dotación de establecimientos carcelarios, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF financiará la construcción, adecuación y dotación de los centros de atención especializada en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Para tales efectos, la Superintendencia de Notariado y Registro trasladará directamente al ICBF los mencionados recursos dentro del primer trimestre de cada vigencia fiscal, según la apropiación destinada para tales fines en las leyes anuales de presupuesto.

Los recursos restantes podrán destinarse al financiamiento de proyectos de inversión para el fortalecimiento de la justicia en el Ministerio del Interior y de Justicia o en los órganos que conforman la Rama Judicial.

Artículo 112. *Infraestructura estratégica para la defensa y seguridad nacional.* El Ministerio de Defensa Nacional podrá enajenar o entregar en adminis-

tración la infraestructura militar y policial estratégica que sea de su propiedad, para lo cual podrá regirse por las normas de derecho privado o público y canalizar y administrar los recursos provenientes de su enajenación a través de los fondos internos del sector.

Los plazos de los procedimientos para obtener las licencias que se requieran se reducen a la mitad.

La enajenación y destinación de los recursos provenientes de la misma, deberá responder a un plan que elaborará el Ministerio de Defensa Nacional y estará sujeta a aprobación del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 113. *Infraestructura estratégica del sector defensa.* Adiciónese el artículo 8° de la Ley 388 de 1997, con el siguiente numeral:

"**15.** Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de defensa nacional".

Artículo 114. *Fortalecimiento de la consolidación territorial.* El direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional. El Gobierno Nacional determinará y revisará periódicamente las zonas de intervención, y creará y fortalecerá los mecanismos institucionales de gerencia y coordinación civil del orden nacional y regional para su implementación, aprovechando y fortaleciendo las capacidades del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR).

Las entidades del Gobierno Nacional priorizarán esfuerzos y recursos de inversión destinados al logro de los objetivos y estrategias de la Política Nacional de Consolidación Territorial en las zonas focalizadas de conformidad con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, se podrán establecer mecanismos especiales de presupuestación basados en la coordinación interinstitucional. El Gobierno Nacional coordinará con las entidades territoriales para promover la priorización de recursos de inversión destinados al logro de estos objetivos y estrategias.

El Gobierno Nacional coordinará con la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación para promover la priorización de recursos de inversión destinados al logro de los objetivos y estrategias de la Política Nacional de Consolidación Territorial en las zonas focalizadas de conformidad, con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 115. *Coordinación para combatir el crimen organizado.* El Gobierno Nacional coordinará con la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación programas para el fortalecimiento de la justicia especializada con el fin de mejorar su capacidad de gestión frente a fenómenos de criminalidad organizada.

CAPÍTULO V

Soportes transversales

Gestión ambiental y del riesgo de desastre

Artículo 116. *Delimitación de ecosistemas de páramo y humedales.* Los ecosistemas de páramo y humedales deberán ser delimitados a una escala adecuada, la cual será definida por el Gobierno Nacional. Asimismo, las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible realizarán el proceso de delimitación, zonificación y determinación del régimen de uso de estos ecosistemas, para lo cual tendrán un plazo de tres (3) años a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 1°. En estas áreas solamente se podrán adelantar las actividades definidas como compatibles o permitidas, por la autoridad ambiental.

Parágrafo 2°. No se podrán autorizar actividades mineras, ni agrícolas en los ecosistemas de páramos. Para tales efectos, se considerará la cartografía contenida en el atlas de páramos de Colombia, hasta tanto se cuente con cartografía de la escala adecuada.

Artículo 117. *Eliminación de reservas forestales productoras - protectoras.* Modifíquese el artículo 202 del Decreto-ley 2811 de 1974, el cual quedará de la siguiente manera:

"**Artículo 202.** El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales.

Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras.

La naturaleza forestal de los suelos será determinada según estudios ambientales y socioeconómicos.

Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales efectuar la clasificación, el ordenamiento y zonificación y, determinar el régimen de usos de las áreas forestales del territorio nacional, salvo las que se encuentren en las áreas de reserva forestal nacional y en las áreas que conforman el sistema de parques nacionales naturales".

Artículo 118. *Objetivos del Fondo Nacional Ambiental*. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 88 de la Ley 99 de 1993:

"**Parágrafo 2°.** El FONAM tendrá una subcuenta denominada "Restauración o rehabilitación 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, que no correspondan a obligaciones establecidas en instrumentos de manejo y control ambiental".

Artículo 119. *Áreas de reserva forestal.* Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal.

En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída.

Parágrafo 1°. En las áreas de reserva forestal protectoras, no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Minis-

terio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

Artículo 120. *Declaratoria de áreas protegidas locales*. Los Municipios podrán designar áreas protegidas locales en las categorías de Parque Natural Local, Santuario de Vida Silvestre, reserva de uso sostenible, refugio de vida silvestre, reserva de servicios ecosistémicos y parques ecológicos recreativos, de conformidad con la reglamentación que se expida. Las funciones que la presente ley reconoce a esas entidades territoriales se ejercerán en los términos de las competencias otorgadas por la Constitución Política y la Ley 99 de 1993, sujeto a la reglamentación que para tal fin se expida. No se modifican ni trasladan a los municipios, funciones conferidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, ni la facultad de otorgar permisos, licencias, autorizaciones, concesiones y demás derechos de uso de los recursos naturales renovables.

Artículo 121. *Rondas hídricas.* Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales efectuar el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional.

Artículo 122. *Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales.* El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

"**Artículo 111.** ***Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales.*** Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

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.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial coordinará y orientará la solicitud de información a los municipios, quienes deberán enviar la información presupuestal individualizada para garantizar el cumplimiento de este artículo.

Parágrafo 1°. Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 2°. Para los efectos previstos en el presente artículo, la base de cálculo a la cual se le aplica el porcentaje citado estará compuesta por los ingresos corrientes de libre destinación y los recursos destinados a la conservación de los recursos hídricos.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento".

Artículo 123. *Tasas retributivas y compensatorias*. Modifíquese y adiciónense los siguientes parágrafos al artículo 42 de la Ley 99 de 1993:

"**Parágrafo 1°.** Las tasas retributivas y compensatorias se aplicarán incluso a la contaminación causada por encima de los límites que permite la ley y los reglamentos, y a aquellos usuarios que no cuenten con los permisos o autorizaciones respectivas. No obstante, se deberá imponer a dichos usuarios las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar, y el cobro de esta tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento.

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 seguimiento de la tasa, 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, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos".

Artículo 124. *Solidaridad en la financiación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.* Las autoridades ambientales competentes, las entidades territoriales y demás entidades de los órdenes nacional, departamental o municipal, asentadas y con responsabilidades en la cuenca, podrán en el marco de sus competencias, suscribirse a los convenios para la ejecución de proyectos de financiación por fuera de los limites jurisdiccionales.

Artículo 125. *Competencias de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos.* Las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos previstas en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas

funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente en las áreas urbanas a excepción de la elaboración de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y la gestión integral del recurso hídrico.

Artículo 126. *Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en Gestión Integral del Recurso Hídrico*. La Gestión Integral del Recurso Hídrico - GIRH en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible implica:

a) el establecimiento de normas, directrices y la ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas;

b) el ordenamiento del recurso hídrico, el establecimiento por rigor subsidiario, de normas de calidad para el uso del agua y los límites permisibles para la descarga de vertimientos;

c) el otorgamiento de concesiones de aguas, la reglamentación de los usos del agua, el otorgamiento de los permisos de vertimiento y la reglamentación de los vertimientos;

d) fijar y recaudar conforme a la ley, las tasas, contribuciones y multas por concepto del uso y aprovechamiento del recurso hídrico;

e) la evaluación, control y seguimiento ambiental de la calidad del recurso hídrico, de los usos del agua y de los vertimientos;

f) la imposición y ejecución de las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley;

g) la formulación, ejecución y cofinanciación de programas y proyectos de recuperación, restauración, rehabilitación y conservación del recurso hídrico y de los ecosistemas que intervienen en su regulación;

h) formulación y ejecución de los proyectos de cultura del agua;

i) requerimiento y seguimiento a los Planes de Uso Eficiente y Ahorro del Agua;

j) las demás que en este marco establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 127. *Tasas por utilización de agua*. Adiciónense los siguientes parágrafos al artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

"**Parágrafo 1°.** Todo proyecto que requiera licencia ambiental y 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, deberá destinar el 1% del total de la Inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.

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 los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.

Para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento; la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.

Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo 1° 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 o en la formulación y adopción del Plan.

Parágrafo 3°. La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización".

Artículo 128. *Formulación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.* El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático será coordinado por el DNP con la participación de las entidades competentes para su elaboración.

Las entidades públicas del orden nacional deberán incorporar en sus Planes Sectoriales una estrategia de adaptación al Cambio Climático conforme a la metodología definida por el DNP, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el IDEAM y revisado por los mismos previo a la autorización final por parte del CONPES.

Artículo 129. *Inventario nacional de asentamientos en riesgo de desastres*. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en un plazo no mayor a dieciocho meses (18) meses, contados a partir de la sanción de la presente ley, consolidará el Inventario Nacional de Asentamientos en riesgo de desastre, para lo cual, los municipios del país, atendiendo las obligaciones establecidas en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989 y el artículo 5° de la Ley 2ª de 1991, suministrarán la información y contribuirán a su actualización permanente, de acuerdo con la metodología que defina dicho Ministerio. El suministro de información, por parte de los municipios, constituye un deber para los servidores públicos en los términos del artículo 34 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

Artículo 130. *Reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a desastres.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará una estrategia para el aseguramiento ante riesgos de desastres de origen natural y/o antrópico no intencional. Dicha estrategia estará orientada a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación gestionar, adquirir y/o celebrar con entidades nacionales y/o extranjeras los instrumentos y/o contratos que permitan el aseguramiento y/o cubrimiento de dichos eventos.

Artículo 131. *Financiación de proyectos de reconstrucción*. Para garantizar la no generación o reproducción de las condiciones de riesgo de desastre,

el Gobierno Nacional podrá condicionar la asignación de recursos para procesos de reconstrucción en los municipios afectados por desastres naturales, a la revisión excepcional de los Planes de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con el artículo 5° del Decreto 4002 de 2004.

Artículo 132. *Transferencias del sector eléctrico.* El artículo 45 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

"**Artículo 45.** Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y el embalse, que será destinado a la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.

2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a los que trata el literal siguiente.

b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentra el embalse.

Cuando los municipios sean a la vez cuenca y embalse, participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral 2 del presente artículo.

Estos recursos sólo podrán ser utilizados por los municipios en proyectos de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

3. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4% que se distribuirá así:

a) 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta.

b) 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora.

Estos recursos sólo podrán ser utilizados por el municipio en proyectos de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

Parágrafo 1º. Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos;

Parágrafo 2º. En la transferencia a que hace relación este artículo, está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43".

Artículo 133. *Del estudio de impacto ambiental*. Modifícase el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, así:

"**Art**ículo **57.** ***Del estudio de impacto ambiental.*** Se entiende por Estudio de Impacto Ambiental, el conjunto de la información que deberá presentar ante la autoridad ambiental competente el peticionario de una licencia ambiental.

El Estudio de Impacto Ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, y los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

La autoridad ambiental competente, para otorgar la licencia ambiental, fijará los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental en un término que no podrá exceder de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la solicitud por parte del interesado".

Artículo 134. *Del procedimiento para otorgamiento de licencias ambientales.* Modifíquese el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

"**Artículo 58.** ***Del procedimiento para otorgamiento de licencias ambientales.*** El interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental presentará ante la autoridad ambiental competente la solicitud acompañada del estudio de impacto ambiental correspondiente para su evaluación. La autoridad competente dispondrá de treinta (30) días hábiles para solicitar al interesado información adicional en caso de requerirse. Allegada la información requerida, la autoridad ambiental dispondrá de diez (10) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deberán serle remitidos en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, dispondrá hasta noventa (90) días hábiles para otorgar la licencia ambiental, contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, según el procedimiento previsto en este artículo.

Parágrafo. En caso de que el procedimiento se demore más de los noventa (90) días hábiles establecido en este artículo contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, automáticamente pasará a jurisdicción de un Comité que en un plazo menor a sesenta (60) otorgará o negará la respectiva licencia ambiental. El Comité estará integrado por:

a) El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.

b) El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.

c) El Secretario General de la Presidencia o su delegado; y

d) La cabeza del sector al que corresponde el proyecto del caso, o su delegado".

Artículo 135. *De la calidad de los estudios de impacto ambiental, diagnósticos ambientales de alternativas y planes de manejo ambiental.* El Gobierno Nacional, con el fin de garantizar la calidad de la información aportada en procesos de licenciamiento ambiental, establecerá las condiciones y requisitos para las personas naturales o jurídicas que elaboran estudios de impacto ambiental, diagnósticos ambientales de alternativas y planes de manejo ambiental que se presenten ante la autoridad ambiental estén debidamente certificadas de acuerdo al procedimiento que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, establezca.

BUEN GOBIERNO

Artículo 136. *Obligatoriedad de suministro de información*. Para el desarrollo de los planes, programas

y proyectos incluidos en el presente Plan y en general para el ejercicio de las funciones públicas, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas pondrán a disposición de las demás entidades, bases de datos de acceso permanente y gratuito, con la información que producen y administran. Las entidades productoras y usuarias de la información deben garantizar la observancia de las limitaciones de acceso y uso referidas al derecho de hábeas data, privacidad, reserva estadística, los asuntos de defensa y seguridad nacional y, en general, todos aquellos temas a los que la Ley les haya otorgado el carácter de reserva.

La obligación a la que se refiere el presente artículo constituye un deber para los servidores públicos en los términos del artículo 34 del Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

Parágrafo 1°. El acceso a las bases de datos y la utilización de su información serán gratuitos. Las entidades y los particulares que ejerzan funciones públicas sólo tendrán derecho a cobrar por el acceso a los datos y a las bases de datos que administren, los costos asociados a su reproducción. Las entidades públicas no serán sujetos pasivos de la tasa a la que se refiere la Ley 1136 de 2007.

Respecto de los términos para la entrega de la información, deberán dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, o la norma que lo modifique, sustituye o derogue.

Parágrafo 2º. En el evento en que las entidades estatales o los particulares que ejerzan funciones públicas requieran procesamientos o filtros especiales adicionales a la información publicada en las bases de datos, la entidad que la administra o produce podrá cobrar dichos servicios mediante contrato o convenio.

En los términos señalados en el presente artículo y para el reconocimiento de derechos pensionales y el cumplimiento de la labor de fiscalización de competencia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, esta tendrá acceso a la información alfanumérica y biográfica que administra la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a la tributaria de que trata el artículo 574 y el Capítulo III del Título II del Libro V del Estatuto Tributario que administra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La UGPP podrá reportar los hallazgos a las Administradoras del Sistema de Protección Social, para los fines de la determinación, liquidación y cobro por parte de las administradoras del Sistema de Protección Social en relación con las contribuciones de la protección social de su competencia, garantizando en todo caso, el mantenimiento de la reserva de la información a que haya lugar.

Artículo 137. *Herramientas de seguimiento y evaluación de la gestión y resultados.* El seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo se realizará a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -Sinergia- diseñado con el objeto de realizar un seguimiento a la gestión de las entidades del Gobierno y realizar una evaluación efectiva de los resultados e impactos de las políticas públicas, en cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país, el cual comprende al Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno -SISMEG-, concentrado en el seguimiento continuo del desempeño de las entidades públicas y que es insumo para la toma de acciones correctivas en aras de alcanzar los objetivos del PND; y el Sistema Nacional de Evaluaciones -SISDEVAL- concentrado en la valoración de las intervenciones del Estado y que sirven de insumo para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos.

Artículo 138. *Reportes del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados*. El Departamento Nacional de Planeación producirá informes periódicos sobre el comportamiento del Plan Nacional de Desarrollo acordes con los establecidos en la Ley 152 de 1994, para revisión y discusión del Gobierno, las entidades de control y la ciudadanía en general.

Los productos serán:

a) Informe anual sobre el balance del Plan Nacional de Desarrollo para ser presentado al CONPES a más tardar el 30 de abril de cada año, el cual contendrá como mínimo, el balance de los indicadores de seguimiento al plan a 31 de diciembre del año anterior, el balance de las evaluaciones de política pública adelantados en el año anterior, y la propuesta de agenda de evaluaciones de política para el año. Este informe se le presentará al Consejo Nacional de Planeación.

b) Informe al Congreso sobre el balance del Plan Nacional de Desarrollo para ser presentado en la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso el 20 de julio de cada año, el cual contendrá el balance del Plan Nacional de Desarrollo entre el 1° de junio del año anterior y el 30 de mayo del año en que se presente.

Artículo 139. *Gobierno en Línea como estrategia de Buen Gobierno.* Todas las entidades de la administración pública deberán adelantar las acciones señaladas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la estrategia de Gobierno en Línea.

Esta estrategia liderada por el Programa Gobierno en Línea contemplará como acciones prioritarias el cumplimiento de los criterios establecidos al respecto, así como las acciones para implementar la política de cero papel, estimular el desarrollo de servicios en línea del Gobierno por parte de terceros basados en datos públicos, la ampliación de la oferta de canales aprovechando tecnologías con altos niveles de penetración como telefonía móvil y televisión digital terrestre, la prestación de trámites y servicios en línea y el fomento a la participación y la democracia por medios electrónicos.

El Gobierno implementará mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad, nivel de satisfacción e impacto de estas acciones.

Artículo 140. *Racionalización de trámites y procedimientos al interior de las entidades públicas*. Los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y Territorial, procederán a identificar, racionalizar y simplificar los procesos, procedimientos, trámites y servicios internos, con el propósito de eliminar duplicidad de funciones y barreras que impidan la oportuna, eficiente y eficaz prestación del servicio en la gestión de las organizaciones.

Para el efecto las entidades y organismos deberán utilizar tecnologías de información y comunicaciones e identificar qué procesos se pueden adelantar a través de mecanismos de servicios compartidos entre entidades, que logren economías de escala y sinergia en aspectos como la tecnología, la contratación, el archivo y las compras, entre otros. En el corto plazo los organismos y entidades deben prestar sus servicios a

través de medios electrónicos, que permitan la reducción en la utilización de papel.

Los organismos y entidades del orden nacional deberán definir una meta relacionada con la racionalización de trámites internos con su correspondiente indicador en el Sistema de Seguimiento a Metas SISMEG y prever su incorporación en el Plan de Desarrollo Administrativo Sectorial e institucional. Las autoridades del orden Departamental, Distrital y Municipal deberán reportar al Departamento Administrativo de la Función Pública, a través del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT- los procesos, procedimientos, trámites y servicios racionalizados.

Artículo 141. *Criterios para la estructuración de proyectos público privados.* Las entidades públicas que estructuren proyectos que involucren esquemas de asociaciones público privadas deberán dar cumplimiento a la reglamentación que para el efecto expidan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 142. *Servicio al ciudadano.* Con el objeto de mejorar la oportunidad, accesibilidad y eficacia de los servicios que provee la Administración Pública al ciudadano, las entidades públicas conformarán equipos de trabajo de servidores calificados y certificados para la atención a la ciudadanía, proveerán la infraestructura adecuada y suficiente para garantizar una interacción oportuna y de calidad con los ciudadanos y racionalizarán y optimizarán los procedimientos de atención en los diferentes canales de servicio.

El Gobierno Nacional dictará las normas técnicas para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 143. *Defensa del Estado.* Con el objetivo de fortalecer la estrategia del Estado para prevenir y atender de manera oportuna, óptima y eficiente su defensa en controversias internacionales de inversión, deberán programarse dentro del Presupuesto General de la Nación los recursos correspondientes a los gastos, honorarios y demás erogaciones relacionadas con dichas controversias internacionales.

Facúltase al Gobierno Nacional para determinar la información de carácter reservado relativa a las controversias internacionales de inversión y reglamentar la reserva legal de la misma, por constituir material necesario para una efectiva defensa del Estado.

Artículo 144. *Contratación mínima cuantía.* Adiciónase al artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 el siguiente numeral:

"**5. Contratación mínima cuantía.** La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas.

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil.

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas.

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

Las particularidades del procedimiento previsto en este numeral, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas adquisiciones en establecimientos que correspondan a la definición de "gran almacén" señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

La contratación a que se refiere el presente numeral se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003, ni en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007".

Artículo 145. *Inventario de procesos.* El artículo 25 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

"**Artículo 25.** ***Inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual.*** El liquidador de la entidad deberá presentar al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de los tres (3) meses después de su posesión, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, el cual deberá contener la información que establezca el Ministerio del Interior y de Justicia.

Parágrafo 1º. El archivo de procesos y de reclamaciones y sus soportes correspondientes, será entregado en los casos en los que no sea procedente la constitución de un patrimonio autónomo de remanentes, al Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encontraba adscrita o vinculada la entidad objeto de liquidación, mientras que en aquellas situaciones en las que dichos patrimonios deban constituirse, los archivos permanecerán en los mismos hasta su disolución y posteriormente serán entregados al Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encontraba adscrita o vinculada la entidad objeto de liquidación. En ambos casos los archivos deberán estar debidamente inventariados de acuerdo con los parámetros establecidos por el Archivo General de la Nación, conjuntamente con una base de datos que permita la identificación adecuada.

Parágrafo 2º. Con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado, el liquidador de la entidad, como representante legal de la misma, continuará atendiendo, dentro del proceso de liquidación y hasta tanto se efectúe la entrega de los inventarios, conforme a lo previsto en el presente decreto, los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término".

Artículo 146. *Avalúo de bienes.* El artículo 28 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

"**Artículo 28.** ***Avalúo de bienes.*** Simultáneamente con la elaboración de los inventarios, el liquidador realizará el avalúo de los bienes de propiedad de la entidad, sujetándose a las siguientes reglas:

1. Bienes inmuebles. El avalúo de los bienes inmuebles se regirá por las disposiciones legales sobre la materia.

2. Bienes muebles. El avalúo de los bienes muebles se practicará por peritos avaluadores, designados por el liquidador. Con el fin de garantizarle a los acreedores una adecuada participación, el liquidador informará a los acreedores reconocidos en el proceso, la designación de los peritos, para que estos dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la designación, presenten las objeciones a la misma, las

cuales deberán ser resueltas por el liquidador dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del plazo para presentar las objeciones.

3. Copia del avalúo de los bienes será remitida a la Contraloría General de la República, con el fin de que se ejerza el control fiscal sobre el mismo".

Artículo 147. *Movilización de activos.* A partir de la expedición de la presente ley, las entidades públicas del orden nacional con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las entidades en liquidación, tendrán un plazo de seis (6) meses para ceder la cartera con más de ciento ochenta (180) días de vencida, al Colector de Activos Públicos -CISA para que este las gestione. La cesión se hará mediante contrato interadministrativo en las condiciones que fije el modelo de valoración que defina el Gobierno Nacional. La cartera de naturaleza coactiva y la que no esté vencida, podrá ser entregada en administración a CISA.

Dentro del mismo plazo, las entidades a que se refiere el inciso anterior, transferirán a CISA, a título gratuito y mediante acto administrativo, los inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados y que no requieran para el ejercicio de sus funciones, incluidos aquellos que por acto público o privado sean sujetos de una destinación específica y que no estén cumpliendo con tal destinación, para que CISA los comercialice.

Los recursos derivados de la enajenación de dichos inmuebles, una vez deducidos los costos de comisiones y gastos administrativos o de operación, serán girados por CISA directamente a la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Aquellos inmuebles no saneados de propiedad de las entidades a que se refiere el presente artículo, que sean susceptibles de ser enajenados, serán comercializados o administrados a través de CISA mediante contrato interadministrativo.

Parágrafo 1º. Vencido el plazo establecido en este artículo, las entidades públicas que se encuentran obligadas en virtud de lo aquí ordenado, deberán ceder o transferir a CISA para su comercialización los inmuebles que no requieran para el ejercicio de sus funciones, dentro del año siguiente al que lo reciban. En el caso de las carteras, la cesión se deberá cumplir a los ciento ochenta (180) días de vencida.

Parágrafo 2º. La forma, los plazos para el traslado de los recursos que genere la gestión de los activos a que se refiere el presente artículo, las condiciones para determinar los casos en que un activo no es requerido por una entidad para el ejercicio de sus funciones, el valor de las comisiones para la administración y/o comercialización y el modelo de valoración serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°. El registro de la transferencia de los inmuebles entre las entidades públicas y CISA, estará exento de los gastos asociados a dicho acto.

Parágrafo 4°. Igualmente, serán transferidos a CISA aquellos activos que habiendo sido propiedad de Entidades Públicas del orden Nacional sometidas a procesos de liquidación ya concluidos y que encontrándose en Patrimonios Autónomos de Remanentes, no hayan sido enajenados, a pesar de haber sido esta la finalidad de su entrega al Patrimonio Autónomo correspondiente.

El producto de la enajenación de estos activos una vez descontadas la comisión y los gastos administrativos del Colector de Activos, será entregado al Patrimonio Autónomo respectivo, para los efectos previstos en los correspondientes contratos de Fiducia.

Parágrafo 5º. Se exceptúa de la aplicación de este artículo, la cartera proveniente de las operaciones de crédito público celebradas por la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Artículo 148. *Arancel judicial.* Adiciónese un tercer inciso al artículo 4° de la Ley 1394 de 2010:

"Tampoco podrá cobrarse el arancel de que trata la presente ley al Colector de Activos Públicos - CISA, cuando este intervenga como titular en procesos judiciales".

Artículo 149. *Saneamiento contable.* Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, las entidades del orden nacional que tengan cuentas registradas a favor del Tesoro Público podrán fenecer los saldos registrados a cargo de las entidades territoriales y nacionales, con corte a 31 diciembre de 2010, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, cuando se encuentren en algunas de las siguientes condiciones:

a) Derechos u obligaciones respecto de los cuales no es posible ejercer su cobro o pago, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción, según sea el caso;

b) Derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneos a través de los cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro o pago;

c) Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de cobro.

La Contaduría General de la Nación fijará el procedimiento para el registro contable de las operaciones que se deriven de la aplicación de este artículo.

Parágrafo. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - sólo procederá con los registros contables que sean del caso para extinguir obligaciones de pago en virtud de créditos de presupuesto y/o acuerdos de pago suscritos con entidades estatales deudoras una vez se verifique la culminación del proceso liquidatorio de la entidad estatal deudora y que el mismo haya ocurrido con anterioridad a la fecha de expedición de la presente ley.

Artículo 150. *Protección contra prácticas corruptas en el reconocimiento de pensiones.* Cuando cualquier entidad estatal que tenga a su cargo el reconocimiento de pensiones tenga indicios de que tales prestaciones han sido reconocidas con fundamento en documentos falsos, presiones indebidas, inducción a error a la administración o cualquier otra práctica corrupta, la entidad iniciará de oficio una actuación administrativa tendiente a definir los supuestos fácticos y jurídicos de la prestación y la existencia de la presunta irregularidad. Si como resultado de la actuación se verifica la irregularidad total o parcial del reconocimiento, la administración procederá a revocar o modificar el acto sin consentimiento del particular.

Artículo 151. *Licencias de conducción.* El parágrafo 1º del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 4º de la Ley 1383 de 2010, quedará así:

"**Parágrafo 1°.** Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las

condiciones técnicas establecidas en el presente artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito".

Artículo 152. *Saneamientos por motivos de utilidad pública.* La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará del saneamiento automático en favor de la entidad pública, respecto a su titulación y tradición, frente a aquellos posibles vicios en los títulos, que aparezcan durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo. Dichos vicios originan por ministerio de la ley meras acciones indemnizatorias que podrán dirigirse contra cualquiera de los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria diferentes a la entidad pública adquirente.

Artículo 153. *Avalúos en procesos de adquisición de inmuebles.* El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios en los procesos de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, teniendo en cuenta la localización, las condiciones físicas y jurídicas y la destinación económica de los inmuebles, de conformidad con el régimen de facultades urbanísticas aplicable a las diferentes clases y categorías de suelo que trata el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997.

En el avalúo que se practique no se tendrán en cuenta las mejoras efectuadas con posterioridad a la fecha de la notificación de la oferta de compra.

En la determinación del precio de adquisición o precio indemnizatorio se tendrá en cuenta el mayor valor o plusvalía generada por el anuncio del proyecto, el cual será descontado del precio de oferta, según lo que establece el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. Los peritazgos practicados dentro de los procesos de expropiación judicial o administrativa deberán partir del avalúo practicado con fundamento en la reglamentación vigente del Gobierno Nacional o aquella que la sustituya de conformidad con lo previsto en este artículo, así como en las normas metodológicas adoptadas por el IGAC para su desarrollo.

En todo caso, el valor indemnizatorio deberá fundamentarse en los perjuicios alegados y probados por quien solicita el resarcimiento.

En caso de preverse el pago de compensaciones dentro de planes de gestión social, estas sumas se considerarán excluyentes con el valor indemnizatorio que en sede administrativa o judicial se llegare a pagar, y de haber ocurrido el pago deberá procederse al descuento.

Artículo 154. *Fortalecimiento del ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.* En la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios seguirá funcionando el Fondo Empresarial creado por la Ley 812 de 2003 a través de un patrimonio autónomo.

Este Fondo podrá financiar a las empresas en toma de posesión con fines liquidatorios -Etapa de Administración Temporal o en Liquidación, para: i) 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, y ii) Apoyo para salvaguardar la prestación del servicio a cargo de la empresa en toma de posesión. Así mismo, podrá apoyar el pago de las actividades profesionales requeridas para prestar apoyo en áreas financieras, técnicas, legales y logísticas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la Empresa objeto de toma de posesión bajo las modalidades de fines liquidatorios -Etapa de Administración Temporal o en Liquidación.

A este Fondo ingresarán los recursos de los excedentes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-, de la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, y el producto de las multas que imponga esta Superintendencia.

El Fondo tendrá un Comité Fiduciario integrado por el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, un asesor de su Despacho y el Director de Entidades Intervenidas y en Liquidación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. El Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios será el ordenador del gasto.

Artículo 155. *Fortalecimiento de la DIAN.* El producto de la venta de las mercancías aprehendidas, decomisadas y abandonadas a favor de la Nación, deberá ingresar como recursos propios a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para atender sus gastos.

Artículo 156. *Bienes en dación en pago*. Los bienes ofrecidos en dación en pago a las entidades estatales deberán estar libres de gravámenes, embargos, arrendamientos y demás limitaciones al dominio.

En todo caso, la entidad estatal evaluará y decidirá si acepta o rechaza la dación en pago con fundamento en criterios de comerciabilidad y costo beneficio y demás parámetros que para tal efecto establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Artículo 157. *Evaluación y viabilización de proyectos de agua y saneamiento.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el competente para evaluar y viabilizar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación a través del mecanismo que defina.

Aquellos proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico financiados exclusivamente con recursos de las entidades territoriales, serán evaluados y viabilizados a través de un mecanismo regional, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 158. *Eficiencia en el manejo de residuos sólidos.* Con el fin de controlar y reducir los impactos ambientales, generar economías de escalas y promover soluciones de mínimo costo que beneficien a los usuarios del componente de disposición final del servicio público de aseo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá establecer e implementar áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional, incluidas las estaciones de transferencia de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, y con base en los usos del suelo definidos para este fin por los Concejos Municipales.

Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restriccio-

nes sin justificación técnica al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

Consérvese el incentivo para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo continuará siendo pagado por el prestador al municipio donde se ubique el relleno sanitario de la actividad de disposición final y su tarifa será entre 0.23% y 0.69% del salario mínimo mensual legal vigente - (smlmv) por tonelada dispuesta de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta entre otros, los siguientes criterios: cantidad de toneladas dispuestas, capacidad del relleno sanitario.

Créase un incentivo para la ubicación de estaciones de transferencia de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen estas infraestructuras, siempre que sean de carácter regional. El valor de ese incentivo será pagado al municipio donde se ubique la estación de transferencia regional por parte del prestador de la actividad y su tarifa fluctuará entre 0.0125% y 0.023% del smmlv por tonelada transferida, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del pago 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 y/o la estación de transferencia.

Artículo 159. *Atribución de facultades jurisdiccionales.* Las funciones jurisdiccionales otorgadas a la Superintendencia de Sociedades, por el artículo 44 de la Ley 1258 de 2008, con fundamento en lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política, procederán respecto de todas las sociedades sujetas a su supervisión.

Artículo 160. *Conformación y funcionamiento del Conpes.* El Gobierno Nacional fijará las reglas de funcionamiento y las funciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social y del Conpes para la política social.

De estos Consejos serán miembros permanentes con voz y con voto los Ministros de Despacho y los Directores de Departamento que se requieran para su adecuado funcionamiento. A discreción del Gobierno se establecerán los invitados con voz y sin voto.

Artículo 161. *Financiación y ejecución interinstitucional.* Para el financiamiento de planes y programas necesarios para la implementación del presente PND que involucren a diferentes entidades del orden nacional, el Departamento Nacional de Planeación - DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP y las entidades involucradas, elaborarán y presentarán para aprobación del CONPES, el esquema de financiación y ejecución interinstitucional de estos, de conformidad con la reglamentación que para tales efectos expida el Gobierno Nacional.

Artículo 162. *Restricción a los gastos de personal.* Durante los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y para dar cumplimiento al presente Plan Nacional de Desarrollo, se exceptúan a las Entidades Públicas Nacionales de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal.

Artículo 163. *Cesión de los derechos de crédito de la Nación.* La Nación podrá realizar a título oneroso la transferencia o cesión de las acreencias a su favor relacionadas con las operaciones de que trata el Decreto 2681 de 1993, sin necesidad de contar con el consentimiento previo y expreso del deudor. Para estos efectos, dicha transferencia o cesión, se llevará a cabo atendiendo las condiciones del mercado.

Artículo 164. *Estrategia de mediano plazo de gestión de la deuda.* El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se encargará de diseñar y gestionar una Estrategia de Mediano Plazo de Gestión de la Deuda (EMGD), con el objeto de definir las directrices sobre la estructura del portafolio global de la deuda pública, propender por la financiación adecuada de las apropiaciones presupuestales del Gobierno Nacional, disminuir el costo de la deuda en el mediano plazo bajo límites prudentes de riesgo, y contribuir en el desarrollo del mercado de capitales.

Parágrafo. Autorícese a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, a través de las operaciones o instrumentos que se requieran para tal fin, administre el portafolio de deuda de la Nación de manera global o agregada en los términos de la EMGD.

Artículo 165. *Enajenación de la participación accionaria de la Nación.* El Gobierno Nacional podrá enajenar aquellas participaciones accionarias en las cuales la propiedad de las mismas haya sido producto de un acto en el que no haya mediado la voluntad expresa de la Nación o que provengan de una dación en pago, siempre y cuando esta participación no supere el 10% de la propiedad accionaria de la empresa, recurriendo para ello al régimen societario al que se encuentren sometidas para ofrecer su participación

Corresponderá al Consejo de Ministros emitir concepto favorable respecto de la enajenación de las participaciones accionarias que se encuentren dentro de la previsión señalada en el inciso anterior.

Parágrafo. Los organismos y entidades del orden nacional, así como las entidades descentralizadas de este mismo orden que posean participaciones sociales en los Fondos Ganaderos, Centrales de Abastos y las Empresas del Fondo Emprender deberán ofrecerlas en primer lugar a aquellas entidades territoriales donde se encuentren domiciliados los respectivos Fondos, Centrales y Empresas en cumplimiento de las reglas de contratación administrativa vigentes. En estos casos, se podrá realizar un proceso de compensación de cuentas o cartera entre la Nación y las entidades públicas interesadas. La enajenación deberá realizarse por la totalidad de la participación accionaria. El precio de la enajenación será al menos el de la valoración cuando la hubiere, y en ausencia de valoración la transacción se hará al menos al valor nominal de la participación certificado por el Revisor Fiscal a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, el diez (10%) del que trata el primer inciso de este artículo no se aplicará a lo dispuesto en el presente parágrafo.

Artículo 166. *Gestión de activos de la Nación.* El Gobierno Nacional definirá los instrumentos necesarios para garantizar la adecuada administración, representación y tenencia de la participación accionaria de las entidades estatales del orden nacional.

Artículo 167. *Cuenta Única Nacional*. A partir de la vigencia de la presente ley, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación a través del Sistema de Cuenta Única Nacional. Para tal efecto, los

recaudos de recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación serán trasladados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme los plazos y condiciones que determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

El ejercicio de la función de administración por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de ninguna manera exime de responsabilidad a la entidad estatal encargada del recaudo y la ejecución presupuestal de sus recursos.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales y los órganos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico.

Parágrafo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley, los recursos de la Nación girados a patrimonios autónomos, que no se encuentren amparando obligaciones dos (2) años después de la fecha en la que se realizó el respectivo giro, serán reintegrados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento de dicho término, con excepción de aquellos que correspondan al Decreto-ley 919 de 1989 y 4819 de 2010, proyectos de agua potable y saneamiento básico, y los recursos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico.

Artículo 168. *Operaciones de crédito público de los proveedores de redes y servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones.* Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 55 de la Ley 1341 de 2009 para otros actos y contratos, la gestión y celebración de los actos y contratos de que trata el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes por parte de los Proveedores de la Información y Comunicaciones que ostenten la naturaleza jurídica de empresas de servicios públicos oficiales y mixtas, así como de aquellas con participación directa o indirecta del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del correspondiente orden administrativo.

Artículo 169. *Capitalización de las entidades multilaterales.* Los compromisos que se adquieran en el marco de tratados o convenios internacionales, de los cuales Colombia haga parte y cuya vinculación haya sido aprobada por ley de la República deberán contar únicamente con aval fiscal por parte del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS.

CAPÍTULO VI

Disposiciones finales

Artículo 170. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 3º y 4º del Decreto 627 de 1974; 19 de la Ley 55 de 1985; 9º de la Ley 25 de 1990; 2º de la Ley 1ª de 1991; 21 de la Ley 160 de 1994; el inciso 2° del artículo 151 de la Ley 223 de 1995; el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999; los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 590 de 2000; 10, 11 y el parágrafo del artículo 12 de la Ley 681 de 2001; parágrafo 3° del artículo 19 de la Ley 769 de 2002; exclúyase a partir del 1° de enero de 2012 la expresión "motocicletas" del parágrafo 2º del artículo 1° de la Ley 787 de 2002, por medio del cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993; 26, inciso 2º del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007; 32 y 33 de la Ley 1176 de 2007 y 30 de la Ley 1382 de 2010.

Deroga las Leyes 188 de 1995; 812 de 2003, a excepción de los artículos 59, 61, 64, 65, 81 y 121; Ley 1151 de 2007 a excepción de los artículos 11, 13, 14, 15, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 31, 49, 62, 64, 67, 68, de los incisos 1° y 3° del 69, 70, 71, 76, 80, 82, 87, 88, 89, 90, 91, 97, 98, 102, 104, 106, 110, 118, 121, 126, 127, inciso 1° del 131, 138, 155, 156, de la Ley 1151 de 2007, los cuales continúan vigentes.

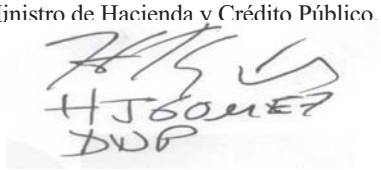
Del artículo 20 de la Ley 790 de 2002 suprímase la expresión el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

Del artículo 3°, literal a) numeral 5 de la Ley 1163 de 2007 la expresión **"**y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la entidad**"** y del numeral 8 suprímase la expresión **"**Servicios de procesamiento, consulta de datos de identificación**".**

De los honorables Congresistas,

Juan Carlos Echeverry Garzón,

Ministro de Hacienda y Crédito Público



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas,

El Gobierno Nacional, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, así como con la responsabilidad política que la ha sido deferida, somete a consideración de esta Honorable Corporación el proyecto de ley "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*".

Como se podrá advertir de lo que se expondrá a continuación, su formulación responde a un ejercicio consistente y coherente para su adopción, propio del ejercicio de la planificación económica y social, como instrumento para el direccionamiento de la política administrativa, en el marco de un amplio proceso participativo y de consulta y en el que se recogen los aspectos nodales para garantizar el desarrollo sostenible del país con más empleo, menor pobreza y más seguridad.

1. Contexto general

De acuerdo con lo establecido en los artículos 339 y siguientes de la Constitución Política, así como en la Ley 152 de 1994, la Ley 270 de 1996, mediante el presente proyecto de ley, el Gobierno Nacional en desarrollo de la potestad que le atribuye los artículos 154 y 341 constitucional, así como el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, se somete a consideración del honorable Congreso de la República el **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014** "**Prosperidad para todos**"**.**

Como su título lo señala, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es reflejo de las propuestas presentadas en el Plan de Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, "Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática", el cual fue ampliamente avalado por el pueblo colombiano en las pasadas elecciones presidenciales y cuyo fundamento se centra en tres objetivos: más empleo, menos pobreza y más seguridad. Se trata, sin duda, de una propuesta incluyente sobre la base del bienestar que, como debe ser, debe ir en aumento. Adicionalmente, prioriza en los aspectos

sustanciales para garantizar dicha prosperidad de una manera realista y coherente.

El Gobierno no deja de lado que en este instrumento convergen una serie de elementos que dan razón del contenido de la presente iniciativa:

- El Plan es una extensión del Estado Social de Derecho y responde a su cualificación y naturaleza. De allí, la especial referencia a los derechos sociales, económicos y colectivos que el mismo debe contener. Es así que, su elaboración encuentra uno de sus fundamentos primordiales en la necesidad de ordenar la política estatal hacia el logro de los objetivos que incorpora la noción del Estado Social de Derecho, que no podría entenderse ni alcanzar la plenitud de sus objetivos ni tampoco realizar lo que es de su esencia sino sobre la base de que el orden jurídico y la actividad pública están ordenados a satisfacer los intereses de quienes integran la sociedad civil

En efecto, si la Constitución Política se lee bajo esta perspectiva, se encuentra que la planeación es uno de sus temas relevantes, no sólo porque se destina un capítulo (el capítulo 2) del Título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, sino porque en otras normas subyace esta filosofía o, por lo menos, la incentiva. En efecto, en el Título I, de los principios fundamentales, se alude a los fines esenciales del Estado, lo cual introduce el planteamiento de priorización por parte de este. Tal disposición se encuentra estrechamente relacionada con el capítulo 2 del Título II, relativo a los derechos sociales, económicos y culturales (artículos 42 a 77). En tal virtud, el Estado debe garantizar y apoyar, entre otros, la protección integral de la familia (artículo 42), del que está por nacer y de su madre (artículo 43), del adolescente (artículo 45), de las personas de la tercera edad (artículo 46) y de los disminuidos físicos. Se reconoce, así mismo, una esfera de derechos fundamentales y prevalentes de los niños, que el Estado tiene la obligación de asistir y proteger (artículos 44, 50). Estas normas constituyen el catálogo normativo que se desprende de reconocer el derecho a la igualdad en los términos contenidos en el artículo 13 *ib.* y en torno a las actividades en donde el Estado debe centrar sus esfuerzos.

Otra extensión de esa actividad se evidencia en la consagración de cláusulas generales garantistas que caracterizan la elaboración de un sistema de seguridad social integral, entre lo que se destaca el tema pensional, y de acceso a los servicios públicos de atención en salud y saneamiento ambiental (artículos 48 y 49) y educación (artículos 67 y 68). Lo propio ocurre con el acceso a la vivienda (artículo 51), al deporte (artículo 52), a la propiedad en sus diversas dimensiones (artículos 58, 60 y 64), al crédito (artículo 66) y a la cultura (artículos 70 y 71). En cuanto a la regulación de las relaciones laborales, se ocupa de temas como el estatuto del trabajo, los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga (artículos 53 a 57). El Estado, en sus diferentes niveles, asume, entonces, labores de "*garantía, promoción, fomento, apoyo, asistencia, ampliación, protección o especial protección*", actividades que sólo pueden llevarlas a cabo dentro de una formulación coherente de políticas públicas. Si a esto se suma la expresa obligación del Estado de planificar "el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución" (artículo 80) y la regulación de la utilización del suelo y del espacio aéreo (artículo 82), el enfoque es evidente. Vale la pena indicar que el énfasis de este ordenamiento desciende a los entornos territoriales (artículos 300-2, 306, 313-2), de manera que no existe ámbito del Estado que se sustraiga a ello.

Sin duda que este cúmulo de actuaciones debe encontrarse debidamente articulado de forma tal que su desarrollo sea, entre otros atributos, consistente, ordenado y coherente (artículo 2º de la Ley 152 de 1994). Igualmente, en ejercicio de la planeación, como proceso y del plan mismo como reflejo teleológico, metodológico e instrumental de la planeación y de la intervención económica, para que la misma tenga una aplicación real, el presente Plan Nacional de Desarrollo, se armoniza con el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones, por lo que bajo estas herramientas, se da el cumplimiento de los principios y mandatos constitucionales bajo parámetros de sostenibilidad y política económica razonada.

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo se impregna de las características propias de un Estado social de derecho. Son temas, que además de neurálgicos, son propios de la actividad que a mediano y a largo plazo debe desarrollar el Estado y sobre los cuales es no sólo lógico sino necesario desplegar la labor de planeación.

- Para ser realista y consistente debe preservarse el equilibrio financiero (artículo 341 C. Pol. artículo 22 de la Ley 152 de 1994). Este es uno de los rasgos de unidad en la adopción del Plan.

Como herramienta de priorización de la acción estatal, no pueden admitirse la profusión de iniciativas sin los respectivos recursos que las financien. Si así no fuera, el Plan se tornaría en un atado de buenas intenciones sin posibilidad de concretarse, lo cual dista de otra de sus características como su ejecutabilidad.

- Con miras a refrendar lo anterior, el proyecto ha tomado en cuenta componentes axiomáticos esenciales. Para lo que nos concierne, la Ley 152 de 1994, de los cuales se destaca una serie de principios de especial relevancia para el presente análisis (artículo 3º):

a) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa, financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.

b) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las Entidades Territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.

c) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación, propenderán por que aquellos tengan cabal culminación. […]

d) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equita-

tiva de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.

e) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

f) Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamentos del plan y en cumplimiento de los planes de acción, se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.

g) Viabilidad. Las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.

h) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en este.

Los anteriores principios apuntan a hacer del Plan Nacional de Desarrollo una decisión política responsable y posible que, además, involucre la solución de los problemas más apremiantes de la población, y así se ha previsto en esta ocasión bajo un propósito incluyente y de aprovechamiento al máximo de las capacidades de la población y de los recursos existentes.

Las características anotadas destacan los atributos de una norma tan importante para un Estado como el Plan Nacional de Desarrollo. Obviamente, cada una de ellas refleja una interesante interrelación con las otras.

Debe tenerse en cuenta, adicionalmente, que siendo el quinto plan que se presenta a esta sede, se ha revisado la jurisprudencia constitucional en la materia, ya abundante[1], con el fin de que este esfuerzo estatal se ajuste, en un todo, a nuestro ordenamiento superior.

2. Proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"

A partir del inicio del actual período presidencial, el Gobierno Nacional, bajo la coordinación y dirección del Departamento Nacional de Planeación, comenzó el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos". El proceso constituyó un trabajo conjunto entre los Ministerios y demás Entidades del Gobierno Nacional, las autoridades de planeación de las entidades territoriales, y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, así como de todas aquellas autoridades que hacen parte del Sistema Nacional de Planeación, en aplicación del principio democrático.

El documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos" se presentó al Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes- el 11 de noviembre de 2010, y su componente de inversiones se presentó el día anterior al Consejo Superior de Política Fiscal -Confis-, el cual emitió su concepto previo relativo a las implicaciones fiscales.

El 12 de noviembre de 2010, se envió copia de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la República y, en esta misma fecha, este fue sometido, para su concepto, al Consejo Nacional de Planeación; organismo que representa a las entidades territoriales y los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales del país.

El Consejo Nacional de Planeación presentó su concepto al Director General, el Subdirector General y otros funcionarios del Departamento Nacional de Planeación el 11 de enero de 2011, e hizo entrega del documento respectivo: "Prosperidad para todos y todas: Concepto del Consejo Nacional de Planeación sobre las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014".

Adicional al concepto del Consejo Nacional de Planeación, el Gobierno Nacional ha recibido y evaluado comentarios de la sociedad civil y sus diversos organismos asociativos. Así mismo, se han realizado foros regionales en cerca de veinte ciudades, y se llevaron a cabo diez foros enfocados en temas específicos incluidos en el documento como la educación, la igualdad de género, los grupos étnicos y los jóvenes, entre otros.

Concomitantemente, y tomando en cuenta las precisiones realizadas en la Sentencia C-461 de 2008 de la Honorable Corte Constitucional, se desarrolló adicionalmente el procedimiento especial de consulta previa para los grupos étnicos. En este espacio se trataron los aspectos sensibles para estas comunidades y se enriquecieron los elementos de formulación del mismo.

Finalizado este proceso abierto y deliberativo, y previo a la presentación del documento al Congreso de la República, el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con las demás entidades del Gobierno, evaluó los conceptos enviados por el Consejo Nacional de Planeación y demás organismos representativos de la sociedad civil y el sector empresarial, así como los comentarios acumulados durante los foros de socialización.

Con base en lo recibido el Departamento Nacional de Planeación realizó los ajustes correspondientes al componente de inversiones, presentado al Consejo Superior de Política Fiscal -Confis-, el cual emitió su concepto previo relativo a las implicaciones fiscales de dichas modificaciones.

El 2 de febrero de 2011 el Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes-, efectuó las enmiendas que consideró pertinentes, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 152 de 1994.

Al cabo de este proceso, el cual indudablemente nutrió y enriqueció la calidad y el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público procede, dentro de los términos constitucionales y legales, a presentar al Congreso de la República el proyecto de ley en referencia y sus anexos respectivos.

---

[1] Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias C-478 de 1992, C-337 de 1993, C-538 de 1995, C-015 de 1996, C-023 de 1996, C-032 de 1996, C-191 de 1996, C-254 de 1996, C-360 de 1996, C-537 de 1999, C-557 de 2000, C-1403 de 2000, C-1065 de 2001, C-978 de 2002, C-524 de 2003, C-022 de 2004, C-130 de 2004, C-305 de 2004, C-369 de 2004, C-373 de 2004, C-473 de 2004, C-669 de 2004, C-795 de 2004, C-991 de 2004, C-1053 de 2004, C-137 de 2007, C-3786 de 2008, C-377 de 2008, C-461 de 2008, C-507 de 2008, C-535 de 200, C-539 de 2008, C-665 de 2008, C-714 de 2008, C-739 de 2008, C-801 de 2008, C-1059 de 2008, C-1062 de 2008, C-1088 de 2008, C-1189 de 2008, C-034 de 2009, C-978 de 2010, entre otras.

3. Aspectos específicos y contenido del Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos"

Es importante destacar que la coyuntura que enmarca el presente Plan Nacional de Desarrollo se diferencia del contexto histórico de anteriores administraciones por lo menos en dos sentidos.

En primer lugar, el país se encuentra frente a un optimismo en su futuro, una renovada confianza en sus potencialidades y una imagen en el exterior que es claramente positiva. Si bien aún no se han superado definitivamente las grandes barreras que históricamente han frenado el desarrollo social y económico del país, como son la violencia, el desempleo, la pobreza y la inequidad, los avances alcanzados en los últimos años, especialmente en materia de orden público, permiten proponer un Plan Nacional de Desarrollo menos concentrado en abordar urgencias inaplazables de corto o mediano plazo, y más enfocado en diseñar una planeación integral hacia un país próspero para las próximas generaciones. Así lo reconoce el Consejo Nacional de Planeación cuando, al emitir su concepto respecto del mismo, afirmó:

"La perspectiva y el lenguaje del nuevo Plan de Desarrollo propuesto por el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), son diferentes. Sus bases parten de la consideración cardinal de que el país se inscribe en un contexto histórico distinto al de otras administraciones presidenciales. Aunque subsisten los grandes retos de consolidar la seguridad, disminuir el desempleo y eliminar la pobreza, el futuro puede verse con optimismo, pues el país posee ahora una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo".[2]

En segundo lugar, el país ha sido azotado por una fuerte ola invernal que ha dejado consecuencias devastadoras en gran parte de la población y sobre múltiples sectores económicos, y que ha obligado a adaptar, reformular y reforzar componentes esenciales del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos". En especial, se resaltan los ajustes en: (i) el fortalecimiento de los sistemas de información y de seguimiento para la gestión ambiental y del riesgo, tanto en el ámbito nacional como territorial, (ii) los programas de reconstrucción, rehabilitación y prevención en infraestructura, vivienda y agricultura, y (iii) el reforzamiento de componentes relativos al cambio climático en todos los sectores económicos, sociales e institucionales.

Partiendo de este contexto histórico y considerando la coyuntura reciente, se elaboró, y ahora se presenta al Honorable Congreso de la República, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos": un Plan de Desarrollo cuyo propósito es establecer la hoja de ruta para abordar y resolver las necesidades apremiantes de la Nación, aprovechar sus potencialidades, y conducir a Colombia hacia un país con mayor prosperidad:

- Un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando.

- Un país con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables, que conquistan los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación.

- Un país integrado a la economía mundial, con una infraestructura y un entorno de competitividad que permite transformar las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos y, por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social.

- Un país que confía y siente orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones guiadas bajo los postulados del Buen Gobierno que cumplen a cabalidad compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción.

- Un país que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional, y que abre y consolida espacios para que los ciudadanos participen en la construcción del bienestar de toda la sociedad.

En definitiva, un país con prosperidad para todos. Con más empleo, menos pobreza y más seguridad.

Tomando en cuenta los lineamientos legales y constitucionales, el presente plan contiene los siguientes componentes, en cumplimiento de la descripción constitucional y legal de la estructura del Plan:

- Un componente general en el cual se indican los propósitos, objetivos, metas y estrategias que se proponen para su cumplimiento.

- Un Plan de Inversiones Públicas, así como sus mecanismos de financiación, el cual contempla una proyección de recursos para cada uno de los pilares, objetivos y estrategias, especificando las fuentes de recursos correspondientes.

- Las normas instrumentales para llevar a cabo los puntos anteriores.

Igualmente, el articulado ha previsto mecanismos, así como sistemas de evaluación de gestión y resultado de la administración relacionado con políticas y proyectos de inversión, como del cumplimiento de los objetivos del plan.

En este sentido, el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es precisamente proponer las estrategias para alcanzar más prosperidad.

En esta ocasión, las estrategias se agrupan en tres pilares fundamentales: igualdad de oportunidades, crecimiento sostenible y competitividad, y consolidación de la paz; cuatro ejes transversales: innovación, sostenibilidad ambiental, buen Gobierno, y relevancia internacional; y un fin, que a su vez es un medio, y que abarca los tres pilares y las cuatro estrategias anteriormente mencionados, que es la convergencia y el desarrollo regional.

Con base en lo anterior, los grandes focos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" son:

• Ingresar en una senda de crecimiento económico alta y sostenida fundamentada en una cultura de innovación, enmarcada en un entorno de productividad y competitividad, e impulsada, entre otros, por las cinco locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo. Estas locomotoras son: (i) los nuevos sectores basados en la innovación; (ii) la agricultura y el desarrollo rural; (iii) la infraestructura de transporte; (iv) el desarrollo minero y la expansión energética; y (v) la vivienda y el desarrollo de ciudades amables.

• Avanzar hacia un entorno de igualdad de oportunidades para la población, a través del desarrollo de políticas integrales de protección social, promoción

[2] Consejo Nacional de Planeación (2011): "Prosperidad para todos y todas: Concepto del Consejo Nacional de Planeación sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014".

social e inclusión social. Lo anterior, con el fin de: (i) ampliar las coberturas de los programas de atención integral a la primera infancia; (ii) proveer acceso a la población a sistemas de educación y salud universales, equitativos y de calidad; (iii) fomentar la práctica del deporte y promover la cultura; (iv) reducir la pobreza extrema; (v) garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada y cesar el desplazamiento forzoso; (vi) avanzar hacia una mayor inclusión social, en particular para todos los grupos étnicos; y (vii) garantizar la igualdad de género.

• Consolidar la paz, lo cual implica: (i) garantizar la seguridad en todo el territorio; (ii) establecer un sistema de justicia pronto y eficiente; y (iii) asegurar el respeto y la garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

• Garantizar la sostenibilidad ambiental para el desarrollo sostenible de largo plazo del país mediante: (i) la consolidación de un sistema de gestión ambiental integrado y compartido; (ii) el fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos de gestión del riesgo de desastres; (iii) el desarrollo de políticas para promover el uso y la provisión de una canasta energética eficiente; y (iv) el diseño e implementación de estrategias innovadoras de adaptación al cambio climático en todos los sectores económicos, institucionales y sociales.

• Atender las consecuencias de la ola invernal en sus tres fases: atención humanitaria, rehabilitación, y prevención y reconstrucción.

• Adoptar, en todas las entidades del Estado, postulados del Buen Gobierno como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia con la corrupción, y promover la participación ciudadana y el fortalecimiento del capital social.

• Consolidar el papel y la relevancia de Colombia en los escenarios internacionales a través de: (i) el desarrollo de una política ambiciosa de inserción productiva en los mercados globales; (ii) la consolidación de una política internacional integral; y (iii) el diseño e implementación de estrategias diferenciadas para el desarrollo de las zonas fronterizas.

• Promover una cultura de innovación para la transformación productiva, el desarrollo social, el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad ambiental, mediante: (i) el fomento a la generación y adaptación de innovación y conocimiento; (ii) la promoción del emprendimiento empresarial; (iii) el diseño e implementación de estrategias para fortalecer y promover el uso de los mecanismos de protección de los derechos de propiedad intelectual; y (iv) el desarrollo de políticas para promover y proteger la competencia en los mercados.

• Reducir las disparidades regionales y fomentar el desarrollo local mediante el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas, así como del establecimiento de apoyos transversales para el desarrollo regional. Entre los apoyos transversales regionales, se destacan: (i) el fortalecimiento institucional de los entes territoriales; (ii) la consolidación de la relación Nación-territorio; (iii) la puesta en marcha y consolidación de sistemas de ciudades; (iv) la implementación de los planes de consolidación; y (v) el fomento al turismo como motor de desarrollo regional.

La información detallada sobre los objetivos, metas, prioridades de acción, lineamientos y estrategias en cada uno de los principales ejes y pilares del Plan Nacional de Desarrollo, se presenta en el documento anexo al presente proyecto, que forma parte integral del mismo, denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos", agrupando las normas programáticas que señalan las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo, para el presente Plan Nacional de Desarrollo.

Como se observa, en el Plan Nacional de Desarrollo que se somete a consideración del Congreso de la República se adoptan, de manera coherente, unos propósitos y objetivos medibles y se incorporan las estrategias para alcanzarlos, así como la proyección de recursos para su financiación. Finalmente, el proyecto contempla un acápite de normas instrumentales estrechamente asociadas a las bases del Plan y a su plan de inversiones, agrupadas en 170 artículos, con un contenido diverso y multitemático, elaboradas bajo criterios de conexidad directa e indirecta con los planes o metas contenidos en la parte general.

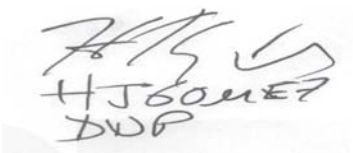
Dentro de estas normas instrumentales, se encuentran algunas disposiciones que hacen parte de materias de leyes orgánicas teniendo en cuenta su naturaleza y característica, se diferencian de normas ordinarias, obedeciendo al fin de la ley, su contenido o aspecto material, la votación mínima aprobatoria y el propósito del legislador al tramitar y aprobar el respectivo proyecto. Es así que, dentro de estas se encuentran los artículos 10 y 162, lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 119, 204 y 206 de la Ley 5ª de 1992.

De esta manera, honorables Congresistas, resumido en el título que norma este proyecto, a saber "Prosperidad para Todos", se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que establece los cimientos necesarios para alcanzar más empleo, menos pobreza y más seguridad. Así, honorables Congresistas, se entrega a su ilustrado criterio este esfuerzo institucional que, a no dudarlo, se acrecerá con los debates y propuestas que se presenten en la célula legislativa, para así fortalecerlo y garantizar, mediante este, avanzar hacia un futuro mejor para todos los colombianos.

De los honorables Congresistas,

Juan Carlos Echeverry Garzón,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.



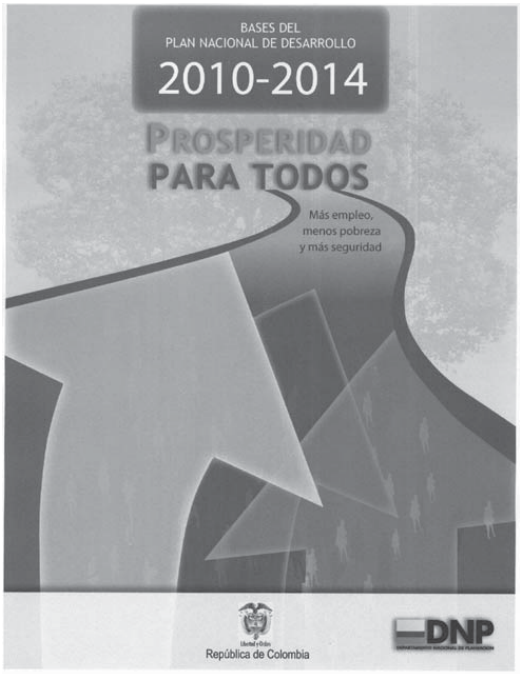
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 4 de febrero del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 179 de 2010 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por MinHacienda, doctor *Juan Carlos Echeverry,* Director DNP doctor *Hernando Gómez.*

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.



CONTENIDO

I.	Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014	13
II.	Convergencia y desarrollo regional - Caracterización, dinámica y desafíos	17
III.	Crecimiento sostenible y competitividad	52
III.	Crecimiento sostenible y competitividad	53
IV.	Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	257
IV.	Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	258
V.	Consolidación de la Paz	382
VI.	Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	416
VII.	Soportes transversales de la prosperidad democrática	464
VIII.	Consistencia del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	566
IX.	Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014	598
X.	Indicadores para el Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo	612

DNP

Dirección General
Hernando José Gómez Restrepo

Subdirección General
Juan Mauricio Ramírez Cortés

Secretaría General
Tatiana Milena Mendoza Lara

Coordinadores del PND
José Leibovich Goldenberg
Olga Lucía Acosta Navarro

Asesores de Dirección General
Carolina Urrutia Vásquez
Daniel Mitchell Restrepo
Óscar Leonardo Cadena Plata
Juan Sebastián Tobón Bruggisser

Asesoras de Subdirección General
Johanna Castelblanco Muñoz
María Fernanda Téllez

Dirección de Regalías
Amparo García Montaña

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Dirección de Estudios Económicos
Gabriel Armando Piraquive Galeano

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
Diana Margarita Quintero Cuello

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
Diego Dorado Hernández

Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
Jean Philippe Pening Gaviria

Dirección de Desarrollo Social
José Fernando Arias Duarte

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
Nicolás Pérez Marulanda

Dirección de Desarrollo Empresarial
Álvaro Édgar Balcázar Acero

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
Sonia Juliana García Vargas

Dirección de Desarrollo Urbano
José Alejandro Bayona Chaparro

Jefe Grupo de Proyectos Especiales
Claudia Alejandra Gélvez Ramírez

Asesora Dirección General - Programa PRAP
Paola Gómez Campos

Subdirector de Desarrollo Ambiental
Carolina Urrutia Campos

Asesor Subdirección de Crédito
Hernán Darío Barrero Martínez

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Leonardo Arturo Pazos Galindo (E)

Jefe Oficina de Informática
Marcela Ramírez Vélez

Coordinación Visión 2019
Martha Beatriz Delgado Barrera

Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos

Coordinación editorial
Departamento Nacional de Planeación

Gloria Elena Uribe Villada
Apoyo a la coordinación
Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Giovanni Celis Sarmiento
Coordinador

Carmen Elisa Villamizar Camargo
Correctora de Estilo

Elizabeth Ospina Martínez
Evelyn Redondo
Diseñadores y Diagramadores

Luz Ángela Andrade Arévalo
Apoyo de Publicaciones

© Departamento Nacional de Planeación, 2011
Calle 26 Núm. 13-19
Pbx: 3815000
Bogotá D.C., Colombia

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

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

CCR	Centros de Coordinación Regionales
CDA	Centros de Diagnóstico Automotriz
CDB	Convenio de Diversidad Biológica
CDN	Content Delivery Network
CDT	Certificados de Depósito a Término
CEA	Centros de Enseñanza Automovilística
CEBAF	Centro Binacional de Atención de Frontera
CENAF	Centros Nacionales de Atención en Frontera
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centros Regionales de Educación Superior
CERLALC	Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe
CGE	Equilibrio general computable
CGR	Contraloría General de la República
CIA	Centros Integrales de Atención
CIAT	Consejo Interinstitucional de Alertas Tempranas
CIF	Comisión Intersectorial para la Formalización
CIF	Climate Investmnet Funds
CIF	Certificado de incentivo forestal
CIGERH	Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano
CIIDEF	Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo
CIPI	Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual
CISA	Central de Inversiones S.A.
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CIVETS	Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica
CLOPAD	Comité Local para la Prevención y Atención de Desastre
CNA	Consejo Nacional de Acreditación
CNB	Corresponsales No Bancarios
CNC	Comisión Nacional de Competitividad
CNK	Corporación Nasa Kiwe
CNL	Comité Nacional de Logística de Transporte
CNO	Consejo Nacional de Operación de gas-
CNTV	Comisión Nacional de Televisión
CODECYT	Consejos Departamentales de Ciencia y Tecnología
COINFO	Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información de la Administración Pública
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnolgía e Innovación
COLPENSIONES	Administradora Colombiana de Pensiones
CONCECOL	Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORPOICA	Corporación colombiana de Investigación Agropecuaria
CPC	Consejo Privado de Competitividad
CPL	Coordinación Programática de Logística
CPNCyT	Consejos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología
CRA	Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico
CRC	Comisiones Regionales de Competitividad
CRC	Centro de Reconocimiento de Conductores
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CREPAD	Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastre
CTeI	Ciencia Tecnología e Innovación
CTF	Clean Technology Fund
CUC	Costo de uso del capital

DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DDE	Dirección de Desarrollo Empresarial
DDHH	Derechos Humanos
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DEPP	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DGR	Dirección de Gestión del Riesgo
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNDA	Dirección Nacional de Derecho de Autor
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DNP- DDRS	Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
DNP-DDE	Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Empresarial
DPI	Derechos de Propiedad Intelectual
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ECM	Evitar-Cambiar-Mejorar
ECNT	Enfermedades Crónicas No Transmisibles
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EDA	Enfermedad Diarreica Aguda
EDA	Estructuras Integrales de Apoyo
EDIT-III	Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (Versión III)
EEVV	Estadísticas Vitales
EGERH	Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENDE	Encuesta Nacional de Deserción Escolar
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
ENETI	Estrategia Nacional Para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, 2008 -2015
ENS	Encuesta Nacional de Salud
ENSIN	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional
EPS	Entidades Promotoras de Salud
EPS-S	Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado
ERC	Enfermedad Renal Crónica
FAER	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas
FAMI	Familia, Mujer e Infancia
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FASECOLDA	Federación de Aseguradores Colombianos
FAZNI	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas
FDC	Fondo para el Desarrollo Cinematográfico
FE	Fondo Emprender
FECF	Fondo Especial de Cuota de Fomento
FEM	Foro Económico Mundial
FEM	Fondo de Fomento a la Educación Media
FEPC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
FFMM	Fuerzas Militares
FIC	Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción

FINAGRO	Fondo para el financiamiento del Sector Agropecuario
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
FNCE	Fuentes no convencionales de energía
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FOB	Free On Board (el precio de la mercancía no incluye flete, ni otros cargos)
FOES	Fondo de Energía Social
FOMIPYME	Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
FONEDE	Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo
FONIÑEZ	Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria
FONSECON	Fondo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FTIC	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
GAML	Grupos Armados al Margen de la Ley
GCC	Consejo de Cooperación del Golfo (por sus siglas en inglés)
GED	Goce Efectivo de los Derechos
GEF	Global Environment Facility
GEI	Gases Efecto Invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GLP	Gas licuado de Petróleo
GN	Gas Natural
GNC	Gobierno Nacional Central
GNV	Gas Natural Vehicular
GPOR	Gestión Pública Orientada a Resultados
GSED	Grupo Social y Empresarial de la Defensa
HCB	Hogares Comunitarios de Bienestar
HTA	Hipertensión Arterial
I+D	Investigación y desarrollo
IBC	Interés Bancario Corriente
ICA	Impuesto de Industria, Comercio y Avisos
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
ICL	Índice de Costos Logísticos
ICR	Incentivo a la capitalización rural
ICTC	Índice de Costos de Transporte de Carga
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IED	Inversión Extranjera Directa
IENDOG	Indicador de Capacidades de Desarrollo Endógeno
IES	Instituciones de educación superior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicadores que miden el Goce Efectivo de los Derechos
IIRSA	Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ILE	Infraestructuras Logísticas Especializadas
IMC	Índice de Masa Corporal
IMF	Instituciones Micro financieras
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería

INM	Instituto Nacional de Metrología
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
INS	Instituto Nacional de Salud
INT	Integridad
INTEGRA-SPA	Sistema de atención integral al consumo de sustancias psicoactivas
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IOH	Índice de Oportunidad Humana
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
IPSE	Instituto para la Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas
ISEP	Iniciativas de inclusión social con enfoque psicosocial
ITS	Sistemas Inteligentes de Transporte
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVC	Inspección, Vigilancia y Control
JUNTOS	Red Juntos para la Superación de la Pobreza Extrema
LEC	Línea Especial de Crédito
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
LP	Línea de Pobreza
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MBBL	Millones de Barriles
MBPE	Millones de Barriles de Petróleo Equivalentes
MC	Ministerio de Cultura
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEM	Mercado de Energía Mayorista
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIB	Mejoramiento integral de barrios
MIDAS	Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible - parte del Programa de USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) en Colombia
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MISN	Macroproyectos de Interés Social Nacional
MIT	Ministerio de Infraestructura y Transporte
MME	Ministerio de Minas y Energía
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
MPCD	Millones de Pies Cúbicos al Día
MPS	Ministerio de la Protección Social
MT	Ministerio de Transporte
MUISCA	Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado
MYPES	Micro y pequeñas Empresas
MW	Mega Vatios
NAMA	National Appropiated Mitigation Actions
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas

NoNaA	Niños, niñas y adolescentes
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humano
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCYT	Observatorio de Ciencia y Tecnología
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEC	Organismos Evaluadores de la Conformidad
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
OIML	Organización Internacional de Metrología Legal
OLE	Observatorio Laboral para la Educación
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMPI	Organización Mundial de Propiedad Intelectual
ONAC	Organismo Nacional de Acreditación
ONLC	Observatorio Nacional de Logística de Cargas
OVOP	"*One Village, One Product*", lo cual traduce "Una villa, un producto"
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PAICMA	Programa Atención Integral Contra Minas Antipersonal
PAIPI	Programa de Atención Integral a la Primera Infancia
PVDFV	Población Víctima del Desplazamiento Forzado
PDA	Planes Departamentales de Agua y Saneamiento
PDI	Programa de Desarrollo Institucional
PDP	Programas Regionales de Desarrollo y Paz
PEA	población económicamente activa
PEC	Planes Educativos Comunitarios
PEER	Planes Estratégicos de Emprendimiento Regional
PEI	Proyectos Educativos Institucionales
PET	Población en edad de trabajar
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional
PGI	Política de Generación de Ingresos
PGIRS	Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PGN	Presupuesto General de la Nación
PI	Propiedad Intelectual
PIB	Producto Interno Bruto
PIGA	Plan Institucional de Gestión Ambiental
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aporte
PIU	Plan Integral Único
PLANEDH	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
PNA	Plan Nacional de Acción
PNA	Plan de Navegación Aérea
PNCT	Plan Nacional de Consolidación Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNL	Política Nacional Logística
PNTU	Política Nacional de Trasporte Urbano
POMCA	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
PONAL	Policía Nacional
POS	Plan Obligatorio de Salud
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPED	Población Pobre Extrema y Desplazada
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
PPSAM	Programa de Protección Social al Adulto Mayor
PRAP	Programa para la Renovación de la Administración Pública

PRC	Planes Regionales de Competitividad
PRONE	Programa de Normalización de Redes Eléctricas-
PROURE	Programa para el Uso Eficiente de Energía
PSAP	Programa de Subsidio al Aporte en Pensión
PSCC	Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana
PTA	Proyecto de Transición de la Agricultura
PTB	Physikalish-Technischen-Bundesanstalt
PTF	Productividad total de los factores
PVDFV	Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia
PVPD	Política de Vivienda para Población en Situación de Desplazamiento
RAC	Reglamento Aeronáutico Colombiano
RC	Rentas Cedidas
RCM	Red Colombiana de Metrología
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
REUNIF	Reunificación familiar
RIPS	Registros Individuales de Prestación de Servicios
RNDC	Registro Nacional de Despacho de Carga
RNE	Red Nacional de Emprendimiento
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RRE	Redes Regionales de Emprendimiento
RS	Régimen Subsidiado
RU	Renovación Urbana
RUA	Registro Único Ambiental
RUAF	Registro Único de Afiliados
RUB	Registro Único de Beneficiarios
RUE	Registro Único Empresarial
RUNT	Registro Único Nacional de Tránsito
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
SACES	Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SATB	Sistema Ambiental de Transporte Binacional
SCAFT	Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SEG	Seguridad
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SFCH	Sistema de Formación de Capital Humano
SFM	Servicios Financieros Móviles
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SI MINERO	Sistema Nacional de Información Minero
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia

SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SICECOL	Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales
SICOM	Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos y derivados del Petróleo
SIDEPAR	Sistema de Información para la promoción de la participación ciudadana y comunitaria
SIES	Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad
SIET	Sistema de Información de la Educación para el Trabajo
SIGA	Sistema de Gestión de Activos
SIGH	Sistemas de Información Geográfica para el Sector de Hidrocarburos
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SIMPADE	Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar en Educación Preescolar, Básica y Media -
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINC	Sistema Integrado Nacional de Carreteras
SINEB	Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media
SIPI	Sistema de Información a la Primera Infancia
SIRH	Sistema de Información del Recurso Hídrico.
SIRITI	Sistema de Registro Integrado de Trabajo Infantil
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales
SISCONPES	Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes
SISDEVAL	Sistema Nacional de Evaluaciones
SISIPEC	Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
SISMEG	(antiguo SIGOB) Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno
SISTEMA MSF	Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
SIT	Sistemas Inteligentes de Transporte
SITM	Sistemas Integrados de Transporte Masivo
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
SITR	Sistema Integrado de Transporte Interregional
SIUST	Sistema de Información Unificado del Sector de las Telecomunicaciones
SIVIGILA	Sistema de Vigilancia en Salud Publica
SMLM	Salarios mínimos legales mensuales
SMN	Sistema Metrológico Nacional
SMS	Mensajes Cortos de Texto
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SNC	Sistema Nacional de Competitividad
SNCA	Subsistema Nacional de la Calidad
SNCTel	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SND	Sistema Nacional de Discapacidad
SND	Sistema Nacional del Deporte
SNFT	Sistema de Nacional de Formación para el Trabajo
SNIL	Sistema Nacional de Intermediación Laboral
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
SNS	Superintendencia Nacional de Salud
SOAT	Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito
SOGC	Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad
SPC	Sistema Penitenciario y Carcelario
SPE	Servicio Público de Empleo

SPI	Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
SPS	Sistema de Promoción Social
SPS	Sistema de Protección Social
SPT	Superintendencia de Puertos y Transporte
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SSR	Sistema Social de Riesgo
SUI	Sistema Único de Información de Servicios Públicos
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
TD	Tasa de de Desempleo
TDT	Televisión Digital Terrestre
TEAS	Contratos de Asistencia Técnica por sus siglas en inglés (Technical Evaluation Agreement)
TEP	Territorios Étnicos Productivos
TGP	Tasa Global de Participación
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TIEM	Tasa Impositiva Efectiva Marginal
TLC	Tratado de Libre Comercio
TO	Tasa de Ocupación
TV	Televisión
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UGPP	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
UMUS	Unidad de Movilidad Urbana Sostenible
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UN-HABITAT	Programa de Naciones para los Asentamientos Humanos
UPC	Unidad de Pago por Capitación
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
UR	Universidad del Rosario
URE	Uso Racional de Energía
UTEL	Unidad Técnica de Ejecución Logística
VBG	Violencia basada en género
UVT	Unidad de Valor Tributario
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
VIS	Vivienda de interés social
VISR	Vivienda de interés social rural
VIV	Vivienda
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
ZAL	Zonas de actividad logística portuaria
ZEIKY	Centro de Información y Asesoría en Comercio Exterior
ZIF	Zonas de Integración Fronteriza
ZNI	Zonas No Interconectadas

I. Hacia la prosperidad democrática: Visión 2010-2014

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

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

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

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

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

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

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

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

de desarrollo regional y abre y consolida espacios en que los ciudadanos participan en la construcción del bienestar de la sociedad.

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

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

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

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

- Necesitamos **innovación** en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional, en la adaptación al cambio climático y la gestión del desarrollo sostenible.
- Necesitamos **buen gobierno** como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano.
- Necesitamos una mayor **relevancia internacional** de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación.
- Necesitamos una sociedad para la cual la **sostenibilidad ambiental** sea una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. Así mismo, necesitamos un Estado que abogue por el desarrollo sostenible y que anteceda y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

Figura I-1. Ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

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

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

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

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

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

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

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

II. Convergencia y desarrollo regional - Caracterización, dinámica y desafíos

A. Enfoque del desarrollo regional

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

Con el fin de definir e implementar estrategias regionales diferenciadas de política que permitan la consolidación de las zonas de mayor desarrollo, e impulsar el crecimiento acelerado de las regiones rezagadas, a partir de la movilización de sus capacidades endógenas, se plantea la necesidad de definir programas que se adapten a las potencialidades y los requerimientos de cada región.

Un plan nacional de desarrollo (PND) con enfoque regional parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales[1]. Desde el punto de vista de la diversidad regional, natural y medio ambiental, las particularidades geográficas, geológicas y los variados climas determinan la ocurrencia de diferentes eventos naturales que afectan la vida humana, el funcionamiento de la economía y el desarrollo regional. Importantes zonas del país están expuestas a erupciones volcánicas, terremotos, sequías, inundaciones, deslizamientos, etc. Los fenómenos naturales que afectan el desarrollo y amenazan la sustentabilidad tienden a ocurrir con mayor frecuencia e intensidad por efecto del cambio climático. Para lograr un desarrollo sustentable es necesario articular los planes de ordenamiento y gestión ambiental y en general incorporar la planificación y gestión de desarrollo territorial, de manera explícita e integral y con visión de largo plazo, previendo la atención del riesgo por fenómenos naturales, de manera que se reduzcan los impactos de las amenazas naturales y la magnitud de los desastres.

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

Así mismo, el enfoque regional facilita la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los procesos de planificación territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio y al logro conjunto de los objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno.

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

Para definir estrategias y políticas diferenciadas regionalmente en este PND, se realizó un ejercicio de medición de las capacidades municipales de desarrollo endógeno, a partir de un índice (IENDOG)[2] que se calcula con base en variables asociadas a condiciones sociales, densidad poblacional y financiera y factores de crecimiento. Este ejercicio condujo a la identificación de seis zonas homogéneas de escala macrorregional cada una como agregación de municipios de varios departamentos, con **capacidades de desarrollo endógeno similares**.

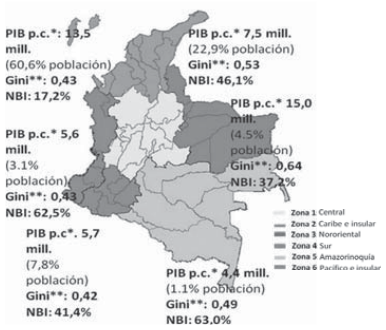
Es importante enfatizar que esta zonificación no pretende ser un instrumento ni propuesta para el ordenamiento territorial. Como lo plantea la Constitución Política de 1991, la conformación de regiones y los esquemas asociativos que se generen en el país como propuestas de organización del Estado, deben darse de manera voluntaria entre las partes.

Las seis **zonas homogéneas** identificadas (figura II-1) son en general similares en su interior y heterogéneas entre ellas, presentando diferentes dinámicas de articulación interregional. La homogeneidad relativa se establece en la medida en que los municipios de cada zona comparten valores similares del IENDOG; no obstante, a su interior se presentan algunos municipios y/o subregiones distintas por sus capacidades institucionales, sus necesidades y su interés estratégico para el país, como en los casos del Caribe con la subregión de La Mojana; en la zona Nororiental entre el Norte de Santander y la Altillanura, y en la zona Sur entre la frontera y el Macizo Colombiano.

Como insumo para lograr los objetivos de enfoque regional de este y futuros planes nacionales de desarrollo, esta macrorregionalización se utilizará como línea de base para identificar los atributos particulares de cada región, los factores clave o determinantes para su desarrollo endógeno, así como objetivos y lineamientos estratégicos que guíen y permitan articular las decisiones de políticas e inversiones nacionales en los territorios.

[2] Índice sintético municipal que recoge 13 variables de capacidades de desarrollo endógeno, agrupadas en tres factores: de condiciones sociales, de densidad poblacional y financiera y de crecimiento (ver "Nota técnica IENDOG").

Figura II-1. Zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno



Fuente: DANE (Censos y Demografía), cálculos DNP-DDTS.
* PIB per cápita en pesos de 2009.
** Gini calculado para cada región con base en la estimación del PIB municipal per cápita. Cada municipio actúa como un individuo en cada región.

B. Caracterización del país a partir de seis zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno

1. Datos generales y comparativos entre las seis zonas homogéneas

Como se puede apreciar en la figura II-1, las disparidades regionales son evidentes, destacándose los mayores rezagos económicos y sociales en el Pacífico y la Amazorinoquia y las mayores ventajas económicas en el Centro y la zona Nororiental; en éstas últimas el Centro concentra las actividades industriales, comerciales y de servicios, y en la zona Nororiental se ubican los principales desarrollos minero energéticos.

De acuerdo con la tabla II-1, las brechas socioeconómicas entre zonas son altas y, además, evidentes entre cabeceras municipales y resto del territorio. Los indicadores de población, ingreso, pobreza, capacidades institucionales y de desarrollo endógeno así lo confirman.

Tabla II-1. Colombia. Indicadores clave por zona

Indicadores clave	1. Central	2. Caribe e insular	3. Nororiental	4. Sur	5. Amazorinoquia	6. Pacífico	País
1. Número de municipios	603	210	81	135	22	51	1.102
*2. Población */*							
Total							
Millones	27,2	10,3	2,0	3,5	0,5	1,4	44,9
Porcentaje de crecimiento anual, 2005-2020	1,0	1,4	1,1	1,1	1,5	1,6	1,1
Densidad (habitantes por km²)	132	68	9	49	2	16	47
Porcentaje de población perteneciente a grupos étnicos 1/	6,5	23,2	4,3	20,4	19,9	79,5	13,6
Cabecera							
Porcentaje de participación en el total	82	72	72	46	43	54	75
Millones	22,4	7,5	1,4	1,6	0,2	0,8	33,9
Porcentaje de crecimiento anual, 2005-2020	1,2	1,7	1,4	1,6	2,2	2,0	1,4
Resto							
Porcentaje de participación en el total	18	28	28	54	57	46	25
Millones	4,8	2,9	0,6	1,9	0,3	0,7	11,0
Porcentaje de crecimiento anual, 2005-2020	-0,04	0,8	0,1	0,6	1,1	1,1	0,4
*3. Ingreso **/*							
PIB (billones de pesos) 2009	367,3	77,7	29,6	20,0	2,1	8,0	504,7
PIB per cápita (millones de pesos) 2009	13,5	7,5	15,0	5,7	4,4	5,6	11,2
Porcentaje de crecimiento real anual del PIB per cápita, 2000-2009	4,2	4,6	2,5	3,8	-5,0	11,6	4,1
4. Pobreza y desigualdad							
Porcentaje de personas con NBI, total	17,2	46,1	37,2	41,4	63,0	62,5	27,8
Porcentaje de personas con NBI, cabecera	12,6	35,8	26,3	22,6	49,9	54,7	19,7
Porcentaje de personas con NBI, resto	38,6	72,3	63,7	57,8	77,0	71,5	53,5
Porcentaje de personas en miseria según NBI, total	4,5	23,2	17,7	17,0	42,6	28,6	10,6
Porcentaje de personas en miseria según NBI, cabecera	2,4	14,9	9,1	6,1	28,0	19,0	5,9
Porcentaje de personas en miseria según NBI, resto	14,0	44,0	39,1	26,5	56,5	39,9	25,7
Coeficiente de GINI, según PIB per cápita	0,4335	0,5344	0,6420	0,4184	0,4859	0,4271	0,5155
5. Capital humano							
Porcentaje de alfabetismo en adultos	92,2	82,6	86,3	87,9	78,7	76,4	89,1
Porcentaje de cobertura bruta educación primaria	111	135	115	122	124	168	122
Porcentaje de cobertura bruta educación sólo secundaria	107	100	97	91	60	82	102
Inversión pública municipal per cápita (miles de pesos) 2/	669	609	731	487	490	601	640
6. Índice (%) de capacidades institucionales 3/	67,8	46,6	64,8	63,4	51,5	54,5	62,1
7. Índice (%) de capacidades de Desarrollo Endógeno 4/	27,3	20,5	23,5	24,2	18,8	17,0	24,7

Fuente: Cálculos GAFDT-DDTS-DNP, con base en variables censales DANE y ejecuciones presupuestales municipales.
*/ Población 2009, proyecciones DANE con base en Censo General 2005.
**/ Estimación DDTS-DNP con base en la recaudación tributaria municipal.
1/ Afros, raizales, palenqueros, indígenas, gitanos.
2/ Incluye formación bruta de capital fijo más inversión social, según el estatuto presupuestal colombiano.
3/ Índice de desempeño integral calculado para municipios, 2008.
4/ Índice sintético municipal que recoge 13 variables de capacidades de desarrollo endógeno, agrupadas en tres factores: de condiciones sociales, de densidad poblacional y financiera y de crecimiento (Anexo II-1).

La zona Central genera el 73% del PIB del país y su ingreso per cápita es entre dos y tres veces el de las demás zonas, excepto con respecto a la Nororiental. Esta elevada distancia económica indica que para lograr la convergencia en las condiciones básicas para el desarrollo es necesario impulsar más aceleradamente las potencialidades económicas de las zonas de menor desarrollo relativo. Así mismo, aunque las tasas medias de crecimiento poblacional son bajas, las dinámicas en la Amazorinoquia, el Pacífico y el Caribe son superiores, por lo tanto la estrategia regional debe tener presentes los fenómenos migratorios como factores básicos de desarrollo. Las capacidades institucionales son variadas entre zonas, siendo más elevadas en las zonas Central y Nororiental, lo que indica la necesidad de fortalecerlas principalmente en las zonas periféricas, para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público y reducir las disparidades regionales.

Por su parte, existen similitudes en materia de inversión pública municipal per cápita, coberturas en educación y alfabetismo. Estas variables tienden a igualarse, aunque con valores más bajos en las zonas Sur y Amazorinoquia, gracias a los efectos redistributivos del modelo de transferencias y a las políticas en materia de educación y salud. En todo caso, se evidencia mayor rezago en educación secundaria, para las zonas Amazorinoquia y Pacífico. Las brechas más significativas entre zonas se presentan en los procesos productivos, los departamentos más competitivos del país se concentran en la zona Central y ocupan los primeros lugares en el escalafón de competitividad, con excepción del departamento de Atlántico, en el Caribe, que se ubica en el quinto lugar[3].

Las diferencias y similitudes anteriores pueden ser explicadas por razones diversas, pero principalmente porque las capacidades de desarrollo endógeno son desiguales entre territorios y el crecimiento ha sido desequilibrado entre zonas. En unas zonas, como la Central y el Caribe, se han desarrollado procesos de urbanización y economías de aglomeración y se cuenta con ventajas competitivas, mientras que en otras las actividades económicas han sido más bien aisladas, con bajo valor agregado y con dificultades para la integración con el resto del territorio.

A continuación se identifican los rasgos territoriales distintivos de cada zona y a partir de éstos se plantean los objetivos y lineamentos estratégicos para cada una de ellas, según los ejes del PND. Estos elementos de política regional buscan establecer los asuntos fundamentales y distintivos de cada zona homogénea como referente para diseñar estrategias nacionales diferenciadas de desarrollo regional, que permitan alcanzar crecimiento sostenible, igualdad de oportunidades de desarrollo e instituciones que garanticen un *buen gobierno*.

Las estrategias se focalizan en la escala regional y subregional, por ser los ámbitos con mayor potencial para la integración de acciones transformadoras y la generación de sinergias entre políticas nacionales, concebidas en función de objetivos regionales y locales, y las dinámicas propias de cada territorio. Tales estrategias se materializan mediante la estructuración y/o consolidación de corredores y áreas de desarrollo territorial (ADT) que vinculan activamente las iniciativas de desarrollo local, buscando movilizar las capacidades de desarrollo endógeno territorial de conjuntos de municipios ubicados en las áreas de influencia de los respectivos corredores o ADT.

2. Diagnósticos, objetivos y lineamientos estratégicos por zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno

A continuación se identifican los rasgos territoriales distintivos, con los cuales se plantean los objetivos y lineamientos estratégicos de cada zona, según los ejes del PND. Así mismo, se presentan algunos macroproyectos estructurales del desarrollo de estas zonas y del país.

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

a) Zona Central

La zona Central, con el 18% del territorio nacional[4], concentra el 60,5%[5] de la población total del país[6] y el 55% de los municipios[7]; en ella se localizan las principales ciudades del país con excepción de Barranquilla: Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga, donde residen la mitad de los habitantes de la región (13,6 millones). Se caracteriza por poseer un elevado nivel de urbanización (82%) y por contener a la mayor parte de las ciudades intermedias: Pereira, Manizales, Armenia, Ibagué, Tunja, Neiva, Villavicencio; dicha concentración urbana y red de ciudades propicia importantes economías externas y de aglomeración, que facilitan el crecimiento económico. Por otra parte, la elevada urbanización y los problemas de planificación también han dado lugar a procesos de expansión desordenada de las principales ciudades, localización en zonas con riesgo natural y gran presión sobre el suelo urbanizable para vivienda de interés social y usos industriales, comerciales y de servicios, ocasionando altos niveles de conflicto en el uso del suelo. Desde el punto de vista del impacto de la ola invernal de finales del 2010 en esta zona fueron afectados 347 municipios y 222.000 habitantes, correspondientes al 1% de la población de la zona[8].

La base económica de la zona es diversa y competitiva[9], en la zona se ubican las principales actividades manufactureras, comerciales y de servicios del país[10], cuenta además con una vocación agrícola de 4.1 millones de hectáreas –el 40% del total nacional–, de las cuales cerca de 3,1 millones de hectáreas están dedicadas a cultivos, concentrando el 54% del área sembrada del país. Posee además un destacado potencial ganadero –2,4 millones de hectáreas aptas para la ganadería–; sin embargo, el área usada en pastos es de 10,9 millones de hectáreas, lo anterior pone de manifiesto un conflicto del uso del suelo[11].

La localización de la zona al interior del país y sobre la cordillera andina crea dificultades en la comunicación hacia los puertos de exportación, generando altos costos de transporte[12] en detrimento de la competitividad regional. Sin embargo en términos agregados la zona presenta las mejores dotaciones de infraestructura –vías terrestres, aeropuertos, telecomunicaciones, etc.–, de formación de recursos humanos y de provisión de servicios, lo que representa las mejores condiciones para la competitividad territorial; posee la mejor plataforma para el desarrollo

[4] Correspondiente a 206.534 kilómetros cuadrados.
[5] 27,2 millones de habitantes. Fuente: Proyecciones 2009 DANE. Elaboración DNP-DDTS.
[6] Esta región agrupa cerca del 30% de la población étnica del país, y concentra la segunda mayor cantidad de afrocolombianos (1.4 millones).
[7] 603 municipios de 11 departamentos, Antioquia (110), Boyacá (113), Caldas (27), Cundinamarca (117), Huila (15), Meta (20), Quindío (12), Risaralda (14), Santander (87), Tolima (47) y Valle del Cauca (41).
[8] Reporte Crepad´S CLOPAD´S, Defensa Civil Colombiana, Cruz Roja Colombiana, Sistema Nacional de Bomberos. Actualizado lunes 27 de diciembre de 2010.
[9] La mayoría de departamentos de la región se ubica en las categorías de competitividad económica alta y media alta. CEPAL. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2009, Juan Carlos Ramírez J. Rafael Isidro Parra-Peña S.
[10] Se especializa en productos, servicios y oferta exportable como la floricultura, confecciones, industria alimentaria, farmacéuticas, tecnología, automotriz, etc.; así mismo, tiene desarrollados *clusters* agrícola, como el café, agroindustriales, como cacao, chocolate, confitería, compuestos de frutas y hortalizas, productos de tabaco, bebidas alcohólicas, entre otros.
[11] Se están usando para pastos terrenos que pueden ser zonas de ladera, páramos, o terrenos aptos para agricultura.
[12] USD$1.700 por contenedor.

empresarial –p.e. zonas francas y parques industriales[13]–, y más del 80% de los recursos nacionales dirigidos a actividades de ciencia y tecnología se invierten en la zona[14].

La zona obtiene los mejores resultados en calificaciones de desempeño de la gestión pública[15] (70,16 integral y 61,21 fiscal), recursos humanos calificados y funciones urbanas desarrolladas, permitiéndole generar efectos de vecindad que facilitan la difusión de los impulsos del crecimiento al interior de la zona y en el resto del país. Bogotá y los demás municipios que integran la zona concentran el 82% del recaudo tributario territorial del país.

La riqueza ambiental de la zona, dada su diversidad de climas y pisos térmicos, se ve afectada por los conflictos en la localización de asentamientos y de actividades productivas generando alta contaminación hídrica[16], atmosférica, y de residuos sólidos; así como, degradación de los suelos y de los ecosistemas estratégicos. Es la zona del país que genera las mayores externalidades negativas, mediante el flujo de materiales –sedimentos y contaminantes– a través de la cuenca de los ríos Magdalena y Cauca.

Desde el punto de vista social, presenta los menores niveles relativos de pobreza, el promedio de NBI es del 17,2%[17]; sin embargo, la cantidad de población pobre que requiere atención es la más alta del país. Esta Zona es la mayor receptora de migraciones por razones de desplazamiento forzado –el 40,6% del total nacional–, lo cual genera elevada demanda bienes y servicios públicos y de empleo.

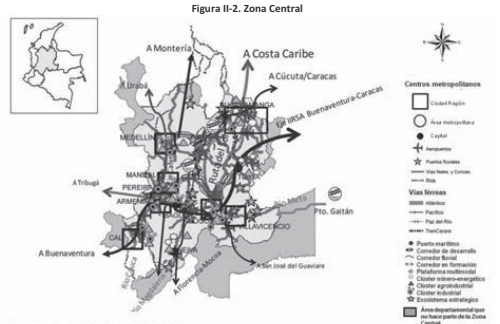
La violencia urbana ha mantenido unas tasas elevadas en las principales ciudades de la región, ocasionando inseguridad y deteriorando la imagen urbana. Algunas cifras demuestran la ocurrencia de situaciones de violencia, en materia de homicidios, Medellín (62), Pereira (66) y Cali (63) presentan las tasas más altas de homicidios por cada cien mil habitantes, por encima del promedio nacional (35,5); en cuanto a lesiones personales se observan tasas altas en los municipios de Villavicencio (308), Bucaramanga (279) y Manizales (248); y en lo relativo a hurtos (personas, residencias, comercio, piratería, bancos, abigeato, motos y carros), Bogotá (456), Neiva (738), Villavicencio (1.344), Pereira (508) y Cali (418) concentran las tasas más elevadas.

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa que esta zona se localiza en el núcleo central de desarrollo del país, y posee el sistema urbano regional más funcional en términos de tamaño y de facilidades para el desarrollo. Alrededor de las principales ciudades se han generado procesos de metropolización (Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Manizales, Pereira, Armenia) y existen procesos de formación de *clusters* agroindustriales, industriales y minero energéticos. Los corredores articuladores principales, internos, con el resto del país y el contexto externo, corresponden al eje de integración regional Andina IIRSA Caracas, Bogotá - Cali - Buenaventura, que da acceso a la Cuenca del Pacífico y las troncales de occidente y ruta del Sol que facilitan la conexión con la cuenca Caribe. Las cuencas del río Cauca y Magdalena se constituyen igualmente

[13] 37 zonas francas declaradas, parques industriales, actividades científicas, tecnológicas y de innovación, establecimientos financieros, universidades, centros de investigación, etc., mayor concentración de nodos logísticos, y mayor cantidad de nodos de integración modal.
[14] El avance en los planes de competitividad ha creado ventajas para posicionarse globalmente y atraer inversiones.
[15] Indicadores de desempeño integral y de desempeño fiscal medidos por el DNP, donde 100 es el mejor resultado. Para mayor información sobre estas mediciones ver la sección IV.A.1: Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-territorio.
[16] Presenta la más alta vulnerabilidad hídrica del país (2,92) por encima del promedio nacional (2,79).
[17] El promedio nacional de NBI en el 2005 fue del 27,8%

en ejes de integración occidente y oriente con la Costa Caribe. Es notable la carencia de articulación transversal con vías troncales regionales en el espacio norte de la zona.

Figura II-2. Zona Central



Fuente: Cartografía IGAC-DANE. Elaboración DNP - DDTS, 2010.

Figura II-3. Objetivos Zona Central

1. Lineamientos estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	Fortalecimiento de la infraestructura logística; de comunicación; y de ciencia, tecnología e innovación; para elevar la competitividad territorial, impulsar la formación de sistemas productivos territoriales, corredores de desarrollo. Impulsar modelos de desarrollo local, adecuados a las particularidades regionales, que reconozcan entre otros, la identidad y cultura local, tales como el paisaje cultural cafetero. Reconversión de procesos productivos que alteran los ecosistemas y generan contaminación (industrial, curtiembres, agrícolas, etc.), promoviendo esquemas de participación público-privada para la descontaminación atmosférica e hídrica, reduciendo la vulnerabilidad regional para disponer de este último recurso, previendo además un uso y ocupación del suelo en armonía con el medio natural, que reduzca los impactos de las amenazas naturales y la magnitud de los desastres. Reactivación de macro proyectos urbanos de vivienda y gestión concertada Nación – Entidades Territoriales para generar empleo y oportunidades de acceso a la vivienda y servicios públicos, en el marco de la estrategia de vivienda y ciudades amables.
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	Promoción de estrategias de formalización del empleo, a través de incentivos como la generación de capacidades para el empleo, a través de reentrenamiento de informales, diversificación de ocupaciones femeninas, y contratos de aprendizaje para jóvenes, teniendo en cuenta la demanda empresarial y las condiciones de mayor vulnerabilidad (desplazados y grupos étnicos). Promoción de la responsabilidad social empresarial para la generación de ingresos a la población pobre extrema y desplazada, aprovechando la estrategia JUNTOS.
Institucionalidad y buen gobierno	Promoción de esquemas asociativos de gestión y planificación entre las entidades territoriales y de transferencia de conocimientos y desarrollos tecnológicos a través de cooperación horizontal entre las entidades territoriales con mayores capacidades de desarrollo endógeno y los municipios de la zona de influencia, para beneficiar especialmente a los municipios de menor desarrollo. Implementación de políticas de prevención del delito y fortalecimiento a las autoridades territoriales, en el diseño y ejecución de programas que atiendan la seguridad urbana y convivencia ciudadana. Fortalecimiento de los procesos de planificación de las áreas metropolitanas y formación de red de ciudades para integrar armónicamente las dinámicas urbanas, rurales y regionales.

b) Zona Caribe e Insular

La zona Caribe e Insular[18] *ocupa el 13% del ter*ritorio continental y el 63% del territorio marítimo del país, tiene acceso a la Cuenca del Mar Caribe y se articula con el océano Pacífico, a través del Canal de Panamá[19]; en ella habitan 10,3 millones de personas que representan el 23% de la población total de Colombia –el 72% urbana–. Posee una amplia pluralidad étnica y cultural[20], en ella se concentra el 34% y el 38%, respectivamente, del total de la población indígena y afrocolombiana del país. En la zona costera e insular se localizan importantes ciudades como Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y San Andrés, en las cuales habita el 34% de la población urbana.

[18] El territorio insular de la zona Caribe está constituido por el Archipiélago de San Andrés (27 km²), Providencia (17 km²) y Santa Catalina (1 km²) y a su vez, por islotes, cayos, morros y bancos.
[19] Mediante el tránsito de embarcaciones en procesos de cabotaje y trasbordos.
[20] Grupos étnicos que habitan en la Sierra Nevada de Santa Marta: arhuaco, kogui, wiwa y kamkuamos; los que habitan en la península de La Guajira: los wayúu; en Córdoba y Sucre: los embera katio y senú y en Antioquia y Chocó: los embera y tule. En la Isla de San Andrés se encuentran los raizales.

La zona cuenta con 210 municipios –el 19% del total nacional[21]–, tiene frontera ambiental con Panamá, frontera terrestre étnica y comercial con Venezuela, y fronteras marítimas con Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, Haití y República Dominicana.

El Caribe colombiano tiene una posición geoestratégica importante para el comercio internacional (Norte América, Europa y la Cuenca del Caribe); posee puertos en Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, La Guajira, Morrosquillo y San Andrés; también tiene conectividad a través del río Magdalena, lo cual potencializa la articulación de la costa Caribe con el interior de la región y del país; adicionalmente, concentra 25 zonas francas, las cuales representan el 30% del total del país.

Se caracteriza por una variedad de ecosistemas marinos y terrestres y por contar con tres reservas de la biósfera: la Sierra Nevada de Santa Marta, la Ciénaga Grande de Santa Marta y Seaflower en San Andrés, Providencia y Santa Catalina; así mismo, posee zonas de importancia ambiental y alta diversidad biológica, como el delta de La Mojana y la Depresión Momposina[22]. Debido al cambio climático, la zona presenta alta vulnerabilidad por la ocurrencia de huracanes, el aumento del nivel del mar y cambios en el régimen de lluvias, lo que afecta ecosistemas como la Sierra Nevada de Santa Marta, y los sistemas insular, costero, lagunar y cenagoso. La ola invernal de finales del 2010 afectó 183 municipios y alrededor de 1,2 millones de habitantes correspondientes al 13% de la población de la zona; junto con la zona Pacífico Insular fueron las más impactadas, especialmente en el área de influencia del Canal del Dique.

La zona cuenta además con dos ciudades patrimonio de la humanidad: Cartagena y Mompós; y el reconocimiento mundial de eventos como el Carnaval de Barranquilla[23] y el Festival Vallenato, lo cual representa una ventaja comparativa cultural y para promover el turismo.

La base económica regional se sustenta en los sectores agropecuario, minero-energético e industrial; posee el área con mayor vocación agrícola del país, 4,7 millones de hectáreas –el 46% del total nacional[24]–; en consecuencia, los principales potenciales para la formación de *clusters* se encuentran en la agroindustria –aceites y grasas, frutas y hortalizas, pescado y derivados, carnes etc.–; turismo; petroquímica y plásticos, naval, marítimo y fluvial para el diseño construcción y reparación de embarcaciones; metalmecánica; biocombustibles; y portuario y de logística.

La zona posee destacadas ventajas comparativas para la competitividad por su localización y dotación de recursos naturales, sin embargo, la posición competitiva de la mayoría de departamentos que la componen es baja: Atlántico presenta una competitividad alta; San Andrés medio alta, Bolívar y Cesar medio baja; Sucre, Córdoba, Magdalena y La Guajira baja[25].

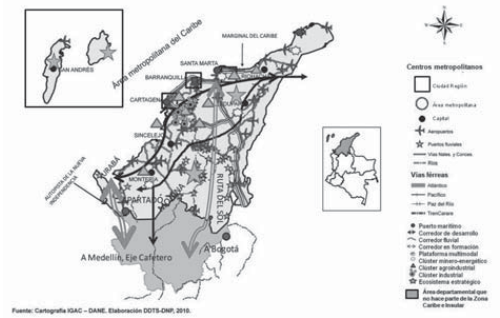
El NBI de la zona, el cual es de 46,1%, es superior al promedio nacional (27,8%). Adicionalmente, es una de las zonas de mayor flujo de población desplazada –el 35% por expulsión y el 34% por recepción–. En general, la zona presenta grandes desequilibrios de desarrollo entre las ciudades ubicadas en la costa y los demás municipios, en particular ubicados en los sures de la misma.

[21] Ubicados en los departamentos de Antioquia (11), Atlántico (23), Bolívar (46), Cesar (25), Córdoba (30), Chocó (2), La Guajira (15), Magdalena (30), Sucre (26) y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2).
[22] Además posee una gran disponibilidad hídrica (acuíferos, lagos, ciénagas y humedales), y bajo índice de escasez de agua (145 municipios de los 210 de la región).
[23] Declarados patrimonio oral e intangible de la humanidad por la UNESCO en 2003.
[24] De las cuales cerca de 1,2 millones de hectáreas se ocupan en cultivos tradicionales: yuca, plátano, fríjol, maíz, tabaco y ñame y agricultura comercial: banano, sorgo, algodón, arroz y palma africana, su vocación ganadera es de 2,6 millones de hectáreas).
[25] Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2009. Juan Carlos Ramírez J. Rafael Isidro Parra-Peña S. CEPAL.

Cabe señalar que esta zona posee una de las más bajas calificaciones de desempeño en la gestión, lo cual evidencia problemas de gestión territorial, incluso en temas fiscales, aunque es una de las mejores en actualización catastral, su recaudo de recursos propios apenas representa el 17% de sus ingresos totales. Así mismo, las bandas criminales asociadas al narcotráfico han establecido nuevas alianzas incluso con la guerrilla, generando amenazas a la población civil.

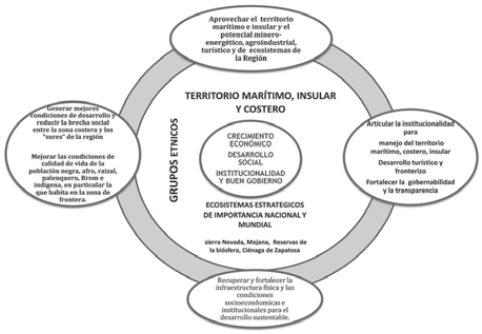
Desde el punto de vista de la ubicación geográfica, del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa que esta zona se localiza frente a la cuenca Caribe y en la costa se localizan los principales centros urbanos, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, el primero de ellos constituido en Área Metropolitana, junto con Soledad, Malambo, Galapa y Puerto Colombia. Así mismo, están en proceso de conformación *cluster* agroindustrial, industrial y minero energético. Hacia la zona sur el sistema urbano es disperso y de bajo tamaño funcional. Los ejes de articulación sur - norte son la troncal de Occidente, la Ruta del Sol y el río Magdalena. Hacia la zona Central es notable la carencia de ejes articuladores y en general se observan escasas conexiones transversales. Solamente en la costa norte se ha configurando un corredor metropolitano entre las tres principales ciudades, y se proyecta integrar la zona noroccidental y nororiental a través de la Transversal de la Nueva República.

Figura II-4. Zona Caribe e Insular



Fuente: Cartografía IGAC-DANE. Elaboración DNP - DDTS, 2010.

Figura II-5. Objetivos de la Zona Caribe e insular



3. Lineamientos estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	Mejoramiento de la infraestructura vial y logística portuaria y constitución de alianzas público-privadas para promover la formación de corredores de desarrollo, encadenamientos productivos y de *clusters* territoriales para los sectores minero, turístico, industrial (petroquímica), agroindustrial, cárnicos, plaguicidas, plásticos, calzado y marroquinería. Mejoramiento de la navegabilidad del río Magdalena y generación de incentivos al sector privado para que se constituya en corredor de transporte y comercio exterior y articulador de las zonas ribereñas. Planificación y ordenamiento del uso productivo del suelo a través de la implementación de estrategias de reconversión del uso para aumentar la productividad regional y proteger y restaurar los ecosistemas, con especial atención al programa de desarrollo integral para La Mojana y de Zonificación y Ordenación de la Reserva Forestal Sierra Nevada de Santa Marta. Adopción de medidas de mitigación o reducción del riesgo a los efectos del cambio climático por aumento del nivel del mar y erosión costera. Planificación y gestión participativa del riesgo por inundaciones, con perspectiva integral y visión de largo plazo, incluyéndolo en todas las fases de programación, identificación y formulación de proyectos y programas de desarrollo, garantizando así mayores niveles de sustentabilidad y desarrollo.Impulsar programas de reactivación y desarrollo económico y social mediante acciones integrales regionales y urbanas que comprendan la reconstrucción física, la sostenibilidad ambiental, la reactivación y desarrollo económico regional, la recuperación del tejido social, y la creación y consolidación de la capacidad institucional regional.

Eje	Lineamientos
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	Cualificación del capital humano para generar capacidad de emprendimiento e innovación a través de alianzas entre universidad - empresa - sector público, en turismo, agroindustria, minero-energético, entre otros. Diseño e implementación de una política que promueva la integración del sistema urbano con las zonas más desarticuladas. Articulación regional entre los Planes Departamentales de Agua, los macroproyectos urbanos y mejoramiento integral de barrios, para disminuir el déficit habitacional y aumentar la provisión de servicios públicos básicos. Acciones integrales de infraestructura y alternativas de desarrollo sostenible concertadas localmente (modelos apropiados de producción agropecuaria y aprovechamiento sostenible de fauna y flora) y recuperación de humedales, caños y ciénagas.
Institucionalidad y buen gobierno	Implementación de un programa de desarrollo institucional regional y para el manejo del territorio fronterizo, marítimo, costero e insular. Articulación de las entidades que atienden población desplazada para adelantar los programas de restitución de tierras y titulación de los derechos sobre la tierra y para la generación de alternativas económicas productivas, como incentivo para el retorno y la reubicación rural. Mayor difusión de la estrategia de desmovilización del gobierno nacional e incremento en el nivel operativo de la Fuerza Pública en la región para incentivar la decisión de los integrantes de los grupos armados al margen de la ley. Fortalecer el papel de la Fuerza Pública en la lucha de contra las bandas criminales emergentes. Complementar las acciones en Derechos Humanos y seguridad urbana en los Montes de María.

1. c) Zona Nororiental

Esta zona ocupa el 19% del territorio nacional, está habitada por 2 millones de personas, el 4,4% de la población del país, distribuida en 81 municipios[26] (18 fronterizos) de seis departamentos[27]. El 72% de los habitantes se ubican en la zona urbana y las principales ciudades[28] concentran el 46% de la población. Es la frontera más extensa y dinámica del país (2.219 km de frontera terrestre), al norte comercial y al suroriente ambiental. Posee una escasa conectividad interregional e intrarregional, lo cual limita sus posibilidades de desarrollo y competitividad.

La base económica, al norte, se soporta en los sectores de cueros, arcilla, confecciones, caña de azúcar, comercio formal y actividades informales de comercio de productos venezolanos; por la inestabilidad de las relaciones fronterizas la actividad económica es altamente vulnerable; el mejoramiento de la conectividad hacia el centro del país facilita el acceso al mercado interno nacional posibilitando una mayor estabilidad económica. El sur de la zona cuenta con el mayor potencial minero-energético del país; aportando el 69% de la producción total de crudo de petróleo y el 30% de gas, por lo cual la zona concentra el 21% de las regalías directas.

Adicionalmente, existe un alto potencial agroindustrial y forestal de 7,4 millones de hectáreas y 4.9 millones de hectáreas para uso ganadero. Cabe destacar el gran potencial productivo de la Altillanura, para la producción de nuevas variedades de soya y maíz, aceite de palma, caucho, etc. por las características de sus suelos, su altitud y latitud, el régimen de lluvias, la temperatura, las

[26] Los 40 municipios de Norte de Santander, los 19 de Casanare, los 7 de Arauca, los 4 de Vichada, sólo 10 municipios de Boyacá y uno del Meta (Puerto Gaitán).
[27] Norte de Santander, Vichada, Arauca, Casanare, Meta y Boyacá, concentra el 7,4% de los municipios del país.
[28] Cúcuta (618.310), Yopal (123.361), Ocaña (94.420) y Arauca (82.149).

grandes áreas cultivables y la localización, con lo cual será una zona estratégica para el país en materia de seguridad alimentaria y biocombustibles[29].

Desde el punto de vista de los recursos naturales y ambientales la zona tiene la mayor superficie de vegetación secundaria del país, con alta vulnerabilidad al cambio climático y baja representatividad ecosistémica en el sistema nacional de áreas protegidas. De igual manera, se presenta un alto riesgo sísmico en la zona norte de la región con potencial incidencia en la actividad económica y social de la frontera[30]. La ola invernal de finales del 2010 afectó a 51 municipios y 62 mil habitantes correspondientes al 4% de la población de la zona.

El NBI es el 37,2%, el segundo menor después de la zona Central; no obstante, el 15%[31] de las familias en pobreza extrema están vinculadas a Red JUNTOS. Los niveles de coberturas en acueducto y alcantarillado son bajos (menores o iguales al 50%). En materia de desplazamiento poblacional, el Catatumbo es la zona que más personas expulsa.

El norte de la zona está cruzado por el corredor estratégico Catatumbo - Bajo Cauca, a través del cual circulan actividades ilegales, tales como cultivos ilícitos, tráfico de armas, precursores de drogas ilícitas, contrabando y explotación ilegal de recursos mineros y madereros, al igual que bandas criminales emergentes y grupos armados al margen de la ley.

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica, del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa que la zona se localiza en la frontera con Venezuela, destacándose la mayor interacción fronteriza alrededor de las ciudades de Cúcuta, Arauca y Puerto Carreño. Alrededor de Cúcuta –conurbando los municipios de Los Patios, Villa del Rosario, San Cayetano, Zulia–, se ha constituido un área metropolitana. Por otra parte, se encuentran en formación *cluster* minero energéticos y agroindustriales. La mayor parte del territorio está desconectada de los centros principales departamentales y nacionales, especialmente al sur oriente de la zona, donde se utiliza como medio de comunicación el sistema hídrico (ríos Meta, Arauca, Guaviare). Desde el punto de vista de los ejes de integración andina IIRSA la zona es cruzada por el eje diagonal Arauca - Villavicencio, en el tramo Arauca - Marginal del Llano, que posibilita la conexión de Venezuela con el Pacífico. Además, en la parte intermedia el río Meta y la vía Puerto López - Puerto Gaitán articulan multimodalmente parte del eje Pacífico Atlántico (Buenaventura - Bogotá - Puerto Carreño).

[29] "Estudio sobre la competitividad del maíz y la soya en la altillanura colombiana" CRECE, Cámara de Procultivos de la Asociación Nacional de Industriales. Bogotá, junio de 2010.
[30] Especialmente en Cúcuta.
[31] Datos Red JUNTOS, cálculos a partir de Sisbén (dos quintiles más bajos del Sisbén).

Figura II-6. Zona Nororiental

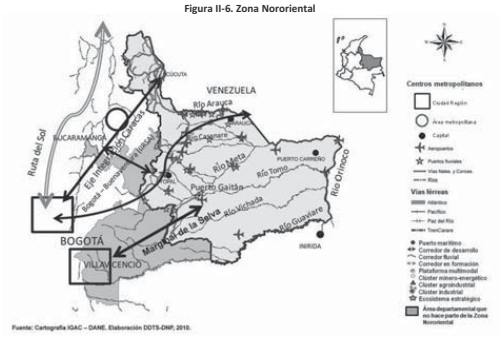


Figura II-7. Objetivos de la Zona Nororiental

1. Lineamientos estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	Consolidación de relaciones con Venezuela mejorando las condiciones de integración fronteriza, mediante la implementación de CEBAF[32] y fortaleciendo corredores de comercio exterior planteados en el marco del IIRSA[33], así como propiciando mayores procesos de comercio interno. Aumento de la interconectividad y accesibilidad inter e intrarregional a través del mejoramiento de la malla vial existente, de formación de corredores de desarrollo y de la promoción de transporte multimodal aéreo y fluvial. Modernización de la infraestructura de transporte minero-energético, desarrollo de *cluster* minero-energético y diversificación de la estructura económica. Promoción de eslabonamientos y desarrollo de *clusters* de alto valor agregado, para aprovechar las crecientes posibilidades de mayores ingresos, por cuenta de la expansión de la actividad minero-energética de la próxima década. Desarrollo de estrategias de formalización empresarial, capacitación de recursos humanos y controles para reducir las prácticas de informalidad e ilegalidad económicas, buscando mayor competitividad. Creación de condiciones para la productividad y competitividad económica de la Altillanura a través del mejoramiento de la infraestructura vial, de comunicaciones y comercialización, promoción de la investigación y el impulso de estrategias para asegurar un desarrollo sostenible. Incorporación de la atención y prevención de riesgos por amenazas naturales en la planificación y gestión territorial.
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	Fortalecimiento de la asociatividad de los productores agrícolas para ganar en economías de escala tanto en la adquisición de insumos como en la comercialización de la producción final, alianzas público –privadas y generación de capacidades para el desarrollo local: educación técnica y tecnológica, superior, emprendimiento, innovación. Consolidación de la zona del Catatumbo e implementación de programas de empleo, vivienda para la población desplazada, unido a vivienda saludable, titulación y restitución de tierras diferenciando en caso de población étnica.
Institucionalidad y buen gobierno	Fortalecimiento de la institucionalidad que permita el uso adecuado de los crecientes recursos por regalías y el funcionamiento de las relaciones fronterizas. Incremento del pie de fuerza en las bases militares encargadas del control fronterizo (Norte de Santander, Vichada, Arauca) e incremento de la inteligencia y las operaciones de interdicción en las rutas del tráfico ilegal en el corredor Catatumbo -Bajo Cauca.

a) Zona Sur

La zona Sur ocupa el 6% del territorio nacional[34], concentra el 8% de la población[35] y el 12% de los municipios[36]. El 65% de éstos tiene una población menor a 20.000 habitantes. Cerca del 33% (1.168.237) de la población se ubica en los siguientes centros urbanos: Florencia, Popayán, Pasto, Ipiales, Pitalito, Mocoa y Puerto Asís. Es la segunda zona con mayor población indígena[37] del país (34%)[38], la mayoría de la cual se ubica en 180 resguardos.

[32] Centros Binacionales de Asuntos Fronterizos.
[33] Iniciativa para la Integración Regional Suramericana.
[34] 72.358 km².
[35] 3.556.520 habitantes.
[36] 135 municipios de 4 departamentos, Caquetá (13), Cauca (35), Huila (22), Nariño (53) y Putumayo (12).
[37] La población indígena pertenece a los grupos: guambiano, inga, nasa, yanacona, awa, inga, kofán, pasto, coreguaje, embera y siona.
[38] 352.740 indígenas.

Es un territorio con unas destacadas ventajas naturales comparativas: (1) ser nodo articulador intrarregional (Pacífico, Central y Amazorinoquia) e internacional con Suramérica; (2) ser la segunda frontera más dinámica del país en términos comerciales, que cuenta con dos pasos de frontera para el comercio exterior (Rumichaca en Nariño y San Miguel en Putumayo); (3) posee ecosistemas estratégicos de gran potencial geotérmico; y (4) es la mayor reserva hídrica del país, dada la presencia del Macizo Colombiano.

El PIB per cápita equivale a la mitad del promedio nacional[39], siendo uno de los más bajos del país. Los planes de competitividad de esta zona se han propuesto constituir las siguientes cadenas productivas: minero-energéticas, agropecuaria y turística (ecoturismo y etnoturismo). Prevalece la estructura del minifundio –el 61% en la región y participa con el 22% del total nacional–, la economía campesina y los modos de producción artesanal –en Cauca, Nariño y territorio étnicos–, sólo el 7% del área con vocación agrícola nacional se encuentra en esta zona (746.000 hectáreas). Entre los obstáculos para alcanzar la competitividad sobresalen: (1) barreras naturales y riesgos ambientales –amenazas sísmicas, movimientos en masa, erupciones volcánicas: Galeras y Puracé, activos–[40]; (2) infraestructura intermodal deficiente, que afecta su conectividad interna; (3) problemas de administración, gestión y control de sus pasos fronterizos; y (4) la organización del sector privado y tejido empresarial incipiente, aunque se destacan experiencias promisorias asociadas a la producción de cafés especiales en Nariño y la exportación de palmitos del Putumayo[41].

La zona posee una gran riqueza hídrica que se ubica parcialmente en territorios indígenas; esto ha dado lugar a conflicto entre la utilización del recurso y el respeto a los derechos territoriales de la población indígena. Así mismo, aunque cuenta con la más alta concentración de agua, los niveles de inversión en el recurso hídrico son bajos.

En términos institucionales, la zona presenta destacados procesos socioculturales y organizativos, especialmente en las comunidades indígenas. La tributación municipal es baja, por lo cual el ingreso tributario per cápita promedio apenas alcanzó $80.000 en 2009, llevando a una alta dependencia del Sistema General de Participaciones.

Desde el ángulo social se presenta una brecha urbano-rural significativa: el 41,4% de su población es pobre y de ésta el 75% se encuentra en la zona rural. La población desplazada de la zona ha aumentado entre 2005 y 2008[42].

De otra parte, la zona ha estado amenazada por actividades ilícitas de diverso orden. Fue afectada por procesos de captación ilegal de recursos; esto generó impactos financieros nacionales negativos. Su condición de frontera la hace permeable a actividades de contrabando, a desplazamiento transfronterizo y refugiados. Su carácter de nodo articulador es capitalizado por los grupos armados al margen de la ley. Concentra el 39,2% de las hectáreas sembradas de coca del país y el mayor número de incautaciones de kilos de coca y sus derivados (314.492 kilos incautados en 2009).

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica, del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa una amplia área fronteriza con

[39] El PIB per cápita regional (2009) es $5,7 millones y el nacional es $11,2 millones.
[40] La ola invernal de finales de 2010 afectó 85 municipios y 47.000 personas, equivalentes al 2% de la población de la zona
[41] La localización de estas zonas productivas es estratégica por estar próximas al futuro Eje Amazónico de Integración Suramericana (IIRSA) que se ha proyectado para conectar al océano Atlántico y el Pacífico, desde Belém de Para (Brasil) , hasta Tumaco.
[42] La población expulsada de la región pasó de 35.014 personas en 2005 a 49.952 personas en 2008.

Ecuador. Los principales centros urbanos corresponden a las capitales de Cauca (Popayán), Caquetá (Florencia), Putumayo (Mocoa), y Nariño (Pasto); además se destaca Ipiales como el centro de mayor actividad fronteriza. Por otra parte, se encuentran en formación *clusters* en los sectores lácteo, café y derivados, industria y agroindustria. El principal eje de integración del occidente de la zona Sur, hacia el interior del país y con Ecuador, es la Troncal de Occidente. El oriente de la zona se articula a través de la vía Neiva - Pitalito - Florencia - Mocoa - Puente San Miguel. El eje de integración Andino IIRSA, Belem do Pará - Río Amazonas - Río Putumayo - Vía Puerto Asís - Tumaco se constituirá en el futuro en un corredor de integración y desarrollo del sur del país. La zona transversalmente no dispone de adecuadas vías de comunicación.

Figura II-8. Zona Sur

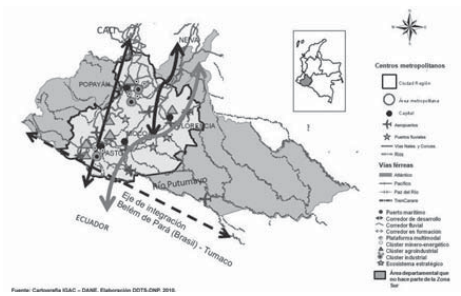


Figura II-9. Objetivos de la Zona Sur

1. Lineamientos estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	Promoción de la construcción y/o mejoramiento de los proyectos de integración vial regional, nacional y suramericana, (eje Amazonas: Tumaco - Belem de Pará) garantizando el equilibrio ambiental y la formación de corredores de desarrollo regional, para fortalecer la integración económica fronteriza, facilitar la formación de encadenamientos productivos y *clusters* y elevar la competitividad. Creación y consolidación de productos para nichos de mercado especializados nacionales e internacionales, formando talento humano, incorporando tecnología, innovación y marca de territorio, aprovechando las ventajas comparativas agrícolas, naturales y etnoculturales. Articulación subregional y regional de los planes de ordenamiento territorial municipal e incorporación de la gestión del riesgo natural en la planificación, para regular y orientar el aprovechamiento sostenible de la ecorregión Macizo Colombiano, preservando su potencial hídrico, controlando las presiones extractivas y propiciando el desarrollo eco turístico, considerando los derechos de los pueblos indígenas.
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	Desarrollo de programas urbanos y rurales integrales, que faciliten el acceso a soluciones de vivienda, servicios públicos, provisión de infraestructuras, equipamientos y atención al riesgo social, teniendo en cuenta la formación pertinente de capital humano, organización empresarial, y atendiendo las particularidades étnico-culturales. Promoción de la restitución de derechos, el retorno y la atención de desplazados, especialmente en zonas de frontera, garantizando los enfoques diferenciales, atención humanitaria y procurando el restablecimiento de las oportunidades económico y social.
Institucionalidad y buen gobierno	Fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada y la asociatividad para la formalización del empleo y la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales, reconociendo el capital social étnico- cultural y la condición fronteriza. Fortalecimiento de los procesos de planificación y ordenamiento territorial, incorporando en ellos la prevención, atención y la gestión del riesgo. Apoyo a las estrategias de erradicación manual voluntaria y forzosa en el marco de la política del Plan Nacional de Consolidación Territorial, y a las operaciones de la Fuerza Pública en materia de control e inteligencia. Articulación de las entidades que atienden a la población desplazada, con el acompañamiento de la Fuerza Pública, para brindar seguridad en procesos de restitución de tierras y territorios.

b) Zona Amazorinoquia

La zona de la Amazorinoquia, localizada en el extremo suroriental del país, tiene fronteras predominantemente ambientales con los países de Ecuador, Perú y Brasil; ocupa el 36,4% (416.000 Km^2) del territorio nacional y concentra el 1,1% de la población total del país[43], y el 2% de los municipios[44]. Aproximadamente la mitad de la población de la zona se ubica en cinco municipios: San Vicente del Caguán, San José del Guaviare, Leticia, Cartagena del Chairá y Mitú. El 60% de su población es rural[45], registra la menor densidad poblacional (2 habitantes por Km^2), agrupa cerca del 4% de la población étnica del país[46], y en ella coexisten pueblos indígenas, colonos y campesinos, entre otros, lo que lleva a que los primeros asuman costumbres occidentales derivadas de los procesos de colonización que conllevan la transformación de los

[43] 524.145 habitantes. Fuente: Proyecciones DANE. Elaboración DNP-DDTS.
[44] 22 municipios de 7 departamentos, Caquetá (3), Meta (8), Putumayo (1), Amazonas (2), Guainía (1), Guaviare (4), Vaupés (3). 20 Corregimientos Departamentales (áreas no municipalizadas) ubicadas en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.
[45] 318.449 habitantes.
[46] 48.413 personas auto-reconocidas en el Censo DANE 2005 como indígenas.

ecosistemas en nuevos paisajes antrópicos[47] y la incorporación de prácticas culturales propias del lugar de origen de los colonos.

Comprende la selva de transición entre la Orinoquia y la Amazonia, la mayor extensión del espacio amazónico y el área de frontera terrestre más extensa y abierta con que cuenta Colombia, Brasil y Perú. Es un territorio con vocación de conservación y aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico, pulmón de la humanidad.

Por su biodiversidad y recursos hídricos[48], la zona presenta ventajas comparativas para el biocomercio[49] y la integración regional continental. No obstante, el territorio está afectado por la informalidad en la integración y desarrollo fronterizo, la dificultad para el ejercicio de la soberanía, la economía ilícita, y la presencia de grupos armados ilegales[50], aspectos que inciden negativamente en la gobernabilidad territorial, el desarrollo institucional, el control fronterizo y los procesos de integración con los países vecinos. De otra parte, en la zona norte y occidente hay una presión por mayor ocupación del territorio y la ampliación de la frontera agrícola, lo cual amenaza la biodiversidad de los ecosistemas y limita las posibilidades para desarrollar alternativas productivas sostenibles.

Presenta el promedio de desempeño integral más bajo del país (58,93%), sus principales tributos son ICA, predial, sobretasa gasolina, los cuales han decrecido. Cuenta con 20 corregimientos departamentales, los cuales no han sido municipalizados y continúan sin una institucionalidad propia.

El territorio tiene una importante red fluvial que facilita la comunicación, sin embargo, buena parte está desarticulado funcionalmente del país, condición que, junto con la baja densidad poblacional y alta dispersión, dificultan la conectividad, la prestación de servicios, la provisión de infraestructura y la competitividad de las actividades económicas.

Presenta un NBI total superior al nacional –el 63%, según el Censo General 2005–, y la pobreza es predominantemente rural[51], lo cual induce la migración hacia las ciudades, dinámica agudizada por la presencia de los grupos armados ilegales que configuran una región expulsora de población[52]. Leticia es el municipio de mayor desarrollo de la región, confirmando su importancia como polo de desarrollo y centro comercial y de destino turístico.

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica, del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa que la zona se localiza en la esquina suroriental del país, territorio que comprende mayoritariamente a la Amazonia colombiana. Su importancia como reserva natural señala su vocación ambiental y de patrimonio de interés mundial. En la zona de transición hacia la selva amazónica avanza la vía de conexión entre el centro del país y la capital de Guaviare (San José de Guaviare). Es una zona de baja densidad poblacional que se articula con el país principalmente a través de vía aérea.

[47] Dinámica que implica la extracción de recursos naturales –madera, fauna y plantas.
[48] Presenta uno de los más bajos índices de vulnerabilidad del recurso hídrico (2,14) (IDEAM, 2000).
[49] Producción, procesamiento y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica.
[50] Quienes transitan, principalmente, por seis corredores estratégicos fluviales: Putumayo, Amazonas, Caquetá.
[51] NBI resto es de 77%.
[52] 201.871 personas expulsadas –el 39% de la población según datos de 2010–.

Figura II-10. Zona Amazorinoquia

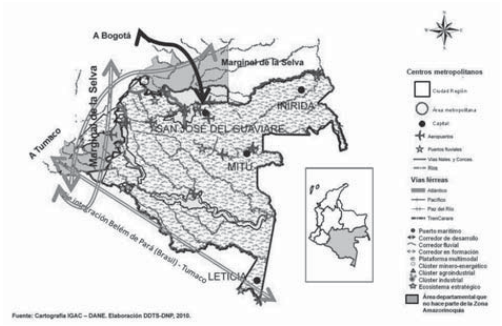


Figura II-11. Objetivos de la Zona Amazorinoquia

38

1. Lineamientos estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	Preservación y aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico, mediante la regulación y control de la expansión de la frontera agrícola, el impulso de la investigación e innovación para aprovechar económicamente la biodiversidad, y el conocimiento y prácticas culturales - étnicas. Fortalecimiento de la integración y el desarrollo fronterizo con Brasil y Perú (Eje Amazónico IIRSA), mejorando la conexión fluvial, y consolidación del municipio de Leticia y su área de influencia como centro comercial, destino turístico amazónico y principal centro del área trinacional Colombia - Brasil, Perú.
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	Provisión de servicios, vivienda y atención social básica a los asentamientos poblacionales dispersos, y mejoramiento de las condiciones de la población desplazada atendiendo las características geográficas y étnico-culturales. Generación de capacidades para el autodesarrollo y etnodesarrollo, a través del fortalecimiento del capital humano y social.
Institucionalidad y buen gobierno	Implementación de una estrategia de fortalecimiento institucional y social diferenciada y adecuada para la administración de un territorio extenso, disperso, étnico y en consolidación territorial. Fortalecimiento y aumento del pie de fuerza destinado al mejoramiento del control de los seis corredores de movilidad fluvial, que contribuya a incrementar la gobernabilidad territorial.

c) Zona Pacífico e Insular

La zona Pacífico ocupa el 7,7% del territorio continental nacional y el 36,5% del territorio marítimo, concentra el 3,1% de la población del país[53], es decir, 1.447.921 habitantes. Se destaca el alto porcentaje de población rural (46%) y la baja densidad poblacional (16 habitantes por kilómetro cuadrado). Los principales centros urbanos son Buenaventura, Tumaco y Quibdó, los cuales concentran el 45% de la población, y la zona agrupa 51 municipios[54]. La población pertenece en su mayoría (79,5%) a grupos étnicos –comunidades negras, el 73% y pueblos indígenas, el 6,5%–.

Es un territorio con ventajas comparativas naturales por: (1) la ubicación geoestratégica para la integración con Asia, a través de la gran Cuenca del Pacífico, Ecuador y Panamá; (2) la riqueza ambiental –reserva forestal, diversidad biológica, alta disponibilidad de agua[55]–; y (3) su potencial de desarrollo económico, a partir de los recursos marítimos y fluviales, portuarios, mineros, pesqueros, turismo natural y cultural, servicios ambientales, mercados verdes y nuevos sectores basados en innovación –biodiversidad: biotecnología y producción de medicamentos de origen vegetal, material genético, etc.–.

[53] La población está dispersa y se agrupa en pequeños poblados ubicados a lo largo de los ríos de la Cuenca del Pacífico y de la Costa.
[54] Ubicados en los departamentos de Chocó (28), Nariño (11), Cauca (7), Antioquia (4) y Valle del Cauca (1).
[55] Registra el menor índice de vulnerabilidad de recurso hídrico. Fuente: DNP-DDTS-SDDT con base en Índice de vulnerabilidad por disponibilidad de agua por municipio en año seco. IDEAM 2000.

39

Entre las características peculiares de esta zona se encuentran: (1) poseer culturas propias ancestrales de grupos étnicos y talento para las artes, los deportes y la lúdica, (2) la titularidad colectiva[56] de la tierra de comunidades negras[57] e indígenas[58], quienes tienen el mandato legal de cumplir una función ecológica y social sobre estos territorios; (3) población dispersa y agrupada en pequeños poblados ubicados a lo largo de los ríos de la Cuenca del Pacífico y de la costa Pacífica, (4) relaciones funcionales a nivel subregional[59]; (5) múltiples procesos subregionales promovidos por Consejos Comunitarios y Pueblos Indígenas[60], y (6) alto riesgo de desastres por amenazas naturales –tsunami, sismos, inundaciones, efectos de la minería ilegal, entre otros–. La ola invernal de finales de 2010 afectó 40 municipios y alrededor de 170.000 habitantes, correspondientes al 13% de la población de la zona.

Pese a su potencial natural, el Pacífico es uno de los territorios que registra mayor pobreza en el país[61], presenta el menor porcentaje de alfabetismo (76,4%), y el ingreso per cápita está por debajo del promedio nacional ($5,6 millones frente a $11,2 millones nacional[62]). Adicionalmente, su conectividad interna depende básicamente de la red fluvial, y marítima. Tiene una débil infraestructura de transporte e interconexión entre sí y con el resto del país se conecta básicamente a través de Quibdó, Buenaventura y Tumaco por vía terrestre y aérea. Las relaciones funcionales de Chocó se dan especialmente con Antioquia y el Eje Cafetero, a través de las vías Medellín- Ciudad Bolívar- Quibdó y Pereira - Las Animas - Tribugá. Registra también bajas coberturas en servicios básicos y el 92% de las viviendas son de estratos 1, 2 y 3. En lo institucional la zona se caracteriza por su baja capacidad de tributación, desactualización catastral[63] y una fuerte presencia de actividades ilícitas (bandas criminales, narcotráfico).

Desde el punto de vista de la ubicación geográfica, del sistema de ciudades y las infraestructuras y equipamientos regionales, en el mapa siguiente se observa que la zona se localiza de cara a la Gran Cuenca del Pacífico, principal mercado global. Las principales ciudades son centros urbanos intermedios con amplias áreas de influencia subregional y corresponden a los puertos de Buenaventura y de Tumaco y a Quibdó, capital de Chocó. Se encuentran en formación *clusters* alrededor de los sectores lácteos, chocolates, café, azúcar y panela. Los ejes de integración principales se sitúan en el centro a través de la vía Cali Buenaventura, tramo de acceso al Puerto, del eje de integración Caracas, cuenca del Pacífico. En la parte superior de la zona se proyecta la vía de conexión Pereira - Tribugá, proyecto de futuro puerto comercial sobre el pacífico. La conexión de las principales ciudades y asentamientos de la zona se realiza principalmente a través de la red fluvial.

[56] Las comunidades negras del Pacífico y los pueblos indígenas tienen el derecho a la propiedad y uso colectivo de las tierras que han sido ocupadas histórica y ancestralmente, las cuales se constituyen en su hábitat y tienen un significado cosmogónico para estas comunidades, además de ser el lugar donde desarrollan sus prácticas tradicionales.
[57] Correspondiente al 60% del territorio.
[58] 188 resguardos, correspondientes al 26% del total nacional.
[59] Agenda Pacífico 21, Subregión Norte: tiene como eje integrador y aglutinante el corredor fluvial Atrato - San Juan, su epicentro es el eje Quibdó - Istmina. La Subregión Sur, denominada del Pacífico Litoral, por ser su característica principal el litoral; integrada por cinco zonas (Buenaventura, Guapi - Iscuandé, Sanquianga, Telembí y Tumaco), su epicentro es Buenaventura. En la integración de estas subregiones juega un papel importante la zona del Pacífico Sur Chocoano, que se constituye en el elemento articulador o conectivo –en su territorio se presentan características y dinámicas de ambas subregiones–, con potencial para impulsar la conectividad e integración regional.
[60] Los Consejos Comunitarios y Pueblos Indígenas en cumplimiento de sus funciones generan dinámicas propias, asociativas y espacios interétnicos para proteger los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y hacen de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.
[61] El 28,6% de la población está en miseria; y el 62.5% de la población tiene NBI. (DNP - DDS)
[62] Cifras 2009. (DNP- DDTS)
[63] El 80% de los municipios son prestadores directos de acueducto y alcantarillado.

40

Figura 1-1. Zona Pacífico e insular

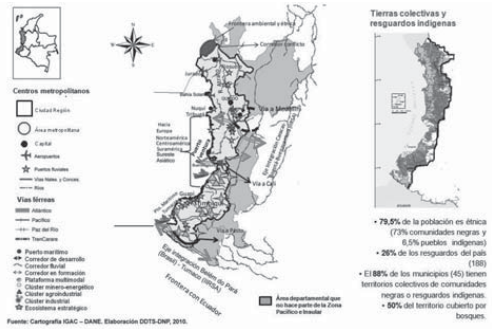


Figura 1-2. Objetivos de la Zona Pacífico e insular

41

Lineamientos estratégicos

Eje	Lineamientos
Crecimiento sostenible	Integración al interior de la zona, con el resto del país y con la cuenca del Pacífico a través del desarrollo de infraestructura y logística, aprovechamiento de las vías fluviales y marítimas, generando corredores de desarrollo con el fin de promover encadenamientos productivos, iniciativas de etnodesarrollo local, aprovechando cultura y vocación ambiental, los recursos mineros y naturales y fortaleciendo las relaciones comerciales subregionales, regionales, nacionales e internacionales. Desarrollo de líneas de investigación y capacidad de innovación para generar competitividad y patentar productos propios de la biodiversidad regional, garantizando la protección al conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad y los derechos de sus titulares, vinculando universidades y centros de investigación, especialmente los regionales. Articulación armónica del desarrollo portuario de Buenaventura y Tumaco, con el entorno urbano y regional para generar crecimiento y equidad territorial. Ampliación de la capacidad, profundización y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos públicos marítimos de Buenaventura y Tumaco, e implementación de nuevas tecnologías para generar una mayor eficiencia portuaria. Incorporación de la prevención y atención del riesgo por fenómenos naturales en la planificación y gestión del desarrollo
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	Priorización de la oferta social de superación de la pobreza para llevar como mínimo al promedio nacional los indicadores de calidad de vida y vinculación del sector empresarial y portuario al logro de los objetivos de superación de la pobreza mediante prácticas de responsabilidad social, negocios inclusivos y generación de formas asociativas entre los diferentes grupos de comunidades. Fortalecimiento de las rutas para el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, enfatizando el restablecimiento de oportunidades económicas y sociales, la restitución de tierras e implementando los programas de garantías y planes específicos, para pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas. Aprovechamiento de la riqueza cultural y étnica a través de la promoción de políticas para el reconocimiento de la identidad étnica y cultural, y la implementación de programas para aprovechar el talento en las artes, los deportes y la lúdica. Fortalecimiento de las funciones urbanas para el desarrollo regional de Quibdó, Buenaventura y Tumaco como ciudades líderes regionales.
Institucionalidad y buen gobierno	Generación y fortalecimiento de capacidades para la gestión estratégica de proyectos, formación de ciudadanía, fortalecimiento de organizaciones étnicas y desarrollo efectivo de la prestación de servicios básicos. Concertación de un convenio plan Nación-Región (proyectos estratégicos para el desarrollo de la Región y el país), aprovechando posición geoestratégica, ambiental, fronteriza y marítima. Promoción de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación y ordenamiento territorial, como estrategia para el control y la reducción de posibles impactos asociados a amenazas sísmicas, tsunamis y a la minería ilegal.

C. Macroproyectos con impacto en el desarrollo regional y nacional

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

- Ordenamiento ambiental y desarrollo territorial de La Mojana

- Aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la altillanura
- Segundo túnel de la línea (Segundo Centenario)
- Tren del Carare
- Gestión Ambiental articulada del ecosistemas Macizo Colombiano
- Navegabilidad del los ríos Magdalena, Putumayo y Meta
- Canales de acceso a puertos
- Gestión ambiental de los ecosistemas marinos e insulares
- Consolidación Red Férrea del Pacífico
- Consolidación de corredores viales Megaproyectos de Transporte
- Nuevos Macroproyectos de Vivienda
- Distrito de Ranchería Fase II
- Nuevo Puerto Agua Dulce
- Consolidación corredor Bogotá- Buenaventura.
- Consolidación corredor Bogotá- Cúcuta.
- Consolidación corredor Bogotá- Villavicencio.
- Arterias del Llano.
- Conexión Sur Colombia - Ecuador.
- Programa Nacional de Observación de la Tierra

D. Retos para el desarrollo regional

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

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

- Facilitar la coordinación y articulación de acciones e inversiones sectoriales en el territorio, con el fin de estructurar programas y proyectos integrales que atiendan las particularidades regionales y promuevan el desarrollo endógeno.
- Orientar los presupuestos de inversión anual, focalizando el gasto público en las regiones de menores condiciones de desarrollo para elevar la calidad de vida de la población y movilizar sus capacidades endógenas; para ello, se acordarán criterios y ajustes institucionales y normativos que permitan que el Presupuesto General de la Nación atienda las políticas y estrategias de desarrollo regional.

- Disminuir las brechas regionales institucionales, a través de asistencia técnica diferenciada. Para ello, se diseñará e implementará un programa de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial.
- Promover la conformación de corredores y áreas de desarrollo territorial, alrededor de macroproyectos de inversión que faciliten la articulación pública y privada y potencien las capacidades de desarrollo local, consolidando los avances de las comisiones regionales de competitividad en el marco del Sistema Nacional. Se promoverán, entre otros, La Mojana, la Altillanura y el Pacífico.
- Estructurar un sistema de indicadores que permita el análisis y la planificación con enfoque territorial, así como su seguimiento y evaluación.
- Incorporar de manera integral, la atención y prevención del riesgo por efecto de fenómenos naturales en la planificación y gestión del desarrollo territorial.
- Brindar lineamientos estratégicos regionales para articular los planes de desarrollo de las entidades territoriales con las políticas nacionales.

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

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

- La formulación y distribución del presupuesto incorpore criterios regionales.
- Exista una institucionalidad fortalecida para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas.
- Las estrategias de desarrollo regional conduzcan a acelerar la convergencia regional en la calidad de vida de la población y en las condiciones de desarrollo local y regional.
- Ampliar la conectividad y comunicación local y regional para reducir las distancias económicas y sociales y mejorar la movilidad intra e interregional. Garantizar la sostenibilidad del desarrollo a través de la integración de la prevención del riesgo natural con visión de largo plazo.
- Se consolide un sistema urbano regional, articulado mediante una red de corredores y áreas de desarrollo territorial.

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

1. Estrategia

La estructuración del sistema urbano regional a partir de corredores y áreas de desarrollo territorial se soporta en la articulación intra e interregional y busca generar un mayor crecimiento incluyente para reducir las disparidades de desarrollo locales y regionales

En este sentido, la consolidación y/o formación de estructuras territoriales regionales, tipo ejes y corredores de desarrollo, *clusters* territoriales, red de ciudades, ciudades región, demanda procesos de planificación y gestión territorial que requieren acciones continúas durante más de un periodo de gobierno.

Dichas acciones, en conjunto, deben estar dirigidas a constituir y/o consolidar las centralidades urbanas, e integrarlas regionalmente en red y/o alrededor de macroproyectos, con el fin de reducir las distancias físicas y socioeconómicas y lograr un crecimiento y desarrollo urbano y regional que cohesione territorialmente las regiones a su interior y con el resto del país.

Para lograr este propósito es necesario impulsar estrategias de articulación intra e interregional, vinculando ejes viales y fluviales con centros urbanos y sus entornos territoriales, buscando estructurar la red de ciudades y que las áreas de mayor desarrollo relativo irradien oportunidades internas y a las demás regiones, para inducir un crecimiento nacional más equilibrado.

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

A través de éstos es posible articular internamente las regiones e integrarlas entre sí, procurando complementariedades para que las regiones con mayores capacidades de desarrollo jalonen a las de menores capacidades, elevando la competitividad y calidad de vida de la población.

Para el efecto, se implementarán estrategias de desarrollo territorial que posibiliten una mayor integración y complementariedad de los principales polos de desarrollo a nivel nacional y difundir el potencial de estos para promover el desarrollo endógeno de las diferentes regiones.

En este contexto, es necesario entender la infraestructura vial y de comunicaciones y los equipamientos regionales como ejes o nodos articuladores que movilizan y conectan los polos de desarrollo y facilitan la creación de entornos territoriales competitivos, constituyendo corredores o áreas de desarrollo, vinculando activamente los territorios adyacentes de manera que aprovechen tales infraestructuras y eleven la accesibilidad a los diversos puntos situados en el área de influencia del eje. Ésta forma de interrelacionar infraestructuras, equipamientos y entorno territorial evita o previene la formación de áreas de enclave y afectaciones ambientales, integrando asentamientos poblacionales y zonas productivas y demás recursos territoriales a la economía nacional y global, estructurando y/o consolidando a la vez la red de ciudades; así mismo es posible reducir los desequilibrios regionales.

La caracterización del país a partir de las seis zonas homogéneas, indica que la Zona Central posee la mayor capacidad de crecimiento y desarrollo y por su localización en el núcleo central del país requiere conectarse nacional y globalmente accediendo a los puertos marítimos, procurando a la vez complementariedades con las demás regiones del país y contribuyendo al desarrollo nacional. Además, dicha zona posee las mejores condiciones de competitividad y de articulación interna, mientras que en las demás existen ventajas comparativas económicas desaprovechadas y sus dotaciones para la interrelación son limitadas. Por lo tanto, se propone impulsar una estrategia de articulación regional e interregional que tendrá como pivote a la Zona Central, con el fin de

difundir crecimiento y desarrollo interregionalmente. Los ejes de integración entre la Zona Central y las demás zonas y los corredores de desarrollo, en formación o potenciales, son los siguientes:

a) Articulación entre las Zonas Central y Pacífico

Integración regional promovida alrededor del Eje de Integración Internacional Andino (IIRSA[64]) Caracas, Bogotá, Buenaventura y su sistema logístico. En particular existen dos ejes prioritarios: Cali – Buenaventura y potencialmente, Pereira - Tribugá. El primero permite integrar el potencial industrial y de servicios metropolitanos de Cali, el desarrollo agroindustrial departamental, las capacidades logísticas exportadoras de Buenaventura y las potencialidades económicas y ambientales existentes alrededor de dicho eje, posibilitando un desarrollo más equilibrado y sostenible. El segundo, dará lugar a la integración del país con la zona norte de la zona Pacífico y permitirá acceder a un puerto alterno para la conexión con la Cuenca del Pacífico. Complementariamente, se contempla la articulación interregional a través del ferrocarril del Pacífico (La Felisa - Buga - Buenaventura)

b) Articulación entre las zonas Centro y Caribe

Articulación promovida alrededor de los ejes nacionales e intrarregionales: Ruta del Sol, Troncal de Occidente, Autopista de la Nueva Independencia, de las Américas y los ejes hídricos de los ríos Magdalena y Cauca. Adicionalmente, se incorporará en esta estrategia el proyecto del sistema ferroviario central para reactivar el servicio de transporte ferroviario de carga y pasajeros desde el centro del país hacia el puerto de Santa Marta y viceversa, incluyendo el ferrocarril del Carare. Estos ejes permiten vincular más eficientemente el centro del país, por el oriente y occidente, con las zonas portuarias y corredores logísticos central y del Caribe[65], posibilitando además la comercialización de los recursos marítimos hacia el interior del país, integrar las subregiones norte y sur del Caribe y fortalecer la red de ciudades[66]. El corredor de desarrollo que se podrá formar alrededor de la Autopista de las Américas articulará transversalmente el oriente y occidente de la zona Caribe. Se dispone en conjunto de un destacado potencial de comunicación intermodal y de facilidades logísticas que al estructurar la red urbana y facilitar la creación de sistemas productivos agroindustriales, pecuarios y mineros, propicia la competitividad territorial a través de la formación de *clusters* territoriales y rutas turísticas, que reconozcan y resalten la cultura e identidad regional.

Por otra parte, las principales centralidades urbanas se localizan al norte de la zona Caribe y tienden a estructurar un corredor de desarrollo costero junto con la formación de una región metropolitana a partir de tres centros principales: Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. De manera similar, los corredores que unen la región con el centro del país favorecerán el

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

65 Las principales cadenas logísticas existentes estas zonas son: flores, cárnicos, textil, confecciones, calzado, marroquinería, vehículos maquinaria y equipos eléctricos, plásticos, siderúrgica, autopartes, electrodomésticos, muebles, farmacéuticos, plaguicidas cuero, pieles, frutas, verduras, lácteos e industria alimenticia.

66 La red de ciudades que articula las regiones y genera los flujos de interrelación económica y social está liderada por Bogotá como metrópoli nacional, Medellín metrópoli regional al occidente, Bucaramanga al oriente y las capitales departamentales de la región, lideradas por Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

fortalecimiento de las funciones urbanas de las ciudades localizadas en los "sures" de la región[67] y permitirán aprovechar el potencial agropecuario y agroindustrial de dichas zonas.

El Caribe se destaca además por poseer procesos de articulación y desarrollo subregional, derivados de iniciativas de desarrollo y ordenamiento territorial motivadas por (1) propósitos de prevención y atención de riesgos naturales, (2) manejo y aprovechamiento de ecosistemas estratégicos, (3) búsqueda de la paz y consolidación democrática, (4) iniciativas de ordenamiento político administrativo. Entre las iniciativas cabe mencionar el proceso adelantado para el desarrollo sustentable de La Mojana[68], el desarrollo del Golfo de Morrosquillo, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y Montes de María; y la creación de la Región Caribe, como entidad territorial. Estas iniciativas requieren enmarcarse en una estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial que fomente la integración al interior de la región y con el resto del país, de manera que se eleve el crecimiento económico y se liberar las desigualdades.

c) Articulación entre las zonas Centro y Amazorinoquia[69]

Para promover su articulación se pueden contemplar dos zonas diferenciadas: la de conservación ambiental y la de colonización reciente y frontera agrícola. La articulación regional a través del eje vial de integración Bogotá – Villavicencio - San José de Guaviare, se impulsará previendo evitar la expansión de la frontera hacia la Amazonía y promoviendo la competitividad territorial a través de la formación de encadenamientos productivos agroindustriales y de rutas ecoturísticas. La articulación con la frontera trinacional se realiza facilitando el transporte aéreo entre el centro del país y Leticia y su área de influencia inmediata, impulsando además la integración fronteriza y fortaleciendo el rol funcional de Leticia como ciudad binaria (Leticia-Tabatinga) y centro subregional internacional, sobre el corredor de desarrollo Suramericano que se proyecta alrededor del Eje de Integración Belém de Pará (Brasil) - Tumaco, que busca articular el océano Atlántico con el Pacífico.

d) Articulación entren las zonas Centro y Nororiente

Articulación promovida principalmente a través de dos troncales: (1) Bogotá - Tunja - Bucaramanga - Cúcuta y (2) el Eje IIRSA Caracas - Arauca - Yopal - Villavicencio - Bogotá - Buenaventura, en el tramo de la Autopista Marginal de la Selva o del Llano, proyectada para conectarse con el Pacífico y hacia el sur del país a través de La Uribe, Meta.

El corredor de desarrollo del primer eje avanza desde la zona Central[70] y requiere promoverse especialmente en la articulación del departamento de Santander con Norte de Santander, fortaleciendo así la integración de Cúcuta como principal centro metropolitano fronterizo del

67 El desarrollo regional de la Costa Caribe se ha concentrado mayoritariamente en la franja costera y la mayoría de las capitales departamentales están localizadas próximas la costa, encontrándose extensas zonas al sur de la región distanciadas de las zonas de mayor desarrollo relativo y precariamente comunicadas.

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

69 La región Amazorinoquia comprende la selva de transición entre la Orinoquia y la Amazonia, la mayor extensión del espacio amazónico y el área de frontera terrestre más extensa y abierta que cuenta Colombia con Brasil y Perú. Es un territorio con vocación de conservación y aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico, pulmón de la humanidad.

70 Existe una red de ciudades y facilidades logísticas sobre el trayecto Cundinamarca, Boyacá, Santander que ha propiciado desarrollos industriales, agroindustriales y turísticos.

nororiente. El eje Arauca - Yopal, Villavicencio - Bogotá es importante contemplarlo en dos tramos: (1) la conexión del departamento de Arauca a través de la Transversal Corredor Fronterizo del Oriente Colombiano (Tame - Arauca), que requiere mejoramiento y mantenimiento para promover los potenciales agropecuarios de las zonas aledañas, y (2) el tramo Yopal - Villavicencio (piedemonte llanero), en el que está surgiendo una red de ciudades menores que con funciones urbanas de apoyo al desarrollo rural y regional. Este corredor está sustentado por una base económica petrolera y por el surgimiento de iniciativas agroindustriales y pecuarias que facilitan la creación de condiciones para el desarrollo local y la competitividad. Adicionalmente es importante desarrollar el eje Villavicencio - Puerto López Puerto Gaitán - Río Meta, como parte del Eje Andino IIRSA, que busca conectar el océano Atlántico y Pacífico, por Venezuela y Colombia, a través de los ríos Orinoco y Meta y de la transversal Puerto Gaitán - Villavicencio - Bogotá - Buenaventura. Este eje tiene especial importancia porque posibilita además conectar nacional e internacionalmente la zona agroproductiva de la Altillanura.

e) Articulación entre las zonas Central y Sur

La articulación entre estas dos zonas se facilita a través del ramal sur de la autopista Bogotá - Buenaventura (Espinal - Neiva - Pitalito - Florencia - Mocoa - San Miguel). Fortalece el corredor de desarrollo y red de ciudades hasta el Macizo Colombiano y afianza la integración con la frontera ecuatoriana, contribuyendo además a la consolidación de la gobernabilidad y creación de condiciones favorables para la competitividad regional. Por otra parte, permite aprovechar los recursos minero-energéticos (petróleo - gas), la riqueza hídrica y biodiversidad, los potenciales agropecuarios y forestales. Los atractivos turísticos y cultura étnica, facilitando la formación de la ruta entre La Plata - Popayán y San Agustín.

En la parte occidental de la zona Sur se fortalecerá el corredor de desarrollo alrededor de la vía Panamericana, especialmente el trayecto Popayán - Pasto - Ipiales, promoviendo así la integración nacional de la economía andina del sur del país y consolidando el papel funcional regional de Pasto e Ipiales en la zona fronteriza.

Además, se requiere fortalecer el eje Puerto Asís - Mocoa - Tumaco, como parte del Eje de Integración Amazónico, que en el futuro espera conectar el Atlántico con el Pacífico, y como estrategia para el desarrollo y control fronterizo con Ecuador.

2. Ruta para promover corredores y áreas de desarrollo territorial

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

- Integración de las principales centralidades del país (Bogotá - Medellín y Cali), buscando complementariedades económicas competitivas, impulsando el desarrollo de subregiones alrededor de los ejes para reducir los desequilibrios.

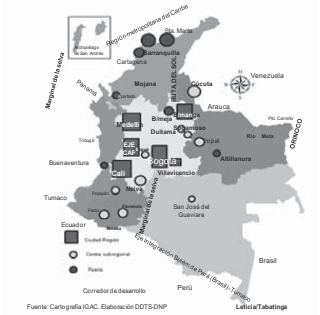
- Integración del interior del país y la zona occidental con los puertos y zonas fronterizas de acceso a mercados internacionales como la Cuenca del Pacífico, Cuenca del Caribe y Suramérica.
- Articulación de regiones de mayor y menor desarrollo relativo para promover desarrollo más equilibrado y aprovechar complementariedades.
- Integrar la gran densidad urbana - regional del centro del país con las zonas periféricas, procurando dos objetivos complementarios: facilidades y reducción de los costos de exportación y, simultáneamente, el desarrollo de las zonas intermedias, propiciando encadenamientos productivos y el desarrollo endógeno territorial de las zonas aledañas.
- Articulación y aprovechamiento de zonas con gran potencial productivo (ejemplo: Altillanura)

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

1. La existencia de macroproyectos de infraestructura y equipamientos con elevado impacto regional y que se podrán constituir en ejes de integración entre centros urbanos y zonas de interés económico, social y ambiental (redes viales, ferrovías, infraestructuras, transportes, comunicaciones, redes logísticas, hidrovías, etc.).
2. Las dinámicas de formación de corredores y de procesos urbano -regionales existentes y potenciales.
   - Los ejes de integración que se están formando y/o consolidando, entre ellos: Bogotá - Tunja - Sogamoso; Manizales-Cartago; Cartago-Cali, Cali-Buenaventura; Cali - Popayán; Medellín - Urabá; Cartagena-Barranquilla-Santa Marta; Bogotá-Buenaventura; Bogotá - Villavicencio; Piedemonte Llanero (Marginal de la Selva) - Arauca; Villavicencio - Puerto López - Puerto Carreño (por el río Meta).
   - Procesos metropolitanos, institucionalizados y de hecho.
   - Iniciativas de ciudad región o regiones metropolitanas, entre ellas: Eje Cafetero, Región Capital, Región Metropolitana Costa Caribe.
   - Procesos subregionales de desarrollo sustentable e integración regional, entre ellos: La Mojana[71], Montes de María, Magdalena Medio.
3. La red de conglomerados urbanos con capacidad funcional para proveer servicios y equipamientos en el área de influencia de los ejes de integración.
4. Las iniciativas de procesos productivos y encadenamientos económicos existentes y posibles de desarrollar en el área de influencia del eje.
5. Los programas y proyectos impulsados por las entidades territoriales, las comisiones regionales de competitividad, o las agencias de desarrollo local o regional que se localizan alrededor de los ejes de articulación.
6. La definición del área de influencia directa del eje de desarrollo para conformar el área de desarrollo territorial.

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

Figura II.14. Conformación de corredores de desarrollo territorial a partir de ejes de articulación



Fuente: Cartografía IGAC. Elaboración DDTS-DNP Leticia/Tabatinga

Finalmente, estos componentes harán parte de planes estratégicos que se promoverán para los corredores o áreas de desarrollo territorial y se constituyen en instrumento que permite la articulación de acciones intersectoriales, públicas y privadas, derivadas de los componentes anteriores, buscando estructurar proyectos integrales de desarrollo regional y la unión de acciones de actores de las principales organizaciones públicas y privadas, en función de propósitos de desarrollo, con visión de largo plazo. Así mismo, dicho proceso, se constituye en la base para generar acuerdos o convenios entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales.

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

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

Así mismo, el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 058 de 2010-C, contempla la figura del convenio o contrato-plan como el instrumento que permite la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo regional.

3. Esquema operativo

Contar con un sistema urbano regional articulado a partir de corredores y áreas de desarrollo territorial, implica adelantar un proceso de coordinación institucional entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, que permita integrar los diferentes componentes, definir las fases, recursos e instrumentos. Una fuente para financiar este propósito puede provenir de los recursos del Sistema General de Regalías (Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 en trámite), en el cual se establece un fondo de desarrollo, cuya finalidad es la financiación de proyectos regionales de desarrollo.

4. Metas de proceso

Tabla 1-1

1	Un documento con el diseño de una propuesta para la creación y fortalecimiento de corredores y áreas de desarrollo territorial
2	Tres documentos que consignen las acciones adelantadas para la estructuración de corredores y áreas de desarrollo en tres casos piloto: La Mojana: corredores alrededor de la infraestructura vial: Caucasia – Nechí – Achí - Magangué y San Marcos - Achí - La Gloria. La Altillanura: corredor alrededor de la infraestructura vial: Villavicencio - Puerto López y del Río Meta. El Pacífico: corredor alrededor de la infraestructura vial: Cali - Buenaventura.

III. Crecimiento sostenible y competitividad

III. Crecimiento sostenible y competitividad

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

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

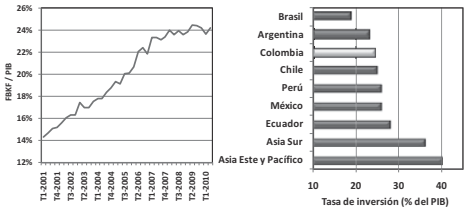
Colombia necesita garantizar una tasa de crecimiento potencial de 6 por ciento o más de manera sostenida y sostenible social y ambientalmente. Para lograrlo se requiere avanzar en tres ejes fundamentales: (1) la innovación; (2) la política de competitividad y de mejoramiento de la productividad; y (3)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

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

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

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

Figura III-1. Evolución y comparación internacional de la tasa de inversión, 2008 (porcentajes del PIB)



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

Adicional a la formalización, el crecimiento de la productividad de las empresas se multiplica en la medida en que exista en entorno de competitividad adecuado, reflejado en: un sistema financiero desarrollado, una regulación sencilla y un entorno de negocios que sea amigable a los negocios y que facilite los procesos de internacionalización de las empresas, una población educada según las competencias laborales que demande el sector productivo, y un fácil y adecuado acceso a tecnologías locales y extranjeras, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones. También es crucial para la competitividad de las empresas que los servicios de transporte y de logística sean de calidad y cumplan con los estándares internacionales.

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

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

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

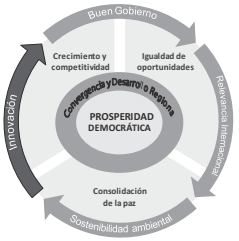
- Los sectores basados en la innovación son símbolo de nuestra visión de futuro, nuestra apuesta hacia un mayor desarrollo, y nuestra firme ambición de competir a la par con países de mayores ingresos en los mercados internacionales, tanto con bienes y servicios de alto valor agregado, como a través de la generación de nuevas tecnologías y conocimiento. Los países con empresas, sectores, y cadenas productivas con mayor capacidad de innovación son precisamente los que alcanzan un mayor crecimiento económico sostenido y potencial hacia el futuro.
- El sector agropecuario refleja nuestro deseo y compromiso de aprovechar la riqueza y el enorme potencial del campo colombiano para dar un verdadero salto económico y social en las zonas rurales del país a través de la generación de empleo formal y el desarrollo de emprendimientos exitosos. Considerando el incremento previsto de la demanda mundial de alimentos y las perspectivas de precios altos de *commodities* para las próximas décadas, sumado a las ventajas comparativas que tiene Colombia en este sector, es indudable que nos encontramos ante una oportunidad que no podemos desaprovechar. El paso siguiente será convertir estas ventajas comparativas del campo colombiano en ventajas competitivas, y de esta manera transitar hacia un sector agropecuario de talla mundial que conduzca a más empleo y menor pobreza para la población rural.
- La construcción constituye nuestra gran apuesta de aprovechar el incremento en la demanda de vivienda que se genera con el mayor dinamismo económico, para impulsar la generación de empleo, especialmente en las zonas urbanas del país. Así mismo, el sector de vivienda, dados sus eslabonamientos con múltiples y diversas actividades económicas, tiene el potencial de dinamizar la economía e impulsar el crecimiento y la generación de empleo de manera casi transversal. Lo anterior, sin dejar de mencionar el impacto social que implica para los hogares colombianos contar con más y mejores condiciones de habitabilidad.
- La identificación de la infraestructura de transporte como locomotora estratégica de crecimiento es un reflejo de nuestra obligación y deuda con la población y el sector productivo de unir el territorio y llevar, con mayor seguridad, prontitud y a menores costos, los productos y las ideas de los colombianos al resto del país y al mundo. El impulso a la locomotora de transporte no sólo genera empleo, dinamiza la economía y fortalece la competitividad del sector productivo en los mercados internacionales, sino también mejora la disponibilidad, calidad, y precio de los bienes y servicios que consume la población. Al disminuir los costos de transporte, se reducen los precios de los alimentos y bienes básicos, generando de esta manera un impacto social y regional de gran importancia.
- El sector minero-energético representa la oportunidad que tenemos de aprovechar de manera responsable nuestra riqueza de recursos naturales para generar crecimiento sostenible y mayor equidad social, regional e inter-generacional. Las elevadas proyecciones de producción de petróleo y carbón para los próximos años, las estimaciones al alza de los precios internacionales de la canasta minero-energética y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran claramente el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años. Ahora bien, con el desarrollo de los sectores minero-energéticos, viene atada una enorme responsabilidad de gestión ambiental. El desarrollo de esta locomotora no puede ir en contravía del desarrollo sostenible del país y de su conservación para las próximas generaciones.

Para que las cinco locomotoras realmente lideren el crecimiento económico de Colombia en los próximos años y produzcan impactos significativos en el empleo, será necesario consolidar los eslabonamientos de estos sectores con "los vagones del tren". En especial, con los sectores de servicios –comercio, transporte, sector financiero, entre otros-, que concentran el 60% del empleo total del país. A modo de ejemplo, para demostrar el potencial impacto que pueden generar estos eslabonamientos, se encuentra que el sector de vivienda se interrelaciona con 32 actividades económicas, y en la cadena de petróleo se identifican hasta 38 bienes y servicios conexos[72].

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

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

A. Innovación para la prosperidad



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

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

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

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

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

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

Figura III-2. La innovación para la prosperidad

INNOVACIÓN PARA ...

...el Buen Gobierno **...el Crecimiento Sostenible** **...el Desarrollo Social**

...la Sostenibilidad Ambiental **...la Consolidación de la Paz**

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

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

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

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

1. Conocimiento e innovación

El conocimiento y la innovación[73] es un apoyo transversal que soportará las locomotoras de Nuevos sectores basados en la innovación, Agricultura y desarrollo rural, Infraestructura de transporte, Desarrollo minero y expansión energética y Vivienda y ciudades amables, permitiendo resolver problemas técnicos, reducir costos, ampliar coberturas y competir en mercados globalizados con una oferta diversificada y sofisticada. De la misma manera, la innovación es la estrategia para lograr transformar y dinamizar los sectores en que tradicionalmente se ha concentrado la economía.

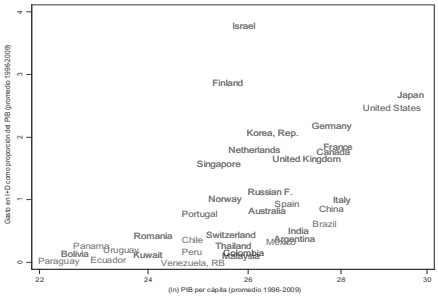
El objetivo de la política contenida en este capítulo es identificar, producir, difundir, usar e integrar el conocimiento para apoyar la transformación productiva y social del país. Este objetivo busca atender problemas de (1) bajos niveles de inversión en innovación de las empresas; (2) insuficiente recurso humano para la investigación y la innovación; (3) débil institucionalidad en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTeI); (4) ausencia de focalización en áreas estratégicas de largo plazo, y (5) disparidades regionales en capacidades científicas y tecnológicas.

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

a) Diagnóstico

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

Figura III-3. PIB per cápita y gastos en I+D, 1996-2009



Fuentes: Banco Mundial y Unesco.

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

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

El sector público invierte una mayor proporción recursos para I+D y ACTI que el sector privado. El primero participó con el 53% de la inversión en ACTI y el 58,1% en I+D en el periodo 2000-2010, mientras que el sector privado participó con el 43,6% y el 36,4% respectivamente (OCYT, 2010)[74].

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

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

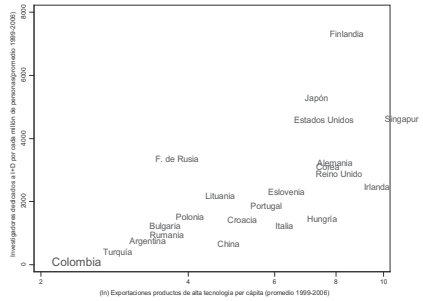
En términos regionales la inversión en ACTI tiene una alta concentración, en particular Bogotá y Antioquia en conjunto participan con más del 70% de la inversión nacional en ACTI, siendo así las entidades territoriales con mayor desarrollo de capacidades en ciencia, tecnología e innovación. En contraste,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

La estructura actual de la oferta de educación superior aún no responde adecuadamente a las necesidades del sector productivo. Respecto a la formación del capital humano altamente calificado, se ha demostrado que ante una mayor dotación y conocimiento de capital humano se puede acelerar el progreso tecnológico de los países (Nelson & Phepls, 1966). Así, la mayoría de los países desarrollados con exportaciones de alto nivel tecnológico dedican un mayor número de investigadores a I+D (figura III-4). Sin embargo, para que ocurra este tipo de contribución, los recursos humanos deben estar ubicados dentro de las empresas o vinculados a sus operaciones (BID, 2010).

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

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

Figura III-4. Exportaciones con alto nivel tecnológico e investigadores dedicados a I+D, 1999-2006



Fuente: Banco Mundial y Unesco.

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

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

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

b) Lineamientos estratégicos

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

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

1. Financiar

Los fondos de CTeI serán dirigidos a la financiación de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, la creación y fortalecimiento de unidades de investigación, desarrollo, y apropiación del conocimiento y la formación de investigadores y gestores de ciencia, tecnología e innovación, y beneficiarán a los sectores científico, tecnológico y productivo. Su asignación se realizará en el marco de los planes de mediano y largo plazo en áreas estratégicas y, preferiblemente, por convocatoria pública con evaluación basada en criterios de calidad y pertinencia. El Gobierno nacional apoyará el desarrollo y la estructuración de proyectos que atiendan las áreas estratégicas.

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

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

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

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

Además, se implementarán medidas como:

- Incentivar la participación privada en proyectos de CTeI calificados por Colciencias y ejecutados por medio de la banca de desarrollo y las entidades financieras del Estado, incluido el Fondo Francisco José de Caldas, para lo cual se utilizará el beneficio tributario del 125%.
- Excluir de la definición de ingreso constitutivo de renta y ganancia ocasional a los recursos percibidos por los contribuyentes cuando éstos sean asignados a proyectos de CTeI.
- Beneficiar de la exención de IVA por la importación de equipos y elementos que estén destinados al desarrollo de proyectos de carácter científico o tecnológico a las entidades de educación.
- Velar por la aplicación de estos incentivos tributarios basados en principios de celeridad, agilidad y efectividad.

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

2. Formar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se adelantará un programa para generar un proceso de transformación cultural que permita a los niños y los jóvenes vincularse a actividades de CTeI a través de la educación por indagación o por proyectos. Esta será la base para lograr la disponibilidad de personal calificado profesional, técnico y tecnológico con capacidad para transformar ideas y conocimiento en nuevos o significativamente mejorados productos, servicios o nuevos procesos en el mercado.

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

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

3. Organizar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Fomentar el uso de TIC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Metas

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

Tabla III-1. Metas esperadas para el Plan Nacional de Desarrollo en materia de conocimiento e innovación, 2011-2014

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

2. Emprendimiento empresarial

a) Diagnóstico

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

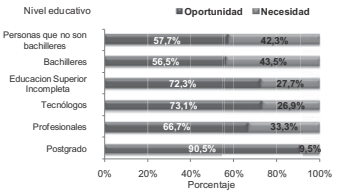
convertir ideas en productos y servicios y a su vez en empresas[75]. Adicionalmente, el surgimiento de este tipo de empresas promueve la productividad debido a que presiona a las empresas ya establecidas a realizar cambios que les permitan responder a la competencia de nuevos participantes en el mercado.

Según el *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) el 10% de los emprendedores colombianos utilizan tecnologías con menos de un año de existencia; menos del 10% de emprendimientos cuentan con posibilidades de penetración significativa en los mercados; y el 30% consideran que su producto es nuevo y no tiene muchos competidores[76]. Respecto a las características de la población involucrada en el proceso emprendedor, por edad se observa que la población entre los 25 y 44 años tiene mayor propensión a involucrarse en el proceso de creación de una nueva empresa, mientras por nivel educativo los bachilleres son quienes reportan el mayor número de emprendimientos. Sin embargo, los estudiantes de posgrado son quienes realizan emprendimientos de mejor calidad, pues la mayoría de éstos están motivados por oportunidad (90,5%) y no por necesidad (figura III-5).

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

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

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



Fuente: GEM Colombia, 2009

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

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

b) Lineamientos estratégicos

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

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

A nivel internacional se ha identificado a la industria de capital privado como el mejor mecanismo para financiar empresas con potencial real de expansión y de penetración en los mercados. Si bien en Colombia esta industria ha tenido un crecimiento acelerado, en conjunto cerca del 70% de las iniciativas de creación de fondos de capital privado y de los fondos en operación apuntan a realizar inversiones de recursos sólo en empresas en etapas de crecimiento y consolidación[77].

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

Incentivar el financiamiento de emprendimientos a través de Ángeles Inversionistas

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

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

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

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

La industria de fondos de capital privado ha mostrado avances importantes en los últimos años con las iniciativas públicas de fomento a través del MCIT y la regulación de la administración y gestión de carteras colectivas[78]. No obstante, el avance en este objetivo es aún incipiente frente a los requerimientos de capital y necesidades de inversión en etapas tempranas.

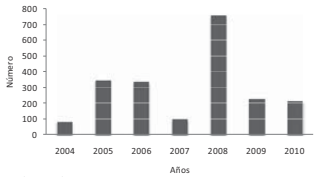
El Gobierno promoverá a través de la Unidad de Desarrollo de Bancóldex la profundización de los fondos de capital privado. En el marco de esta Unidad se diseñará una iniciativa para el financiamiento de emprendimientos en etapa temprana que cuente con las siguientes características: (1) asignación de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

Fortalecer el Fondo Emprender (FE)

La principal fuente de recursos públicos de capital semilla es el Fondo Emprender, el cual financia la creación de empresas procedentes y desarrolladas por aprendices, practicantes universitarios o profesionales. Actualmente, el reglamento del FE está orientado a estudiantes y egresados de los programas impartidos por el SENA, técnicos, tecnólogos y universitarios que hayan obtenido el título en un período menor a dos años, y de maestría y especialización que hayan obtenido el título en un período menor a un año[79]. De esta manera, se restringe la participación de población con amplia experiencia en el sector productivo o con conocimientos adquiridos en un período superior al mencionado.

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

Figura III-6. Empresas creadas por el Fondo Emprender



Fuente: SIGOB con corte a 31 de agosto de 2010

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

[79] El reglamento vigente del FE está establecido por el acuerdo 0004 de 2009 y la resolución 2510 de 2009 del SENA.

La tasa de mortalidad de los emprendimientos financiados por el FE es del 16,6% y los recursos otorgados se distribuyen de la siguiente forma[80]:

- 770 microempresas de subsistencia[81] que generan menos de 2 empleos con inversiones promedio del FE correspondientes a $33 millones por empresa.
- 610 microempresas de acumulación simple[82] que generan entre 3 y 6 empleos con inversiones promedio del FE correspondientes a $55 millones por empresa.
- 158 microempresas de acumulación ampliada[83] que generan entre 7 y 10 empleos con inversiones promedio del FE correspondientes a $65 millones por empresa.
- 82 empresas con potencial de crecimiento[84] que generan entre 11 y 50 empleos con inversiones promedio del fondo emprender correspondientes a $69 millones por empresa.

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

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

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

2. *Fortalecimiento institucional de la industria de soporte*

La infraestructura actual de apoyo al emprendimiento no cuenta con instrumentos adecuados para la creación de empresas con carácter innovador. El instrumento más representativo es el Programa de Apoyo y Fortalecimiento a las Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica del SENA[85], el cual ha destinado recursos a la asociación y fortalecimiento de incubadoras y a la financiación de emprendimientos presentados por éstas. No obstante, este esquema no ha tenido los resultados esperados en la formulación de proyectos innovadores y en los últimos años, el nivel de ventas de las empresas creadas se ha reducido significativamente, debido en gran parte a

[80] Información hasta 2008 para 1620 proyectos.

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

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

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

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

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

que no se cuenta con asesoría calificada ni con un entorno que favorezca el desarrollo de mecanismos especializados.

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

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

c) Metas

Tabla III-2

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

3. Propiedad intelectual, instrumento de innovación

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

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

a) Diagnóstico

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

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

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

1. Protección, uso y aprovechamiento

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

Entre los principales impedimentos identificados para la utilización efectiva del SPI se encuentran: (1) dificultades en la respuesta oportuna de solicitudes para la protección de la propiedad industrial, (2) bajo nivel de solicitudes de patentes por millón de habitantes, (3) brecha entre el número de publicaciones en revistas académicas y el número de investigaciones protegidas a través del sistema de propiedad intelectual (CPC, 2009: 183), (4) incipiente aprovechamiento del potencial del país para el uso de indicaciones geográficas, (5) limitada promoción y aprovechamiento comercial de las creaciones protegidas por el derecho de autor y las industrias culturales, (6) necesidad de modernización de los sistemas de información y la adecuación de la legislación a los retos del entorno digital y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, (7) normativa de acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales poco competitiva, y (8) bajo uso del mecanismo de protección de variedades vegetales nacionales y desconocimiento de esta forma de protección.

Propiedad industrial.

En esta materia, las solicitudes de patentes de residentes evidencian el bajo uso del SPI en Colombia: entre 2000 y 2007 se solicitaron tan sólo 2 patentes de residentes por millón de habitantes al año, mientras que países como México, Chile y Brasil solicitaron 6, 20 y 21, respectivamente. Países líderes en el uso de los mecanismos de protección de la propiedad industrial como China y Estados Unidos solicitaron 116 y 800 patentes por millón de habitantes, en su orden[86].

La investigación académica no está dando lugar a innovaciones de aplicabilidad industrial y, por consiguiente, a bienes protegidos a través del sistema de propiedad intelectual (CPC, 2009: 183). Así, la relación entre el número de patentes que se otorgan a residentes en Colombia y el número de publicaciones académicas[87] fue de 0,09 entre 2005-2008, en Brasil fue de 0,17, mientras que en Estados Unidos fue de 0,58[88].

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

Recursos genéticos y conocimientos tradicionales

Colombia, como uno de los países más ricos en biodiversidad del mundo, tiene regiones estratégicas como la Amazonia, los Andes, la Orinoquia, el Caribe y el Chocó biogeográfico, centros de origen y dispersión de especies los cuales pueden ser utilizados a través del régimen de acceso a los recursos genéticos y por tanto generar beneficios a distribuir. A su vez, posee alta diversidad étnica y cultural con 102 pueblos indígenas, 64 lenguas y 5 millones de personas identificadas como pertenecientes a comunidades negras, palenqueras y raizales, y la protección de sus conocimientos tradicionales provee alternativas de conservación y uso de la biodiversidad (MAVDT, 2010: 3).

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

Derecho de autor

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

Obtenciones vegetales

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

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

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

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

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

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

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

3. Observancia

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

[86] Estas estadísticas fueron obtenidas con base en la información de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Banco Mundial y Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).
[87] Las publicaciones académicas de acuerdo con Science Citation Index.
[88] Cálculos basados en la información disponible a 2010 de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, y de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana.

En cuanto a las medidas de observancia, en 2008 la Policía Nacional registró 17.184 delitos contra los derechos de autor (Policía Nacional, 2010: 26), aunque a la Unidad Nacional de Fiscalías Especializada en Delitos contra la Propiedad Intelectual y las Telecomunicaciones de la Fiscalía General ingresaron únicamente 37 procesos en 2008 y la Unidad sólo tenía dos fiscales a cargo (Fiscalía General de la Nación, 2008: 77). Esa situación muestra la escasez de los elementos con los que cuentan la Fiscalía y la policía judicial para realizar las investigaciones.

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

b) Lineamientos estratégicos

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

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

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

1. Protección, uso y aprovechamiento

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

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

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

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

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

Con el objetivo de incrementar las capacidades de investigación del sector productivo, el Estado cederá los derechos de propiedad intelectual que le puedan corresponder sobre los resultados de proyectos de ciencia, tecnología e innovación financiados con recursos del presupuesto nacional cuando éstos sean ejecutados por micro, pequeñas y medianas empresas, centros de investigación o desarrollo tecnológico reconocidos por Colciencias, así como por instituciones de educación básica primaria, secundaria, media o superior.

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

En *propiedad industrial*:

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

En *recursos genéticos*:

- Se reglamentará y/o modificará la legislación vigente para contar con un sistema de acceso a los recursos genéticos que reduzca los costos de transacción existentes y que contemple trámites ágiles, de tal manera que se incentive su uso, en especial por parte de centros de investigación nacionales y de universidades colombianas. La certeza jurídica, unida a procesos ágiles, el uso de contratos marco de acceso y una apropiada legislación para la liberación comercial de productos resultado del aprovechamiento de los recursos genéticos y sus derivados, incentivarán los programas y proyectos de investigación, la explotación comercial de la biodiversidad, la salvaguardia de los ecosistemas a través de registros para su protección y la distribución de beneficios derivados de la utilización de dichos recursos.
- Se promoverá la definición de un marco normativo y el fortalecimiento de las autoridades nacionales y regionales con el fin de proteger los derechos colectivos de las comunidades indígenas, afro, *Rrom* (gitanos) y campesinas sobre sus conocimientos tradicionales, especialmente en temas relacionados con el acceso a tales conocimientos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su uso. Así mismo, se promoverá la aplicación del conocimiento tradicional asociado a los recursos genéticos, los cuales son fuente para procesos innovadores en sectores como el agrícola y el industrial, reconociendo siempre el papel importante que juegan esas comunidades en la conservación de la biodiversidad.

En *derecho de autor*:

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

En *obtenciones vegetales*:

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

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

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

- Se implementará un programa de competencias ciudadanas en respeto del derecho de autor, la propiedad industrial y las demás formas de protección y aprovechamiento del conocimiento y la creatividad. El fomento de una cultura de utilización y respeto de los derechos de propiedad intelectual a través del sistema educativo en sus diferentes niveles de enseñanza

estará orientado a la consolidación de acciones para incrementar la oferta y el consumo lícito de bienes culturales, especialmente en los entornos digitales (Internet).

- Se fomentarán en los programas de educación superior las prácticas en propiedad intelectual con empresas basadas en innovación o trabajo creativo y en las mismas entidades educativas.
- Se incentivará la cultura del respeto a los derechos de propiedad intelectual a través de campañas realizadas en forma conjunta entre el sector público y privado (Convenio Antipiratería) dirigidas al sector empresarial, las universidades y centros de investigación, así como la inclusión del tema en escenarios de formulación de política regional y sectorial, como las comisiones regionales de competitividad.

3. Observancia

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

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

c) Metas

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

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

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

4. 4. Promoción y protección de la competencia en los mercados

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

a) Diagnóstico

1. Arreglos institucionales

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

Las limitaciones de recurso humano no le permiten dar la cobertura que requiere la protección de la competencia en todos los sectores de la economía nacional y, en consecuencia, restringen su capacidad para promover los niveles de competencia que incentiven la innovación y garanticen la disputa de los mercados. Así, en promedio entre 2007 y 2009 el porcentaje de denuncias atendidas fue de un 40,3% en prácticas comerciales restrictivas y del 60,1% en competencia desleal; trámites que durante 2008 se resolvieron con 20 personas, número equivalente al 5,4% de los empleados de la entidad (OECD y BID, 2009).

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

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

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

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

Finalmente, se ha señalado por algunos observadores que la SIC no tiene la suficiente independencia para tomar decisiones sobre las prácticas e integraciones potencialmente restrictivas de la competencia. A pesar de que la entidad cuenta con autonomía e independencia administrativa y financiera, y que sus funciones son las delegadas por el Presidente de la República, esta independencia encuentra un límite en el hecho de que los cargos de Superintendente de Industria y Comercio y Superintendente Delegado de Protección de la Competencia son de libre nombramiento y remoción.

2. Aspectos regulatorios

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

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

De otra parte, resulta preciso garantizar que la información relacionada con el análisis económico que realiza la Superintendencia en desarrollo del control de integraciones sea conocida por la comunidad empresarial, guardando la reserva legal. Actualmente, cuando la SIC se pronuncia sobre proyectos de integración empresarial, no publica versiones no confidenciales de los informes que sustentan dichas decisiones (OECD y BID, óp. cit.). La publicación de esa información, así como la correspondiente a la normativa vigente y los conceptos y recomendaciones de la SIC, dan mayor seguridad a quienes presentan notificaciones de operaciones de integración empresarial y pueden facilitar los correspondientes procedimientos de control por parte de la Autoridad. El DNP ha formulado una serie de recomendaciones bajo el *Marco conceptual para reformar y consolidar el esquema institucional de la regulación y control de la actividad empresarial* (DNP, 2003) que deben ser consideradas para abordar esta problemática.

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

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

b) Lineamientos estratégicos

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

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

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

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

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

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

Con el fin de lograr un efectivo y eficiente cumplimiento de las funciones de protección de la competencia se expedirán lineamientos para el ejercicio de funciones administrativas en materia

de competencia desleal y prácticas restrictivas de la competencia, definiendo principalmente los criterios para determinar la significatividad de una conducta.

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

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

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

Por otro lado, la adecuación y mejoramiento de los mecanismos para el cumplimiento de las normas sobre promoción y protección de la competencia requiere de la suficiente divulgación de la normativa y el alcance de la vigilancia de la SIC. Con este fin se realizarán foros y eventos de carácter informativo sobre la importancia de la protección y la promoción de la competencia y la inclusión de un capítulo de competencia en la negociación de acuerdos comerciales.

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

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

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

B. Competitividad y crecimiento de la productividad

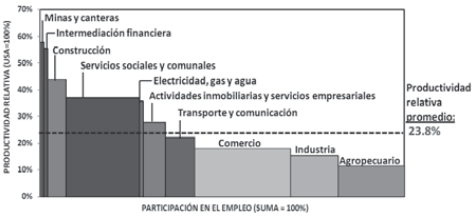
Un país competitivo es un país con empresas productivas y pujantes que generan riqueza y empleo de calidad. Es un país con condiciones económicas y sociales favorables al crecimiento sistemático y sostenido de la productividad de los sectores económicos. Es decir, un país con un entorno propicio para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

"La productividad no lo es todo, pero, en el largo plazo, es casi todo. La habilidad de un país de mejorar su nivel de vida en el tiempo depende, casi exclusivamente, de su habilidad de aumentar su producto por trabajador" (Krugman 1997)[89] En términos de productividad, Colombia presenta un rezago considerable en todos los sectores económicos. Frente a Estados Unidos, la productividad laboral promedio es cercana al 24%, y ésta es inferior al 20% en sectores que son grandes generadores de empleo como el comercio, la industria y el sector agropecuario (figura III-5).

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

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

Figura III-7.Productividad relativa de Colombia frente a Estados Unidos (EE. UU. = 100%), por sector económico agregado, 2008



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

La ruta hacia la formalización pasa por el desarrollo de competencias laborales que aumenten la productividad de los trabajadores y los capacite para el desempeño de un empleo formal. Esto es tanto más importante en un país como Colombia donde el salario mínimo es relativamente alto en comparación con otros países[90], y donde los costos laborales no salariales representan cerca del 58% del salario. Esto implica que los trabajadores que no tengan niveles suficientemente altos de productividad van a enfrentar dificultades para conseguir un empleo formal y se verán abocados al desempleo o la informalidad.

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

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

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

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

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

1. Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad

a) Mejoramiento de la calidad de la Educación y desarrollo de competencias[91]

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

Es usualmente reconocido que el capital humano es un factor decisivo para lograr altos niveles de crecimiento económico. Así, resulta crucial para producir cambios tecnológicos de carácter exógeno y también como factor endógeno del crecimiento[92]. En este sentido, se realza la necesidad de que los países adquieran altos niveles de habilidad para que realicen una apropiada inserción en lo que se ha llamado la economía del conocimiento. Las sociedades que han alcanzado altos niveles de crecimiento económico basado en la producción de alto valor agregado, cuentan con un sistema de formación más adecuado a los requerimientos de la economía[93]. Adicionalmente, los que han favorecido el aprendizaje basado en la práctica han logrado hacer un uso efectivo de tecnologías de alto valor agregado[94].

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

Buscar que el Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) responda de manera pertinente a las necesidades de la sociedad del conocimiento, las diferencias del contexto y los retos actuales,

[91] Este capítulo, junto con los capítulos Primera Infancia y Niñez, (IV.A.1) y Formación de Capital Humano (IV.A.2) conforman la política educativa del Plan de Desarrollo 2010-2014.
[92] Documentos referenciados en la bibliografía revisada: Nelson, R. R. y E. Phelps (1966). "Investment in humans, technological diffusion and economic growth", *American Economic Review, 56 (2)*, 69-75; Becker, G. S. (1964). *Human Capital, a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. The University of Chicago Press y Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*
[93] *Ashton*, D. y F. Green (1997). "Human Capital and Economic Growth" *Options Politiques, Julio/Agosto*, [en línea], disponible en: http://www.irpp.org/po/archive/jul97/ashton.pdf. Recuperado el 16 de abril de 2010.
[94] Traducción al castellano de la expresión *Work-based learning*.

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

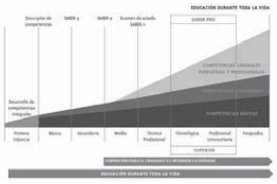
Para esto, los procesos de enseñanza-aprendizaje basados en competencias tienen el potencial de mejorar el vínculo entre educación y trabajo, estableciendo nuevas vías desde la educación hacia el empleo y reduciendo algunas barreras del aprendizaje (*aprender haciendo*), por ejemplo al utilizar nuevas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

Por lo tanto, una formación de capital humano soportada en la pertinencia, que apunte al desarrollo continuo de las competencias y que genere espacios de articulación, coordinación y diálogo permanente entre el sector educativo y el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional. De acuerdo con lo anterior, el país profundizará el proceso de fortalecimiento del enfoque de competencias con el fin de: (1) fortalecer procesos y programas diferenciados y contextualizados para el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, de tal manera que los estudiantes estén en la capacidad de resolver problemas, buscar alternativas, crear nuevas ideas, y de integrarse a la sociedad, conviviendo de manera pacífica, respetando y valorando la pluralidad; (2) fortalecer y expandir los programas transversales: educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía, educación ambiental y educación para el ejercicio de los derechos humanos; (3) garantizar y fortalecer el desarrollo de competencias afectivas, cognitivas, físicas y sociales para la primera infancia; (4) fortalecer el desarrollo de competencias genéricas en educación superior y formación para el trabajo y desarrollo humano; (5) consolidar el Sistema Nacional de Evaluación en la medición por competencias; (6) fomentar la acumulación de capital humano calificado con una mayor capacidad productiva, acorde con los objetivos trazados en materia de desarrollo económico; (7) fortalecer el uso y apropiación de las TIC y del bilingüismo; (8) fortalecer y expandir los programas transversales; y (9) consolidar la estrategia de gestión de recurso humano en Colombia.

1. Diagnóstico

Conceptualmente, el sistema de formación debe crear tres tipos de competencias: *competencias esenciales* –habilidades básicas, comunicativas, aritméticas, uso de tecnologías, dominio de una segunda lengua–; *competencias genéricas* –comunes a un conjunto de sectores– y; *competencias específicas* –conocimientos, destrezas y actitudes para el desempeño de una actividad profesional concreta–[95].

Figura III-8. Esquema de competencias, por niveles de formación



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

Aunque existen diversas aproximaciones al concepto de competencias laborales, la mayoría de los enfoques las asocian a la capacidad de las personas para realizar tareas o al conocimiento, destrezas y aptitudes necesarias para desarrollar un oficio[96]. El desarrollo de las competencias laborales (específicas y profesionales) se intensifica en la educación postsecundaria; por lo tanto, son las personas que completan estos niveles las que pueden potenciar el desarrollo económico del país por su mayor productividad. Sin embargo, trascienden el sistema de formación, debido a que éstas pueden ser adquiridas en el sector productivo a través de la combinación de conocimiento y experiencias.

Un componente fundamental de la política de calidad del país ha sido la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación[97], mediante el cual se valora el desempeño de las competencias de cada uno de los actores que intervienen en la prestación del servicio educativo: estudiantes, educadores y establecimientos educativos. Igualmente, se establecieron políticas para el aseguramiento de la calidad en educación superior a través del registro calificado para la totalidad de los programas.

Los resultados las pruebas SABER 2009, que evaluaron el desempeño por competencias de los estudiantes de los grados 5.° y 9.°, muestran que un alto índice de estudiantes se ubica en el nivel de desempeño insuficiente en lenguaje, matemáticas y ciencias naturales, con porcentajes en el grado 5.° del 18%, el 35% y el 18%, y en el 9.° del 15%, el 20% y el 14%, respectivamente. Por su parte, SABER 11 (Examen de Estado) muestra que los mejores desempeños de los estudiantes se encuentran en el área de lenguaje con 46,47 puntos como promedio nacional, mientras áreas como filosofía y física no alcanzan los 44 puntos. En las pruebas internacionales los logros de los estudiantes aún distan de los alcanzados por países con mayores niveles de desarrollo[98]. De acuerdo la OECD[99], las pruebas PISA indican que más de la mitad de los jóvenes colombianos de 15 años de edad no tienen la capacidad de utilizar su conocimiento y habilidades para enfrentar los retos convencionales de la vida real y el sistema se comporta pobremente en formar estudiantes altamente competitivos[100].

Figura III-9. Desarrollo de competencias de los educadores

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

En este contexto, la formación docente está planteada en diferentes momentos de un continuo de vida profesional, verificados por procesos de evaluación orientada al mejoramiento, como se observa en la figura III–9[101].

En educación superior, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior (SACES) revela que el país cuenta con 5.481 programas de pregrado y 3.815 de posgrado con registro calificado; 20 instituciones (12 privadas y 8 públicas) y 724 programas, con acreditación de Alta Calidad –el 7,3% del total–. A su vez, el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (SCAFT), logró avanzar en la reglamentación básica para el aseguramiento de la calidad de instituciones y programas, asignándole al MEN y, en particular, a las secretarías de Educación, la competencia de registrar instituciones que ofrecen formación para el trabajo y sus programas[102]. Así mismo, se avanzó en el registro de las instituciones de formación para el trabajo, a través del reporte que éstas hacen al Sistema de Información de la Educación para el Trabajo (SIET). A 30 de junio de 2010 han sido otorgadas 2.392 licencias de funcionamiento en todo el país –el 86% del total de las instituciones que la han solicitado–, y 4.565 programas ya cuentan con registro –el 53% del total–; y se avanza en la recolección de los datos de matrícula. Con esto, el país aún enfrenta grandes retos para el aseguramiento y mejoramiento de la calidad de la formación en todo el sistema de formación de capital humano.

En cuanto a la evaluación de los estudiantes de Educación Superior, los ECAES, a partir de la aprobación de la Ley 1324 de 2009, la prueba se hizo obligatoria y se avanza hacia la construcción de una prueba genérica en educación superior y pruebas específicas para grupos de programas o áreas de conocimiento[103].

Frente a las competencias laborales, el 36% de la población en edad de trabajar tiene al menos 11 años de educación, es decir, cerca de 12 millones de colombianos cuentan con diferentes capacidades laborales[104]. Sin embargo, de este grupo, sólo el 67% están ocupados, y el resto corresponde a desempleados (11%) y población inactiva (22%). En competencias laborales específicas, el mapa del recurso humano[105], muestra que la concentración de títulos de pregrado se encuentra en la formación universitaria (62,5%) frente a un 17,9% en formación técnica y tecnológica; que los títulos otorgados desde 2001 se concentran en el área de Economía, Administración, Contaduría y afines (31,3%) y que entre 2001 y 2008 se graduaron 517 personas del nivel de doctorado[106]. Por su parte, en cuanto a condiciones laborales, se observa que actualmente tanto el porcentaje de graduados vinculados al sector formal como los salarios de los empleados, son mayores para los graduados universitarios.

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

En términos de los programas relacionados con las actividades de los sectores locomotora, los datos permiten establecer que de 2001 a 2009 se graduaron 48.993 personas en Ingeniería Civil y Arquitectura –ambas relacionadas con el sector de Infraestructura y vivienda–, 37.929 personas en diversos programas relacionados con el sector agropecuario. El sector minero cuenta con 49.162

---

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

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

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

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

[99] OECD 2010. *Colombia Economic Assesment*.

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

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

[102] Normativa vigente: Decreto 2566 de 2003, Decreto 2020 de 2006 y Ley 1188 de 2008.

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

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

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

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

graduados en programas de educación superior relacionados con su actividad en los diferentes niveles de formación y para apoyar la ciencia y la innovación el país cuenta con 669 personas con formación doctoral.

En general, se puede establecer que los principales elementos por atender durante los próximos cuatro años son: (1) bajo nivel de desarrollo de competencias de la población colombiana, lo que impide acompañar de manera dinámica la apuestas productivas y de desarrollo del país; (2) bajo nivel de penetración, apropiación y gestión del modelo de competencias en todo el SFCH, con el que se podría estandarizar y establecer los mínimos requeridos para su desarrollo en cada uno de los niveles y tipos de formación; (3) la no existencia de mecanismos que faciliten el reconocimiento y certificación de las competencias, habilidades y conocimientos del capital humano que permitan al sector productivo dar las señales sobre qué necesita para sus requerimientos ocupacionales y se promueva la movilidad dentro del sistema; (4) baja capacidad del sistema de formación, para proporcionar las herramientas que le permitan a los niños, jóvenes y adultos el desarrollo de las competencias básicas, ciudadanas y laborales; (5) reducida articulación del sector productivo y el de formación, como mecanismo a través del cual podría aumentar la pertinencia de la formación; y (6) baja capacidad del Estado para diseñar, implementar y hacer seguimiento a políticas que permitan fomentar la formación de competencias en la población colombiana, establecer los requerimientos de recurso humano en el corto, mediano y largo plazo, y generar los incentivos pertinentes para lograr que el sector privado participe activamente en la determinación de las necesidades de formación y la oferta de la misma.

2. Lineamientos y acciones estratégicas

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

- Niños y niñas menores de 5 años vinculados a una educación inicial, con el desarrollo apropiado de las habilidades físicas, sociales, cognitivas y afectivas, y que sea promovido de manera integral a través de metodologías lúdicas que buscan consolidar las bases para aprendizajes posteriores.
- Niños, niñas y adolescentes, de educación preescolar, básica y media desarrollando sus competencias básicas y ciudadanas, con un sistema de evaluación y con estrategias de mejoramiento y acompañamiento a partir de los estándares de competencias establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.
- Jóvenes, estudiantes de educación media, con un alto nivel de desarrollo de competencias básicas, suficiente para enfrentar los esquemas de formación de educación superior, de tal manera que la oferta a este nivel no tenga que retroceder para otorgar formación en estas competencias. Todos los jóvenes, especialmente los más vulnerables, enganchados en la educación media, estarán inmersos en un esquema de formación que les permita el desarrollo de competencias laborales, con lo cual se facilite su inserción en la educación superior o en el mercado laboral.
- Población con competencias laborales específicas, generadas a través del sistema de formación para el trabajo, con el fin de cubrir las necesidades de corto plazo generadas a partir de la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo económico establecida en este documento. Para hacer seguimiento a este propósito se fomentará el uso de la certificación de competencias laborales.
- Población en edad de trabajar calificada –con más de 11 años de educación–, superior en un 20% al nivel actual, concentrado en las áreas de formación que requiera el sector productivo en una prospectiva de 5 años y más.

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

Fortalecimiento de un sistema de evaluación en todos los niveles educativos

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

Consolidación del sistema de evaluación de los estudiantes

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

- *Fortalecimiento de los instrumentos de evaluación*. Se desarrollarán nuevos modelos y mecanismos de aplicación de las evaluaciones, desde el momento de la inscripción y registro, garantizando la inducción a los estudiantes con los contenidos, fines y medios de las pruebas.
- *Difusión y uso de los resultados de las evaluaciones*. Se entregarán los resultados de las evaluaciones a las instituciones, establecimientos educativos y secretarías de educación como insumo para la autoevaluación y la formulación y desarrollo de planes de mejoramiento y estarán a disposición del público para usos de información.
- *Desarrollo de nuevos instrumentos de evaluación*: (1) Se ajustará el examen de Estado de Educación Media (SABER 11.°) de manera que permita establecer indicadores de calidad de las instituciones educativas y medir el grado de preparación de los estudiantes para ingresar a la educación superior. (2) Se reestructurará la oferta de exámenes de educación superior, con el propósito de evaluar las competencias genéricas comunes a todos los egresados y las competencias específicas comunes a conjuntos definidos de programas en una o más áreas del conocimiento. (3) se diseñarán las aplicaciones en los grados que no han sido evaluados –transición, y formación para el trabajo y desarrollo humano–, homogeneizándolos con los otros niveles de formación, y contemplando el levantamiento de información de factores asociados al logro educativo. (4) Articular los resultados de las investigaciones del campo pedagógico y educativo, los distintos niveles y ámbitos en los cuales se lleva a cabo el sistema educativo, quienes se educan y quienes ofrecen educación, así como la experiencia educativa acumulada en el sector. De esta forma, se espera contar con una mirada integral y complementaria de las evaluaciones aplicadas en los diferentes niveles y ámbitos: institucional, nacional e internacional.

Consolidación del sistema de evaluación de los docentes

Dado que uno de los factores que mayor importancia tiene en el proceso de enseñanza y aprendizaje son los docentes, se integrarán las distintas evaluaciones de selección y ascenso que se realizan actualmente a los docentes en la selección[107] para dar cuenta de la evolución de sus competencias. Se premiará a través de distinciones públicas a los docentes que hayan obtenido mejores resultados en las pruebas desarrollaras en cada región. El 68% de los docentes que hacen parte del antiguo estatuto docente podrán hacer parte de este proceso. En educación superior, se incentivarán mecanismos para que la evaluación de los docentes tenga un efecto en los procesos continuos de mejoramiento de la calidad.

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

El sistema de aseguramiento de la calidad de educación superior ha evaluado el 100% de los programas de pregrado y posgrado, y fomentado la cultura de la autoevaluación. Para consolidar este sistema en los niveles aquí referidos, se destacan las siguientes acciones en concordancia con las referidas para el efecto en el capítulo de *Formación de Capital Humano,* a partir de la articulación de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la oferta y sobre parámetros de calidad tranparentes: (1) consolidar la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con referenciación a estándares internacionales; (2) integrar a la evaluación de programas la información de los sistemas de información del sector y de las pruebas SABER PRO; (3) consolidar el proceso de evaluación y certificación de los programas e instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano; (4) se crearán los incentivos necesarios para que las instituciones de educación superior –técnicas y tecnológicas principalmente– se acojan no sólo al proceso de registro calificado, también al proceso de acreditación de alta calidad de sus programas y de la misma institución.

Evaluación integral de los resultados del sistema educativo

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

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

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

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

Para este fin se desarrollarán las siguientes estrategias: (1) Fortalecer en educación preescolar, básica y media el diseño e implementación de procesos y programas diferenciales y contextualizados de formación de docentes y acompañamiento a establecimientos educativos a través de las secretarías de educación para el desarrollo de las competencias básicas –matemáticas, científicas, comunicativas y ciudadanas–, con miras a que los estudiantes logren un adecuado desempeño en la educación superior, en el mundo laboral, en su plan de vida y en su formación ciudadana. (2) Establecer procesos de acompañamiento que permitan, no sólo enfocar acciones en las instituciones con resultados deficientes, sino establecer rutas de acompañamiento de pares con establecimientos de alto logro y con experiencias destacadas. (3) Fortalecer los programas transversales para que, desde los proyectos pedagógicos, mejoren el desarrollo de competencias ciudadanas y básicas en aspectos fundamentales de la formación de cualquier ser humano, desde su dimensión humana, socioeconómica[108], cultural, natural y biológica, con sus implicaciones demográficas, técnicas, tecnológicas, y políticas. (4) Producir material virtual para el desarrollo de competencias y procesos de autoformación de los estudiantes de educación preescolar, básica y media. (5) Gestionar un proceso intersectorial que lleve a la formulación de un documento CONPES para la promoción de la convivencia escolar y la ciudadanía donde se establezcan las corresponsabilidades de los distintos sectores y actores del Estado. (6) En el marco del desarrollo de competencias ciudadanas, promover la educación para el ejercicio de los derechos humanos en el ámbito escolar, fortaleciendo alianzas con la Vicepresidencia de la República, la OACNUDH y otras entidades. (7) Adelantar un plan nacional de competencias lectoras, que eleve los niveles de lectura y escritura de los estudiantes y que mejore su comprensión y producción textual. (8) Fortalecer el desarrollo de las competencias genéricas y específicas en la educación superior.

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

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

[107] Decreto 1278 de 2002.

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

En cuanto al fortalecimiento del bilingüismo se desarrollarán las siguientes estrategias: (1) complementar el trabajo de aula para estudiantes de educación media con el desarrollo de un programa de inglés masivo[109]; (2) incluir en las pruebas SABER en grados 5.° y 9.° la evaluación de competencias en inglés, (3) promover en las en las instituciones de educación superior proyectos que permitan que los estudiantes alcancen al menos el nivel B1 en las pruebas de competencias de inglés (ECAES-PRO); (4) acompañar los procesos de mejoramiento de programa de licenciatura que formen maestros para la enseñanza del inglés; (5) fomentar la certificación de calidad de las instituciones y programas de formación para el trabajo y desarrollo humano orientada a la enseñanza del inglés.

A su vez, para fortalecer las competencias científicas, la capacidad investigativa de las instituciones de educación superior, apoyar la formación avanzada de investigadores, incentivar la investigación aplicada y articulada con el sector productivo y generar alternativas de intercambio tecno-científico se requieren las siguientes acciones: (1) realizar un diagnóstico inicial de las capacidades de investigación de las IES y de su articulación con las estrategias de desarrollo regional y establecer estrategias de actualización continua; (2) generar una oferta de programas de maestría y doctorado para la formación de capital humano en las regiones; (3) fomentar la cooperación técnica, la movilidad de docentes e investigadores, la adopción de mejores prácticas en investigación y el intercambio de carácter tecno-científico; (4) apoyar estrategias que financien el acceso de estudiantes e investigadores a la formación de alto nivel en concordancia con lo previsto en el capítulo de *Conocimiento e Innovación;* (5) implementar estrategias que permitan la absorción de doctores tanto en las universidades, los centros de investigación y el sector productivo[110].

Fomentar la actualización y el fortalecimiento de competencias de los docentes

Se adelantará un plan nacional de formación docente, para fortalecer las competencias básicas y laborales. El plan utilizará para su diseño la información que brindan las evaluaciones, tanto de docentes como de estudiantes y las experiencias significativas de formación adelantadas en el país. De manera puntual se desarrollarán las siguientes estrategias para el desarrollo de competencias específicas: (1) se formará a los directivos, docentes y agentes educativos en el desarrollo de competencias digitales y en el diseño de ambientes virtuales de aprendizaje; (2) fortalecer y extender la estrategia de formación presencial y virtual en competencias comunicativas y pedagógicas a los docentes de inglés[111]; y (3) desarrollar una estrategia de formación y capacitación docente en competencias científicas y capacidad investigativa, en especial en las zonas rurales y urbanas marginales en áreas que respondan a las necesidades del contexto. El desarrollo de las anteriores estrategias se soportará en los procesos que, en conjunto con las demás entidades responsables, serán considerados y orientarán la certificación de competencias laborales en la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia (EGERH) a partir de un marco de cualificaciones apropiado, según áreas de conocimiento; así como en modalidades virtuales, presenciales o bimodales. Contará con el apoyo de las facultades de educación del país aprovechando, entre otras, instituciones como el SENA, bajo la orientación y seguimiento del MEN.

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

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

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

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

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

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

Se implementarán las siguientes acciones:

Diseño e implementación de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). El MNC será un instrumento para: (1) mejorar la comparabilidad de las cualificaciones[112], al establecer equivalencias entre las obtenidas en el SFCH y las requeridas en cualquier tipo de ocupación, precisando lo que una persona sabe y puede hacer; (b) ser un medio de traducción de las cualificaciones y de comunicación entre los servicios ofrecidos por el SFCH, promoviendo la validación de las competencias adquiridas y facilitando a la población continuar con ciclos superiores de formación; (c) mejorar la pertinencia de los distintos programas de formación relacionando los contenidos curriculares con las competencias laborales y las ocupaciones; y (d) facilitar el cambio de actividad de las personas, el tránsito entre los sistemas de educación y de formación hacia el mercado laboral y viceversa, así como los procesos de reentrenamiento laboral.

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

Fomento de la gestión del recurso humano a través de un modelo de competencias laborales en el sector productivo y el diálogo con el sector de formación. Aumentar la penetración del enfoque de competencias en el mercado laboral implicará iniciar una estrategia agresiva para que los empleadores públicos y privados ajusten sus esquemas de gestión del recurso humano de manera compatible con el MNC. El MPS, a partir de las experiencias más destacadas, iniciará un proceso de apoyo para la trasformación, principalmente en Mipymes. El MPS y el MEN, establecerán los canales a través de los cuales el SFCH y el sector productivo podrán: (1) exponer las necesidades de recurso humano en cada uno de los sectores, y (2) encontrar información acerca de la oferta de formación y el *stock* de recurso humano formado en las áreas de su interés. Se evaluará la efectividad de los espacios creados para tal propósito –mesas sectoriales del SENA, alianzas regionales, observatorios–, con el fin de definir, en el primer año de ejecución de este plan, los mecanismos oficiales para su implementación. En particular, se avanzará de manera prioritaria en el desarrollo de la formación y exigibilidad de las competencias laborales para los docentes en el

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

sistema educativo en todos los niveles. El MCIT establecerá los estándares bajo los cuales los diferentes sectores identificarán a los representantes más idóneos para establecer la mencionada interlocución, y realizará la evaluación de la viabilidad de considerar las Comisiones Regionales de Competitividad, los espacios más aptos para realizar el vínculo formación-empresa a escala regional. De lo contrario establecerá con alta prioridad la institucionalidad que puede conformarse para este fin.

Fomento de la pertinencia de la formación de capital humano bajo el enfoque de competencias, teniendo en cuenta las necesidades del sector productivo. El MEN implementará una estrategia de incentivos en el sector de formación para realizar transformaciones en su oferta, ajustándola adecuadamente a los requerimientos de todos los agentes demandantes; mediante estímulos a través de los créditos del ICETEX, los recursos proporcionados a las universidades públicas e institutos de formación técnica y/o tecnológica públicos, los recursos otorgados en los programas de fomento a la formación de educación técnica y tecnológica, y la formación para el trabajo y el desarrollo humano, los mecanismos de aseguramiento de la calidad y los convenios de ampliación de cobertura del SENA. En especial, dará el énfasis y prioridad requeridos en la formación de competencias de los docentes en el sistema educativo en todos los niveles.

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

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

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

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

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

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

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

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

Conformación del esquema institucional para el desarrollo de la EGERH

Será necesario establecer la institucionalidad y las competencias de cada una de las entidades que tendrán responsabilidades en la EGERH, de conformidad con el Documento CONPES 3674 de 2010, y destacar que ésta deberá ser desarrollada en todo el territorio nacional. Así se impulsará la creación de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH), su comité ejecutivo y subgrupos de trabajo. La CIGERH estará conformada por los ministerios de la Protección Social, Educación Nacional, Comercio Industria y Turismo; el Departamento Nacional de Planeación, Colciencias y la participación del sector privado. Tendrán el apoyo ejecutivo de un Comité con funciones de secretaría técnica y de subgrupos de trabajo en temas como: (1) el desarrollo del sistema de información del mercado laboral y de demanda del recurso humano; (2) el desarrollo del MNC; (3) el fomento del modelo de gestión del recurso humano por competencias laborales dentro del sector productivo y la determinación de sus necesidades; y (4) el fomento de la oferta de formación basada en competencias laborales. En la programación estratégica de cada uno de los ministerios e instituciones la Comisión tendrá la competencia de recomendar las acciones para conocer y analizar la estructura del recurso humano de los sectores a su cargo; recomendar las acciones de política necesarias para contribuir al desarrollo de la competitividad, la productividad y el crecimiento, teniendo en cuenta los lineamientos de la EGERH; determinar la participación de otras entidades del Gobierno nacional, Gobiernos territoriales y representantes del sector privado.

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

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

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

- Diseño y concertación de los lineamientos generales de la Política Migratoria laboral.
- Fortalecimiento de la Comisión Intersectorial de Migraciones.
- Desarrollo de herramientas estadísticas y de análisis que permitan cuantificar y caracterizar la población migrante interna, fronteriza e internacional. Entre otros, la concertación y coordinación interinstitucional para el diseño e implementación de un sistema de información estadístico que permita obtener y disponer en línea de información sobre población migrante laboral internacional.
- Implementación de programas y proyectos para la adecuada gestión migratoria y control del flujo de la población migrante interna, fronteriza e internacional, que permitan, entre otros: el desarrollo de migración selectiva de personal extranjero altamente calificado y políticas de empleo que faciliten la inclusión laboral de los ciudadanos colombianos que retornan al país.
- El establecimiento de alianzas estratégicas para el mejoramiento de la gestión migratoria laboral y la promoción de negociaciones encaminadas a la suscripción de convenios y o acuerdos migratorios laborales.
- Adecuación de la legislación en materia de control migratorio, a los lineamientos que se establecerán en la Política Migratoria Laboral, guardando consistencia respecto del "Principio de Trato Nacional" contenido en los acuerdos internacionales de integración económica y todos los acuerdos que el país establezca con la comunidad internacional respecto a la migración laboral.

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

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

3. Metas

Tabla III-4

Desarrollo de competencias para la prosperidad		
Indicador	**Línea Base 2009**	**Meta 2014**
Número promedio de estudiantes por computador conectado	20	12
Porcentaje de estudiantes con conexión a Internet de banda ancha las 24 horas desde la sede educativa.	87%	90%
Porcentaje de estudiantes de media articulados con la educación superior y la educación para el trabajo	38%	50%
Porcentaje de estudiantes con dominio del inglés a nivel B1	11%	40%
Porcentaje de docentes de inglés con dominio del inglés en nivel B2	15%	100%
Porcentaje de estudiantes de licenciatura en inglés que alcanzan el nivel B2 de competencia	42%	80%
Porcentaje de estudiantes universitarios de otras carreras diferentes a las licenciaturas en inglés que alcanzan el nivel B2 de competencia	18% B1 4%B2	40% B1 20%B2
Programas académicos de pregrado y postgrado a distancia con más del 80% de virtualidad (acumulado)	194	300
Incremento del nivel de desempeño de la población evaluada en las Pruebas SABER 5.° y 9.°, respecto a los resultados de 2009	0%	25%

Tabla IIIII-5

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

b) Formalización laboral y empresarial

1. Diagnóstico

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

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

Tabla III-6. Marco conceptual: empleo informal

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

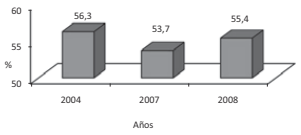
Fuente: OIT. (2003). *Informe de la Conferencia*.
(a) Según la definición de la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (con exclusión de los hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados).
(b) Hogares que producen bienes exclusivamente para su propio uso final, y hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados.
Nota: Las casillas en gris oscuro se refieren a empleos que, por definición, no existen en el tipo de unidades de producción en cuestión. Las casillas en gris claro se refieren a los empleos formales. Las casillas no sombreadas representan los varios tipos de empleos informales. Empleo informal: Casillas 1 a 6 y 8 a 10. Empleo en el sector informal: Casillas 3 a 8. Empleo informal fuera del sector informal: Casillas 1, 2, 9 y 10.

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

La informalidad empresarial en Colombia en los últimos cinco años, medida como el porcentaje de microestablecimientos que no tienen o que no renovaron el registro mercantil[113], ha estado en promedio en un 55% y no ha logrado reducciones sustanciales (figura III-10).

Figura III-10. Tasa de informalidad empresarial, 2004 - 2008

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



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

En cuanto a los efectos de la informalidad sobre el Sistema de Protección Social (SPS), la evasión y elusión en las cotizaciones afecta la sostenibilidad financiera del régimen contributivo y los recursos que la Nación debe destinar para financiar el régimen subsidiado. De hecho, con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2008, se encuentra que de los 7.124.733 ocupados que reportan estar afiliados al régimen subsidiado, el 14,5% (1.027.229) tienen ingresos entre un salario mínimo y un millón de pesos y, por lo tanto, podrían ser sujetos de estar afiliados al régimen contributivo[114]. Esta problemática también ocurre en el sistema de pensiones y riesgos profesionales.

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

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

[113] Esta medición se sustenta en la observación empírica de que la informalidad es un fenómeno que caracteriza principalmente a las microempresas y por ello se usa como un indicador de referencia para describir la informalidad empresarial de toda la economía.
[114] El 8% de los ocupados que reportan estar afiliados al régimen subsidiado tienen un ingreso superior a 1,5 smlmv.

2. Lineamientos estratégicos

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

Política salarial y Comisión Intersectorial para la Formalización

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

Formas de vinculación laboral

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

Código Sustantivo de Trabajo

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

Simplificación tributaria para la formalización empresarial

En Colombia la política tributaria se ha considerado más desde el principio de capacidad contributiva que desde el principio de beneficio[115]; en ese mismo sentido el régimen tributario se ha desarrollado más desde un enfoque fiscal que desde un enfoque dinamizador del desarrollo empresarial. Los diagnósticos y estudios han evidenciado que el régimen tributario colombiano es ineficiente dado que: (1) distorsiona la asignación de recursos entre actividades; (2) promueve la informalidad; (3) es inequitativo debido a que contribuyentes similares pagan tasas efectivas diferentes; y (4) es poco progresivo por cuanto el gravamen efectivo al ingreso y la riqueza de las personas naturales es muy bajo (Perry, 2010).

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

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

Mecanismos y estímulos para la formalización laboral y empresarial

Instituciones del mercado de trabajo y servicios de protección social

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

Primer empleo

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

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

Programas para la formalización

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

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

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

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollará programas para fomentar la formalización empresarial ya sea mediante la continuidad del programa Rutas para la Formalización[116] o, mediante programas que bajo otras metodologías también propenden por la formalización empresarial. Para aquellas empresas que se inserten en una ruta de formalización laboral y empresarial, se diseñará un esquema de pago progresivo de los aportes parafiscales y del impuesto de renta.

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

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

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

Focalización de servicios e incentivos a la formalización

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

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

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

Para fortalecer la capacidad de respuesta tanto de los hogares como de las empresas para enfrentar los periodos de crisis derivados de choques internos o externos, el Gobierno nacional deberá avanzar en medidas reglamentarias que fomenten la flexibilidad en el mercado de trabajo, la expansión de políticas activas y pasivas de empleo, y la disponibilidad de herramientas formales y de mercado para hacer frente a este fenómeno. Dichas medidas incluirán mecanismos que permitan a las empresas dirigir a los trabajadores a procesos de reentrenamiento laboral sin necesidad de desvinculación laboral. La activación de estas medidas excepcionales y su vigencia dependerán exclusivamente de la duración de la crisis y deben actuar coordinadamente con la institucionalidad y normativa vigente.

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

Sistema de Protección al Cesante

El Gobierno nacional desarrollará un esquema de protección a los ingresos para la población trabajadora, que se base en mecanismos de ahorro individual y solidaridad, particularmente para los asalariados formales. Así mismo, se definirá la factibilidad de que el financiamiento de este esquema esté soportado en un redireccionamiento de los aportes a cesantías y a las Cajas de Compensación Familiar. El desarrollo de este esquema implicará el desmonte gradual del Fondo de

Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FONEDE), en el marco de la racionalización de los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar. Sin embargo, de la mano de los esfuerzos por formalizar que se han señalado, se considerarán alternativas de protección basada en ahorros para los no asalariados e informales. El Gobierno deberá definir una política que permita profundizar los lineamientos anteriormente expuestos, así como la integración de este componente con el resto del Sistema de Protección al Cesante, el Sistema Nacional de Intermediación Laboral y el Sistema de Formación de Capital Humano.

Así mismo, se debe avanzar en definir la factibilidad de contar con un pilar subsidiado de desempleo (subsidio al desempleo) para ciertos grupos poblacionales que estarían por fuera del esquema anteriormente propuesto, o, como opción, definir políticas activas de mercado de trabajo como alternativa de protección de los ingresos de los trabajadores.

Sistema General de Pensiones y Beneficios Económicos Periódicos

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

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

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

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

Mecanismos de Protección a la vejez

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

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

En cuanto a la universalidad y equidad, debe mencionarse que la reforma constitucional de 2005, en concordancia con la Ley 100 de 1993 en esta materia previó la finalización de los regímenes especiales el 31 de julio de 2010 y de los regímenes de transición pensional el 1º de enero de 2014. A partir de esta última fecha, salvo las excepciones previstas expresamente en la Constitución Política, los colombianos estarán sometidos integralmente al Sistema General de Pensiones. Sin perjuicio de lo anterior, se deberá garantizar el pago de las obligaciones adquiridas bajo los regímenes anteriores, de acuerdo con los mecanismos de normalización pensional.

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

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

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

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

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

Intermediación Laboral y Gestión del Empleo

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

Sistema de Riesgos Profesionales

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

Fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

El Gobierno nacional promoverá el diálogo social con y entre los trabajadores y empresarios. Se dará una mayor relevancia a la *Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales*, en la cual se dialogará y concertará la política de mercado de trabajo del país y las iniciativas de formalización laboral y empresarial que se deriven de la CIF. Así mismo, esta Comisión contará con una secretaría técnica independiente. Se ampliarán las subcomisiones de concertación estimulando los acuerdos sectoriales de empleo, los cuales promoverán la construcción de relaciones laborales de largo plazo en los sectores dinámicos de la economía, especialmente en los que presenten grados elevados de informalidad o déficit en calidad del empleo. El Ministerio de la Protección Social (MPS) desarrollará un diálogo fluido con los actores intermedios de los gremios empresariales y los sindicatos, y diseñará mecanismos para la asociación de los trabajadores y empresarios del sector informal. El MPS promoverá un nuevo diálogo sobre derecho del trabajo y productividad, en el cual se estimule el fortalecimiento institucional del país necesario para promover la formalización laboral y empresarial.

3. Metas

Tabla III-7

Formalización laboral y empresarial		
Indicador	**Línea Base 2009**	**Meta 2014**
Informalidad Empresarial. (Número de empresas formalizadas a través de programas de cooperación público-privada)	3.408	10.000
Informalidad Laboral. Total nacional (Porcentaje informales sobre el total de ocupados)	61,1%	54,4%
Informalidad Laboral. Total 13 áreas (Porcentaje informales sobre el total de ocupados)	52,3%	46,0%
Brecha de Informalidad. Total 13 áreas (Ciudad con mayor informalidad/Ciudad con menor informalidad)	1,50	1,39
Afiliados al Sistema de Pensiones. Porcentaje	32,0%	42,0%
Sistema de Riesgos Profesionales. Número de afiliados	6.766.192	8.766.192
Porcentaje de los ocupados con algún tipo de mecanismo de protección a los ingresos	30,0%	40,0%
Porcentaje desempleados que han sido ubicados laboralmente en el marco del Sistema Nacional de Intermediación Laboral	4,0%	15,0%

2. Infraestructura para la competitividad

a) Servicios de transporte y logística

1. Desarrollo logístico

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

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

Marco institucional e información logística

Se fortalecerá el marco institucional del sector logístico, creando al interior del Comité Nacional de Logística de Transporte (CNL)[117], la Coordinación Programática de Logística (CPL) y la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL). Esta estructura le permitirá al Comité aumentar su operatividad, desarrollar nuevas herramientas de actuación para la implementación de la PNL, y mejorar la coordinación de los sectores público y privado responsables de la política.

La CPL estará compuesta por representantes de las mismas entidades que conforman el Comité[118] y dará orientaciones operativas y seguimiento a las actividades asociadas a los lineamientos de política. Esta Coordinación se deberá articular y estará en continua comunicación con las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), acompañando y apoyando los ejercicios de planeación estratégica para la competitividad. Lo anterior, también implicará un fortalecimiento institucional y técnico de las CRC en temas específicos de soluciones de infraestructura y logística, bajo los lineamientos del Sistema Nacional de Competitividad (SNC).

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

El equipo de la UTEL servirá para conformar las gerencias de corredores logísticos integrales, quienes se encargarán de articular a los actores públicos y privados en la gestión de todas las acciones que se realicen sobre un corredor estratégico en el que convergen múltiples flujos comerciales. El MIT con el apoyo del DNP conformará la primera gerencia de corredor logístico para apoyar la gestión de la CPL y ejecutará la propuesta de la infraestructura logística especializada del ámbito logístico del Valle del Cauca analizando también la gerencia de otros corredores y nodos estratégicos.

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

Transporte intermodal, plataformas y logística urbana

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

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

Con base en parámetros generales de competitividad y generación de valor agregado en procesos logísticos, el Gobierno nacional trabajará en la reglamentación específica de las ILE, definiéndolas como infraestructura estratégica de interés público y nacional, e incluyendo mecanismos de promoción a los puertos secos, zonas de actividad logística portuaria (ZAL), áreas de apoyo logístico en frontera, centros de carga aérea, zonas de consolidación y distribución urbana, plataformas logísticas multimodales[119]. En ese sentido, esta nueva concepción de tipología de infraestructura, implicará la revisión y ajustes normativos y operativos en temas de facilitación del comercio exterior.

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

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

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

Promoción de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE)

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

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

Servicios logísticos de valor agregado

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

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

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

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

A fin de articular los sistemas de información y telecomunicaciones a procesos e infraestructuras logísticas, se llevarán a cabo los estudios que permitan determinar el nivel de penetración de TIC e SIT, y la definición de acciones requeridas para su uso, masificación y aprovechamiento, en aras de mejorar la operatividad logística y generar beneficios derivados del posicionamiento, trazabilidad y confiabilidad. El MIT incorporará las mejores prácticas en sistemas de información y telecomunicaciones para procesos logísticos en el diseño y desarrollo del ICL e implementación del RNDC.

Control y facilitación del comercio exterior

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

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

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

Gestión y control del tránsito y transporte

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

Para lograr este objetivo, el MIT pondrá en marcha el *RUNT en Movimiento*. Esta estrategia consistirá en visitas programadas a cada departamento del país donde se encuentren operando actores del RUNT. Las visitas serán coordinadas por el MIT, y participarán el concesionario e interventor del RUNT, la SIIT y otros organismos de control. Como resultado de cada visita, las entidades participantes del RUNT en Movimiento definirán un plan de mejora y estandarización de

---

[117] Antes COMIFAL: Comité para la Facilitación del Comercio y la Logística.

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

[119] Política Nacional Logística, Documento CONPES 3547 de 2008.

requisitos de obligatorio cumplimiento para los agentes del RUNT en cada departamento, incluidos los Organismos de Tránsito, los Centros de Diagnóstico Automotriz (CDA), Centros de Enseñanza Automovilística (CEA), Centro de Reconocimiento de Conductores (CRC), Centros Integrales de Atención (CIA), entre otros.

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

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

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

Los beneficios mencionados, podrán ser realizables en la medida en que se desarrolle una ley que permita: (1) circunscribir la jurisdicción de los CEA y CRC al del Organismo de Tránsito; (2) acreditar prueba de domicilio en la jurisdicción del Organismo de Tránsito donde se realice el registro de vehículos particulares; (3) refrendar las licencias de conducción de servicio particular cada tres años y sancionar de la misma forma como la no renovación de las mismas; y (4) ampliar la figura de solidaridad para la efectividad en la detección de infracciones de tránsito y transporte por medios técnicos y tecnológicos asegurando el cumplimiento del debido proceso.

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

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

Sostenibilidad ambiental y estrategias de mitigación al cambio climático

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

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

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

Seguridad vial

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

Se estima que para 2020 el país incrementará su parque de vehículos particulares en un 54% y el de motos en un 152% reflejando la necesidad de aunar esfuerzos en materia de política de seguridad vial en el país. En la actualidad la accidentalidad vial es la primera causa de muerte en niños entre los 5 y 14 años, por encima de cualquier enfermedad; y la segunda causa de muerte en adultos entre los 15 y 44 años de edad. Es particularmente crítico el incremento en los últimos años de la mortalidad de los usuarios de las vías más vulnerables, como son peatones, ciclistas y motociclistas. Los pagos en siniestros del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por accidentes en motocicletas representan más del 70% del total de pagos de siniestros del SOAT en todo tipo de vehículos. Se estima que los costos asociados a la accidentalidad vial, en un país de ingresos medios como Colombia, pueden ser equivalente al 3% del PIB.

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

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

Infraestructura para proteger la integridad de los usuarios

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

Equipo y vehículos para una movilidad segura

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

Comportamiento de los usuarios

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

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

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

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

El MIT liderará la implementación de este plan, coordinará las acciones de los distintos niveles de Gobierno, y evaluará la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial, que lidere la puesta en marcha del Observatorio Nacional de Seguridad Vial. Este esquema servirá de soporte interinstitucional para la generación, seguimiento y control de las políticas establecidas, así como el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país. La información que alimente los análisis del observatorio deberá provenir única y exclusivamente del RUNT, a través del Registro Nacional de Accidentes de Tránsito, y será obligatoria su alimentación por todas las autoridades locales independientemente si hay o no Organismo de Tránsito en su jurisdicción. En este sentido el desarrollo de medios tecnológicos que impliquen un mejor control de infractores o que permitan la identificación de los mismos serán promovidos como estrategias para el desarrollo del presente plan. Así mismo se promoverá el uso responsable del vehículo privado, de tal manera que el propietario del mismo se comprometa con su buen uso ayudando así a un reducción en la accidentalidad.

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

2. Metas

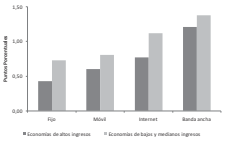
Tabla III-8

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

b) Tecnologías de la información y las comunicaciones

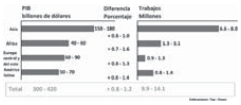
Las TIC son herramientas indispensables para la transformación productiva del país, pues constituyen un apoyo transversal a las locomotoras que jalonarán la economía para generar dinámica e innovación en diversos sectores, para aumentar la productividad y para mejorar en competitividad. Así mismo las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

Figura III-11. Impacto Económico del Crecimiento de las TIC



Fuente: Banco Mundial (2009a).
Nota: Los resultados son estadisticamente significativos al 1% excepto para los estimados de banda ancha en países en vía de desarrollo, los cuales son significativos al 10%.

Figura III-12. Impacto Económico del incremento de penetración de la Banda Ancha Móvil



Fuente: McKinsey&Company, Inc. (2009)
Nota: La compañía supone que la banda ancha móvil alcanza hoy los niveles de penetración de banda ancha fija para Europa Occidental (54%); un incremento del 10% en penetración de banda ancha genera un incremento del 0,5% en el PIB; la elasticidad laboral es del 0,5%.

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

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

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

Indicador	2006	2007	2008	2009
Crecimiento real del PIB (porcentaje)	6,69	6.91	2,73	0,83
Crecimiento real del PIB correos y telecomunicaciones (porcentaje)	21,13	16,93	8,43	1,36
Ingresos del sector de TIC (billones de pesos corrientes)	$17,64	$19,96	$21,92	$24,03
Inversión privada en el sector de TIC (billones de pesos corrientes)	-	-	$3,07	$3,19
Inversión pública en el sector de TIC (billones de pesos corrientes)	-	-	$0,40	$0,62
Abonados móviles (millones)	29,76	33,94	40,87	42,16
Líneas fijas en servicio (millones)	7,72	7,92	7,95	7,73
Suscriptores móviles de Internet (millones)	-	-	0,16	0,91
Suscriptores fijos de Internet (millones)	0,89	1,38	2,02	2,27
Suscriptores fijos de Internet Dedicado (millones)	0,63	1,21	1,90	2,21
Usuarios de televisión por suscripción (millones)	1,57	2,20	3,16	3,20
Computadores por cada 100 habitantes	5,80	6,25	8,30	14,70
Laptops importados (miles)	168	428	674	866
Desktops importados (miles)	284	677	777	700

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

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

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

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

1. Desarrollo y uso eficiente de infraestructura

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

Conectividad internacional

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

Redes de fibra óptica

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

Redes de televisión y radio

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

Acceso universal

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

Uso y mejora de la infraestructura del operador postal

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

a través de las TIC, gestionará la creación de nuevos productos y servicios con un portafolio orientado a cumplir las expectativas de sus usuarios.

2. Desarrollo de contenidos y aplicaciones

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

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

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

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

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

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

Normativa

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

Institucionalidad

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

Regulación

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

Fomento de Seguridad informática y ciberseguridad

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

Protección al usuario de redes convergentes

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

Infraestructura de TIC e impacto en salud y ambiente

Teniendo en cuenta los efectos de la construcción, operación y mantenimiento de las infraestructuras de TIC, la protección del medio ambiente y la salud pública, el Gobierno nacional propenderá por la reglamentación de la instalación de infraestructuras que considere pertinente, definiendo parámetros técnicos y procedimientos que minimicen los impactos mencionados. Así mismo, se reglamentarán las condiciones técnicas y económicas para la instalación de infraestructura de TIC (antenas, torres, cableado) y se brindarán lineamientos para que exista concordancia con los planes de ordenamiento territorial y demás reglamentación relacionada, con el objeto, entre otros, que no se establezcan barreras o limitaciones a la instalación y el despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios TIC, en beneficio de la competencia y los usuarios.

Promoción de la competencia y la inversión

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

Instalación y utilización de infraestructura para las TIC

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

Sector postal

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

Planificación y gestión eficiente del espectro

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

Gestión eficiente de servicios en línea del Gobierno

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

4. Apropiación de las TIC por parte de los usuarios

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

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

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

5. Adopción de las TIC en otros sectores

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

Educación

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

Salud

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

Financiero

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

Justicia

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

Productividad empresarial

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

Comercio electrónico

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

Transporte

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

Vivienda

El aprovechamiento de las TIC en este sector buscará mejorar la conectividad en los hogares y la eficiencia en trámites sectoriales. Tomando en cuenta lo anterior, el Gobierno nacional ejecutará una estrategia que incluirá el mejoramiento de la conectividad en los hogares beneficiados por vivienda de interés social en zonas urbanas y la oferta de información en línea relacionada con los trámites de asignación y entrega de subsidio de vivienda.

Ambiente

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

Relaciones exteriores

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

Defensa

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

Cultura

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

Agricultura

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

Minas y energía

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

Prevención y atención de desastres

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

Gobierno en Línea

Todas las entidades de Administración Pública de que trata el artículo 39 de la Ley 489 de1998, deberán adelantar las acciones para avanzar en la implementación de la estrategia del Gobierno en Línea, sujetándose a los lineamientos y estándares que para el efecto disponga el Gobierno nacional a través del Programa de Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

6. Metas

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

Tabla III-10

Indicador	Línea Base 2010	Meta2014
Conexiones de Internet de banda ancha (millones)	2,2	8,8
Número de municipios conectados a través de redes de fibra óptica	200	700
Hogares conectados a Internet (porcentaje del total de hogares)	27%	50%
Mipymes conectadas a Internet porcentaje del total de Mipymes	7%	50%
Número de tecnocentros autosostenibles en operación (espacios que integran comunidad en acceso, capacitación, entretenimiento y servicios TIC)	0	800

3. Apoyos transversales a la competitividad

a) Acceso a servicios financieros

En los últimos años se han adoptado medidas de política encaminadas a aumentar el acceso de la población a los servicios financieros formales, en concordancia con múltiples estudios económicos

y análisis empíricos en los cuales se evidencia la relación positiva entre el nivel de acceso a servicios financieros formales y el crecimiento económico, y particularmente sus efectos positivos sobre la reducción de los niveles de desigualdad y de pobreza (Claessens, 2006).

Entre 2006 y 2009, la profundización financiera aumentó del 23,5% al 29,9%, y el nivel de bancarización de la población adulta pasó del 47,1% al 57,3%[120]. A pesar de esos avances, persisten factores que distorsionan y dificultan la prestación eficiente de servicios financieros a toda la población y condiciones que afectan la permanencia de oferta financiera formal en todo el país. Además, desde la demanda existen elementos que desincentivan el acceso a servicios financieros por parte de la población de bajos ingresos, los receptores de remesas, los colombianos en el exterior y los empresarios.

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

1. Lineamientos estratégicos

Garantizar la cobertura del sistema financiero

Garantizar que el sistema financiero tenga cobertura suficiente para atender a toda la población es un requisito fundamental para facilitar el acceso y profundizar el uso de servicios financieros formales. La creación y la reglamentación de Corresponsales No Bancarios (CNB) para la atención de zonas alejadas y sin oferta financiera formal permitió, en agosto de 2010, ampliar la cobertura geográfica del sistema financiero al 99% de los municipios de Colombia[121]. Si bien la mayoría de los CNB se ubican en la zona central del país, en correspondencia con los mayores centros de actividad económica, su presencia respecto al número de habitantes adquiere importancia en departamentos de la zona periférica sur y la Amazorinoquia que se encontraban desatendidos por el sistema financiero formal (figura III-13).

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

Figura III-13. Departamentos, según CNB por número de habitantes

Fuente: Banca de las Oportunidades - Cálculos DDE-DNP.

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

De otro lado, experiencias internacionales han demostrado que la aplicación de TIC para la prestación de Servicios Financieros Móviles (SFM) es una herramienta clave para ampliar la cobertura del sistema financiero y los niveles de inclusión financiera[122], por cuanto permiten reducir los costos de la prestación de los servicios de la banca en zonas apartadas, con lo cual se reportan impactos positivos en el nivel de bienestar socioeconómico de la población (BID, 2009).

En Colombia, la implementación de SFM tiene un gran potencial como instrumento para aumentar el acceso de la población a los servicios financieros formales si se considera la amplia cobertura de la telefonía móvil celular[123]. En este sentido, se hace necesario avanzar en la implementación de SFM, para lo cual el programa Banca de las Oportunidades, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), con apoyo de la Superintendencia Financiera, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) promoverán los ajustes normativos y regulatorios que permitan la implementación de productos financieros de rápida masificación por el canal móvil.

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

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

Actualmente el 30% de las cooperativas financieras y de ahorro y crédito se encuentran en municipios con menos de 50.000 habitantes, que representan el 90% del total de los municipios del país. Como las cooperativas son un intermediario financiero importante para apoyar la cobertura física del sistema financiero en ese tipo de municipios, el programa Banca de las Oportunidades continuará apoyando su fortalecimiento estructural con actividad financiera[124] y la ampliación de cobertura del sector cooperativo a través de la cofinanciación de la instalación de sucursales o corresponsales[125]. También se brindará asistencia técnica para la diseño de productos de microcrédito y microahorro adecuados para atender familias de bajos ingresos.

Ampliar el acceso y el uso de servicios financieros formales

Ahorro

Aunque los costos de tenencia de las cuentas de ahorros son la principal barrera para el acceso de la población de menores ingresos y en situación de desplazamiento, éstas son el producto financiero con mayor penetración entre la población colombiana[126]. Con el fin de disminuir los costos que tiene este producto para la población de menores ingresos, el programa BdO impulsó una cuenta de ahorro con condiciones especiales[127] y ha buscado fortalecer la cultura de ahorro formal de las familias pobres, mediante el diseño y la aplicación de un programa piloto de promoción de ahorro dirigido a madres titulares del Programa Familias en Acción y la implementación de la metodología para la creación de Grupos de Ahorro y Crédito Local[128]. El programa BdO, con el apoyo del DNP, continuará respaldando la formación de Grupos de Ahorro y Crédito Local y emprenderá las acciones necesarias para atender población Red JUNTOS promoviendo su inclusión futura al sistema financiero formal.

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

Adicionalmente, para que el sistema financiero pueda continuar ofreciendo la apertura de cuentas de trámite simplificado de forma masiva e incrementar sustancialmente el acceso a productos financieros de ahorro para la población en general129, es indispensable que cuente con mecanismos eficientes de verificación de la identidad de los clientes. Para ello, es necesario que la Registraduría General de la Nación logre implementar estrategias de validación de la información pública de identificación de los ciudadanos que sean ágiles y de bajo costo.

Transacciones

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

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

Seguros

El fenómeno de la Niña 2010-2011 hizo evidente la necesidad de que el país cuente con una estrategia integral de protección contra eventos catastróficos que incluya la promoción del acceso a productos financieros contingentes, en particular seguros. A pesar de que los seguros son un instrumento para la transferencia de riesgos y la mitigación del impacto de los mismos en el bienestar y las finanzas personales, la población Colombia ha mantenido bajos niveles de aseguramiento130.

En este sentido, el Gobierno nacional identificará las medidas necesarias para la promoción del diseño de nuevos productos de seguro dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población ante

---

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

[121] Al mes de agosto de 2010 se encontraban instalados 8.315 CNB en 31 departamentos del país.

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

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

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

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

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

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

[128] El programa piloto de ahorro es producto del convenio suscrito en el año 2008 por Acción Social, DNP y el programa Banca de las Oportunidades con la Fundación Capital, para el diseño de un proyecto para la movilización del ahorro formal de las familias pobres extremas en Colombia. En el año 2010 inició la implementación de un programa piloto de dos años de duración en 12 municipios.
Los grupos de ahorro y crédito local son una herramienta que facilita el acceso a servicios financieros de la población en extrema pobreza movilizando ahorros y permitiendo el acceso a préstamos del fondo de recursos aportado por sus miembros. En febrero de 2009, el programa Banca de las Oportunidades inició la implementación en campo de un plan piloto en 32 municipios de 7 departamentos. Como resultado se formaron 434 grupos con 6.800 participantes, que acumularon activos por $831.501.550 y accedieron a préstamos promedio de $89.000 por un total de $186.248.550.

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

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

todo tipo de riesgos, y especialmente los asociados al cambio climático. Al mismo tiempo se implementarán estrategias, como la educación al consumidor financiero, para promover la cultura del aseguramiento y estimular a la población a buscar su protección a través de los mecanismos que ofrece el mercado.

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

Microseguros

La población de menores ingresos tiene una mayor probabilidad de verse afectada por situaciones tales como enfermedades, accidentes y desastres naturales que la población con mayores niveles de ingreso. En consecuencia, el acceso limitado a servicios financieros formales los obliga a recurrir a mecanismos informales de financiamiento que se caracterizan por tener altos costos y/o generar pérdida o disminución de activos (Documento CONPES 3616 de 2009).

Según información de línea base de Red JUNTOS, sólo el 5,2% de las familias en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento declaran contar con algún tipo de seguro[131]. La alta exposición al riesgo y el uso de mecanismos informales incrementa la vulnerabilidad de esta población y disminuye sus oportunidades de superar la pobreza. Por lo tanto, a partir de la identificación de sus necesidades, el Programa BdO y Acción Social con el acompañamiento del DNP, avanzarán en el desarrollo e implementación de productos financieros que permitan a las familias Red JUNTOS asegurarse para afrontar los principales riesgos que enfrentan.

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

Remesas

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

Tabla III-11. Gasto recurrente total financiado con remesas. AMCO*, julio de 2004

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

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

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

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

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

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

Para ello se debe flexibilizar la regulación de tal forma que: (1) los colombianos en el exterior puedan tener cuentas en Colombia cuyos depósitos puedan ser utilizados para ahorro, pagos de seguridad social, educación, salud, vivienda e inversiones productivas, entre otros ; (2) los costos de transacción de cobro de las remesas y otros giros para los receptores y para los prestadores de bienes y servicios sean menores; (3) nuevos canales de distribución puedan ser utilizados para el pago de remesas (ej. banca móvil); y (4) la reglamentación de apertura de cuentas y prestación de servicios financieros sea aplicable, reconociendo las diferencias, tanto para residentes como para colombianos en el exterior.

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

Impulsar la provisión de información de costos y canales de envío de remesas y otros giros de migrantes. A pesar de la reducción de costos de envío de remesas y otros giros, éstos aún son altos si se comparan con otros países de la región. Además, el emigrante no cuenta con instrumentos que le permitan comparar información sobre costos a través de diferentes operadores. Por ello, se impulsará la provisión de información integral y transparente de los costos de envío a través de diferentes pagadores de remesas y otros giros, de tal forma que los emisores dispongan de la información necesaria para que tomen decisiones informadas en el momento de seleccionar el medio de envío y de pago de los recursos. Esto incentivaría la competencia entre pagadores y remesadores (Banco Mundial, 2006), que redundaría en menores costos (Fajnzylber y López, 2008).

Crédito

Revisar el régimen de garantías inmobiliarias y mobiliarias. Aunque el Fondo Nacional de Garantías (FNG) ha contribuido a la superación de las barreras de acceso a crédito de personas naturales y de Mipymes[132], actualmente el conjunto de garantías está regulado de manera dispersa, limita el uso de diversos bienes muebles e inmuebles como respaldo de obligaciones y dificulta la recuperación de activos en caso de incumplimiento, lo que incrementa el riesgo de las operaciones de crédito[133] y sus costos. Mejorar el sistema actual de garantías tendrá efectos positivos sobre la movilización de recursos financieros al ofrecer mayores opciones para respaldar obligaciones de crédito y reducir los costos de acceso, una vez los intermediarios financieros perciban la disminución de los riesgos asociados al otorgamiento de recursos.

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

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

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

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

Revisión de aspectos regulatorios relacionados con el crédito

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

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

- *Régimen y práctica de supervisión de las Instituciones Microfinancieras (IMF) vigiladas.* En Colombia las IMF han contribuido de manera importante al acceso a crédito formal por parte de la población de bajos ingresos[134]. La evolución que ha tenido este tipo de entidades ha llevado a su existencia con diversos niveles de formalización y parámetros de regulación, estándares y prácticas muy variados. Adicionalmente, la competencia que enfrentan por el interés de las entidades financieras vigiladas en desarrollar productos financieros dirigidos a segmentos de población tradicionalmente atendidos por las IMF, las ha llevado convertirse en establecimientos de crédito vigilados y con posibilidad de ofrecer servicios adicionales al crédito. Las IMF que se han fusionado y se han convertido en bancos o que están en el proceso de conversión constituyen más del 90% del mercado de microcrédito lo que indica que en el corto plazo este sector estaría predominantemente conformado por entidades vigiladas por la SFC.

  De ese modo, para que las IMF vigiladas tengan políticas adecuadas para el manejo del riesgo y tecnologías de microcrédito y productos que respondan a las necesidades de las

[131] Al mes de agosto de 2010 InfoJUNTOS contiene información de 599.315 familias.

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

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

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

microempresas y la población de bajos recursos, se requiere un entorno regulatorio y de supervisión que recoja las particularidades que las tecnologías especializadas de microcrédito utilizan como mitigantes del riesgo, en la medida en que éstos resulten efectivos.

Educación económica y financiera

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

En la actualidad la mayoría de la población colombiana desconoce o cuenta con poca información sobre conceptos y servicios financieros lo que le impide tomar decisiones adecuadas relacionadas con el manejo de sus recursos y su nivel de endeudamiento. Los resultados del módulo de educación financiera incluido por el Banco de la República en la Encuesta Continua de Hogares del DANE evidencian que más del 55% de la población encuestada desconoce el funcionamiento del mercado de capitales y sus diferentes instrumentos[135].

Adicionalmente, en Colombia existen múltiples esfuerzos públicos y privados para promover la educación en temas económicos y financieros[136], pero los programas ofrecidos suelen tener una cobertura limitada y objetivos, contenidos, metodologías y audiencias muy variadas debido a la ausencia de lineamientos que sirvan para garantizar la calidad de las ofertas. Esto se debe a que no existe un marco institucional que provea estándares o guías de mejores prácticas para el desarrollo de los programas y evalúe su verdadera capacidad para lograr que los agentes sean capaces de manejar su dinero, demandar productos que se adecuen a sus necesidades y reducir los riesgos de manera eficiente.

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

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

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

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

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

2. Meta

Tabla III-12

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

b) Desarrollo del mercado de capitales

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

1. Diagnóstico

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

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

El mercado bursátil de renta variable se encuentra limitado a pocas empresas. En comparación con algunos países latinoamericanos, Colombia presenta una menor actividad en el número de sociedades listadas (figura III–14). Una proporción importante de los posibles emisores aún no cuenta con los requisitos que se exigen de una entidad que quiera transar sus acciones públicamente, por lo que es necesario evaluar otros mecanismos de financiación para potencializar el crecimiento y desarrollo de las empresas. La industria de fondos de capital privado se constituyó en una de las respuestas para esta necesidad, pero es importante validar si su diseño es el más adecuado, si el marco regulatorio actual se está utilizando correctamente y si existen otro tipo de vehículos alternativos para la financiación del sector productivo que deban ser impulsados.

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

Figura III-14Sociedades listadas (RV)

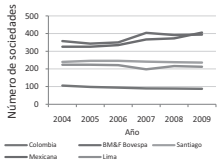
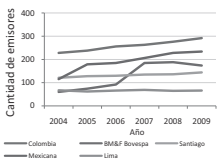


Figura III-15. Emisores de bonos



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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado, la estructura institucional de la SFC debe ser sujeta de revisión para evaluar si cuenta con un adecuado gobierno corporativo e independencia, dado que dicho Superintendente no es nombrado por un período fijo, ni existe una estructura de protección de riesgo legal a los supervisores, con lo cual pueden existir sesgos en la actividad que realizan. La ausencia de protección legal y de un manejo eficiente de sus recursos son algunas de las trabas que pueden llevar al Supervisor a un esquema de incentivos que sesgue sus decisiones e impida que su rol apoye visiones más innovadoras del mercado para adelantar una estrategia integral de desarrollo del mercado de capitales y de inclusión financiera. El Supervisor financiero que acompañe un mercado dinámico e innovador, en el que los agentes profesionales tengan muchas más responsabilidades por su gestión al igual que libertades para realizarla, debe necesariamente contar con los recursos para lograr la sofisticación de su personal y el balance en sus decisiones.

2. Lineamientos estratégicos

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

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

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

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

El mercado de capitales que requiere el país debe ser una fuente alternativa de financiación para el sector productivo. Debe proveer recursos que permitan a las empresas incrementar su competitividad. Así mismo, debe permitir el aprovechamiento de los modelos de alianzas publico-privadas reduciendo la necesidad de invertir recursos públicos, e incentivando al sector privado a acudir al mercado de capitales137.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En ese sentido se debe revisar el modelo que hoy existe para evaluar si, por ejemplo, hay eficiencias en la distribución de los vehículos de inversión que no se estén explotando y revisar si se podría especializar algunas de las actividades del proceso de originación y distribución138. Ello permitiría que cada agente se concentre en una etapa del proceso, elevando sus estándares y mejorando la protección de los inversionistas. Si se discriminan las actividades se puede ser más preciso en las exigencias a cada miembro de la cadena respecto de los riesgos que enfrenta y que debe mitigar. La especialización permitiría también regímenes de autorización generales en los que se permita que ciertas competencias sean evaluadas una vez y luego se pueda proceder a la autorización automática, haciendo más ácida la supervisión de las actividades novedosas con requerimientos particulares de gestión del riesgo y más expedita la autorización de réplicas de los modelos ya montados.

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

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

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

Consolidar el proceso de convergencia a estándares contables internacionalmente aceptados

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

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

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

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

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

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

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

Fortalecer el esquema institucional del mercado de capitales

Regulación y supervisión

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

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

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

Promoción

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

c) Mejoramiento del entorno de negocios

1. Diagnóstico

Para promover un entorno más competitivo, se requiere de esquemas regulatorios efectivos, eficientes y equilibrados para que las empresas[139] entren, operen y salgan del mercado de forma que se reasignen los recursos a las actividades más rentables. Aunque en Colombia se han realizado importantes avances en este sentido, persisten esquemas de regulación complejos y redundantes que encarecen los costos de transacción de las actividades y dejan descubiertos aspectos determinantes para la productividad y competitividad de las empresas.

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

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

Regulación para facilitar la inversión privada

La calidad del entorno de negocios depende de cómo se diseña y se aplica la regulación, en particular aquella relacionada con los procesos de creación y formalización de empresas, y los procedimientos para cumplir con ciertas obligaciones propias de la actividad empresarial. En Colombia, la implementación de la estrategia de simplificación de trámites y regulaciones relacionadas con el ciclo de vida de la empresa[140], se refleja en los avances del país en el escalafón Doing Business del Banco Mundial, en donde Colombia pasó del puesto 76 entre 155 países en 2005 al 39 entre 183 en 2010. Sin embargo, los grandes esfuerzos realizados con el objeto de simplificar los trámites que aplican a las empresas son insuficientes para proveer al sector privado de una regulación empresarial eficaz pero simple.

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

En igual sentido, los empresarios deben incurrir en altos costos para formalizarse pero también para mantenerse formales; la afiliación a las distintas administradoras del sistema de la protección social es dispendiosa; la liquidación, declaración y el pago de los impuestos es complejo y las tarifas son altas si se comparan con países de condiciones similares; las tarifas de transporte también son elevadas y la coordinación interinstitucional para el comercio transfronterizo es dispendiosa; existen limitaciones para usar bienes muebles como garantía; no hay incentivos positivos para acceder a la justicia[141]; y, en los procesos de insolvencia aún subsisten barreras para que éstos funcionen eficientemente.

En aspectos tan determinantes para la dinámica empresarial como la apertura de empresa, el registro de propiedades, el pago de impuestos (nacionales y locales), y la obtención de permisos de construcción, las empresas perciben una proliferación de trámites a nivel nacional, regional y sectorial[142]. Lo anterior se evidencia en el estudio Doing Business en Colombia 2010 que muestra la heterogeneidad en la forma como opera la regulación empresarial a nivel regional[143].

Como complemento a este diagnóstico, el uso del comercio electrónico no es generalizado debido a la falencia de la normativa general para impulsarlo como un instrumento adicional que estimule la dinámica empresarial. Si bien el país cuenta con un marco legal para su desarrollo[144], y una

[140] Se han implementado acciones en los trámites relacionados con los procesos de apertura de empresas, el registro de la propiedad inmueble, el comercio exterior y el pago de impuestos.
[141] De acuerdo con el estudio *Doing Business* 2010, en Colombia se requieren más de tres años para solucionar una disputa comercial simple.
[142] Particularmente, sectores como alimentos, medicamentos, productos de aseo y transporte.
[143] Realizar todos los trámites para que una empresa pueda iniciar su operación en Armenia requiere 8 trámites y 12 días, mientras que en Tunja se necesitan 15 trámites y 43 días.
[144] Ley 527 de 1999.

amplia normativa en los temas relacionados[145], es necesario avanzar en el desarrollo de aspectos tanto transversales como particulares. En el primer grupo se encuentran aspectos como la responsabilidad de intermediarios de información o proveedores de infraestructura, la protección del consumidor por medios electrónicos y los mecanismos de solución de conflictos. En el segundo se incluye la reglamentación de instrumentos como la firma digital y la factura electrónica como título valor.

Finalmente, la reglamentación vigente para clasificar las empresas según su tamaño no responde a la estructura empresarial del país[146]. Por un lado, los rangos señalados para el parámetro de activos totales dejan segmentos del intervalo sin definir, lo que hace que algunas empresas no puedan ser clasificadas mediante este criterio (tabla I-13). De otra parte, la Ley establece que los parámetros (activos totales y trabajadores) se deben aplicar de manera conjunta, generando que buena parte de las empresas queden por fuera de la clasificación al manejar una intensidad diferente en la relación capital-trabajo. Se debe resaltar además que existe incertidumbre acerca de la información suministrada por las empresas al no contar con fuentes de verificación confiables.

Tabla III-13. Clasificación por tamaño de las empresas

Tamaño	Activos totales		Número de empleados
	Unidades	Miles de pesos 2010	
Micro	Igual 0	0	0
	Menor 500 smlmv	257.500	10
Pequeña	Igual 501 smlmv	258.015	11
	Menor 5.000 smlmv	2.575.000	50
Mediana	Igual 100.000 UVT	2.455.500	51
	Igual 610.000 UVT	14.978.550	200

Fuente: Ley 590 de 2000 y sus modificaciones.

Calidad, metrología y derechos del consumidor

Como complemento a la regulación que facilite el desarrollo de la actividad empresarial, también se requiere una adecuada protección a los consumidores, y el impulso y facilitación del cumplimiento de normas y reglamentos técnicos de calidad por parte de las empresas a través de un sistema nacional de la calidad sólido.

Actualmente, el Subsistema Nacional de la Calidad (SNCA) presenta falencias en los procesos de reglamentación técnica, designación y vigilancia de los Organismos de Evaluación de la Conformidad y Metrología.

En el área de reglamentación técnica las entidades competentes trabajan aisladamente y no notifican de forma oportuna al MCIT. Por esta razón, el inventario de reglamentos técnicos nacionales no es oportunamente actualizado, lo que limita el cumplimiento de los acuerdos internacionales[147]. El sistema de notificaciones con que cuenta actualmente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo[148] (MCIT) no recoge toda la información sobre los reglamentos técnicos vigentes en el país, a pesar de que el Decreto 1112 de 1996 lo exige.

En cuanto a la evaluación de la conformidad, no existe un esquema uniforme para la valoración, homologación y aceptación de los resultados de los procedimientos que se realizan en el exterior para establecer el cumplimiento de los reglamentos locales. Además, no se cuenta con criterios ni lineamientos de política que formulen un procedimiento técnico de designación que establezca las condiciones de idoneidad y competencia técnica del organismo designado. Esta falencia genera desconfianza sobre las actividades que realizan los organismos del Subsistema y aumenta los costos a los empresarios que deben certificarse fuera del país o que están ubicados en ciudades no capitales de Colombia.

En materia de la evaluación de la conformidad de las competencias laborales, se identificó que actualmente el SENA está facultado para regular, diseñar, normalizar y certificar las competencias laborales[149], y además participar en el proceso de formación, lo cual puede generar un conflicto de intereses al interior de la organización. Esto puede ir en detrimento de la calidad de los servicios de formación técnica.

En el área de metrología[150], se observa desarticulación de la infraestructura de la metrología científica e industrial y debilidad en la institucionalidad para custodiar y desarrollar patrones nacionales de medición y articularse con las instancias internacionales. Estos problemas afectan la homologación y trazabilidad de los métodos nacionales[151], la provisión de ciertos servicios metrológicos de importancia para el país y el ejercicio de la metrología legal. En lo referente a esta última, el marco regulatorio no es consistente con las regulaciones internacionales ni satisface los criterios técnicos para ejercer el control metrológico. Adicionalmente, las Oficinas de Pesas y Medidas que realizan la supervisión a nivel local y regional no operan de forma coordinada con el sistema de metrología del país.

Finalmente, con respecto a la protección del consumidor, se evidencia que el actual esquema de protección no responde a las condiciones de la economía del país. De un lado, el Estatuto de Protección vigente[152] no resulta suficiente para enfrentar dichas condiciones. Este no comprende las nuevas formas de venta de bienes y servicios por canales no presenciales, no establece garantías de protección claras, ni está actualizado en aspectos de protección contractual tales como los contratos de adhesión, las cláusulas abusivas y la resolución de conflictos, entre otros aspectos. De igual forma, se requiere de la incorporación de las nuevas tendencias de supervisión y control de los mercados –de reglamentos técnicos, metrología legal y regulaciones administrativas, entre otros–. De otro lado, la estructura institucional actual de protección al consumidor se encuentra centralizada, lo cual dificulta la atención eficiente y oportuna de las solicitudes de los consumidores que se encuentran en las regiones.

[145] Decreto 1929 de 2007(factura electrónica), Ley 1221 de 2008 (teletrabajo), Ley 1266 de 2008 (bases de datos personales), Ley 1273 de 2009 (Protección de la información y los datos de las personas que usan un sistema informático o una red de telecomunicaciones).
[146] Ley Mipymes (590 de 2000) modificada por la Ley 905 de 2004 y la Ley 1151 de 2007.
[147] Según el acuerdo Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, los organismos públicos y privados con actividades de reglamentación deben notificar a la OMC los proyectos de reglamentos.

[148] Sistema Nacional de Información sobre Medidas de Normalización y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad, creado en el Decreto 1112 de 1996.
[149] Decreto 933 de 2003. En 2007 el SENA expidió 85.543 certificaciones de competencia laboral y actualmente cuenta con 69 Mesas sectoriales y 2.716 normas de competencia laboral.
[150] Ciencia que estudia las mediciones y la credibilidad de las mismas.
[151] El país no participa en foros internacionales como el BIPM (Bureau Internacional de Pesas y Medidas) y la OIML (Organización Internacional de Metrología Legal), por lo que los métodos y los procesos de medición nacionales no tienen trazabilidad directa sino indirecta a través del PTB de Alemania (Physikalisch-Technische Bundesanstalt).
[152] Decreto 3466 de 1982.

Coordinación institucional de la supervisión empresarial

En Colombia, la actividad de supervisión realizada por el Estado presenta problemas de coordinación entre las agencias que la ejercen, lo cual genera altos costos de transacción para los empresarios. La falta de articulación entre ellas multiplica los costos de entrega de la información, archivo, liquidación y cobro de sanciones. Además, estas entidades desempeñan funciones que no están directamente relacionadas con la supervisión, generando una carga adicional[153], restando recursos para su funcionamiento y ocasionando congestión. Adicionalmente, la ausencia de una red de supervisión en las regiones y la falta de infraestructura no han permitido adelantar de forma satisfactoria la funciones de vigilancia y control a este nivel.

Lineamientos estratégicos

Con el objetivo de promover un mejor entorno para los negocios, en el que se facilite la entrada, operación y salida de las empresas del mercado, a través de unos costos de transacción bajos y una regulación eficiente y sencilla, se adelantarán las siguientes estrategias: (1) implementar una nueva generación de reformas a la regulación de procedimientos administrativos; (2) impulsar el comercio electrónico; (3) modificar la clasificación de empresas según tamaño; (4) consolidar el Subsistema Nacional de la Calidad; (5) fortalecer el Sistema Nacional de Metrología; (6) fortalecer el esquema de control y vigilancia de protección de los derechos del consumidor; y, (7) proponer un esquema de facilidades comunes para la institucionalidad de supervisión empresarial.

Implementar una nueva generación de reformas para estimular y facilitar el desarrollo empresarial

Se promoverán las reformas regulatorias y administrativas necesarias para reducir costos de transacción a los empresarios y eliminar barreras de entrada y salida de los mercados, con el fin de mejorar el clima de inversión en todas aquellas áreas que estimulen la actividad empresarial, incrementen la productividad de las empresas y propendan por la generación de empleo formal, competitivo y sostenible tanto a nivel nacional como en las ciudades.

Como primera medida se requiere impulsar la implementación de algunas de las reformas incluidas en la primera generación, relacionadas con la simplificación en áreas transversales que afectan a las empresas en general y cuya implementación no ha avanzado. En cumplimiento de esto se complementará la Ventanilla Única de Comercio Exterior con la simplificación en los procesos de inspección, se reformará integralmente el proceso de liquidación y cierre voluntario de empresas y se simplificará el procedimiento de registro de marcas. Asimismo, se continuarán las reformas administrativas en los ámbitos de apertura de empresas, procedimientos relacionados con la construcción, registro de la propiedad inmueble, pago de impuestos, acceso al financiamiento, solución de disputas comerciales y procedimientos de insolvencia, y se promoverán las buenas prácticas de gobierno corporativo.

Por su parte, la nueva generación de reformas comprenderá la racionalización de la regulación y los trámites sectoriales, así como reformas a nivel regional, incluyendo la implementación de modelos de simplificación ya aplicados en algunas ciudades y la creación de herramientas de divulgación y transparencia tales como plataformas de información sobre la regulación empresarial y la realización de trámites en las ciudades y departamentos. Igualmente, se evaluará la ejecución y el impacto de todas las reformas.

[153] Es el caso de las actividades de metrología científica e industrial que adelanta la SIC.

Es preciso que aquellas reformas que se han adelantado en el ámbito nacional sean promovidas entre las ciudades y apoyadas desde el nivel central. Por lo tanto, se apoyará la implementación de Centros de Atención Empresarial para la creación de empresas en las ciudades que aún lo requieren; se promoverá el fortalecimiento de herramientas como el portal www.crearempresa.com y el modelo de simplificación en lo relacionado con los trámites de la construcción, Trámite Fácil Construcción Positiva; se apoyará la implantación del modelo de Ventanilla Única de Registro en las principales ciudades del país, y se promoverá la implementación en las regiones de un sistema unificado de inspección, vigilancia y control de establecimientos de comercio, que permita coordinar la acción de las entidades públicas con facultades sobre los establecimientos de comercio abiertos al público, con el fin de fortalecer el cumplimiento de las normas que los rigen y simplificar los trámites y las visitas de inspección.

En la implementación de estas reformas se aprovechará y promoverá el uso de TIC para facilitar la actividad empresarial, por ejemplo, a través de la introducción de libros de contabilidad electrónicos; el registro electrónico para cualquier tipo de empresa; la expedición de certificados de existencia y representación legal electrónicos, así como la consulta en línea del Registro Único Empresarial (RUE); igualmente se continuarán los avances en materia de pago de impuestos, tasas y contribuciones a través del MUISCA y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, y la implementación de la solicitud electrónica de licencias de construcción.

El éxito de las reformas dependerá de la realización de un trabajo interinstitucional en el que participen tanto el sector privado como las diferentes ramas del poder público y los diferentes niveles de Gobierno, lideradas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Por último, con el fin de contar con una medición que permita hacer seguimiento a las reformas, conocer la evolución de las regiones en materia de ambiente de negocios, divulgar las mejores prácticas de regulación empresarial regional y fomentar experiencias exitosas, se continuará con la realización del estudio Doing Business subnacional. Adicionalmente, el Gobierno Nacional apoyará a las regiones con la realización de estudios sobre la viabilidad de la implementación de reformas para mejorar el ambiente regional de los negocios.

Impulsar al comercio electrónico para la reducción de costos de transacción

Fomentar la utilización del comercio electrónico resulta determinante para lograr un alto grado de competitividad empresarial y mejorar el clima de los negocios.

Para esto es indispensable hacer una revisión exhaustiva de la normatividad aplicable con una visión amplia de todos los aspectos que serían susceptibles de regulación, dirigida, de un lado a la consolidación de un marco general que recoja los aspectos que se encuentran dispersos en diferentes normativas, y de otro, a la disminución de las barreras que se presentan a la masificación del comercio electrónico. Es importante desarrollar aspectos relacionados con la protección al consumidor; la responsabilidad de los intermediarios de la información o proveedores de infraestructura; los mecanismos de solución de conflictos; la reglamentación del uso de la firma electrónica y de la firma digital; y la implementación de la factura electrónica como título valor.

Modificar la clasificación de empresas según tamaño

Se establecerá una definición de rangos de tamaños de empresas ajustada a la realidad empresarial, que contenga las mejores prácticas de parámetros y criterios usados internacionalmente y que estandarice los recursos de información para facilitar la implementación de leyes e instrumentos de política, que por su naturaleza, requieren tener claridad sobre el tamaño de las empresas.

Consolidar el Subsistema Nacional de la Calidad

Se fortalecerá el SNCA para que sirva como una plataforma sólida para el crecimiento económico, ofrezca confiabilidad, permita el cumplimiento de estándares internacionales, garantice la trazabilidad sobre sus mediciones y promueva la competitividad de los sectores de clase mundial y los cinco sectores escogidos por el Gobierno Nacional como las "locomotoras" del desarrollo.

En primera instancia, para mejorar la coordinación entre los actores involucrados en la elaboración de reglamentos técnicos, se hace obligatorio contar con un marco de referencia que unifique y estandarice los procesos de elaboración de los mismos. Además se debe formular un esquema estándar en el que se especifiquen los requerimientos para que exista un procedimiento uniforme de equivalencias de los reglamentos externos con los locales, así como de los mecanismos de aceptación de resultados de procedimientos de evaluación de la conformidad realizados en el exterior.

Los reglamentos técnicos que se expidan se basarán en estudios fundamentados en la relación costo-beneficio y en el impacto que pueda generarse en el mercado con su implementación. Se deberán realizar también estudios de análisis de riesgos, así como de la capacidad real de verificación de su cumplimiento por parte de la autoridad competente. Como complemento, se fortalecerá tanto el proceso de identificación y análisis de potenciales obstáculos técnicos innecesarios al comercio que puedan surgir como resultado de la expedición de normas técnicas y reglamentos técnicos, como el examen de medidas que mitiguen el efecto de los mismos.

Es necesario además, que de conformidad con el Decreto 1112 de 1996, se exija a los reguladores que todos los proyectos de reglamentos técnicos y los vigentes se notifiquen ante el MCIT y de esta forma se mantenga actualizado el inventario de normas y reglamentos técnicos con el que actualmente cuenta esta entidad[154] para que funcione como un medio de información confiable y se cumpla con los compromisos de información y notificación ante la OMC.

En materia de procedimientos de evaluación de la conformidad, con el fin de generar trazabilidad y confiabilidad de los mismos, se requiere diseñar un marco de regulación que especifique los procedimientos, criterios y condiciones para la designación de los Organismos Evaluadores de la Conformidad (OEC). Así mismo las actividades de acreditación deben articularse en el corto plazo alrededor del Organismo Nacional de Acreditación (ONAC) y propender porque en el largo plazo esa labor se consolide únicamente en este organismo.

Finalmente, en materia de competencias laborales se requiere separar las funciones de normalización, regulación y certificación de las actividades de formación que actualmente adelanta el SENA.

Fortalecer el Sistema Nacional de Metrología

Como se reconoce en el documento Conpes 3446 "Política Nacional de Calidad", la metrología es un factor clave no sólo en términos del comercio de exportación, sino también de la capacidad de verificación de la calidad de los productos que se producen o comercializan. Así mismo, la metrología proporciona una base técnica segura para el desarrollo de la ciencia, la tecnología, el sector productivo y el comercio y para asuntos regulatorios como la defensa y la protección del consumidor. Igualmente el Conpes 3582, "Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación", reconoce el Sistema Metrológico Nacional (SMN) como un componente primordial de la infraestructura para la innovación y el desarrollo tecnológico, por lo que resulta necesario incluirlo en los programas de fortalecimiento institucional.

Se establecerá un marco jurídico sólido por medio de una Ley de Metrología para que se promueva y actualice el SMN, se fortalezcan las actividades vinculadas a la demostración de la calidad, se desarrolle un esquema uniforme y confiable de medidas y se refuercen las exigencias del Decreto 1112 de 1996.

Además este nuevo marco normativo exigirá el control de los instrumentos de medición (de producción nacional o extranjera), propenderá por el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de calidad y permitirá formalizar las relaciones entre las entidades, creando una Red Colombiana de Metrología (RCM), que coordine los laboratorios nacionales, privados y públicos, para concretar y decretar obligaciones y compromisos.

Para articular las actividades de metrología y lograr el reconocimiento de la competencia técnica del país en el contexto internacional, se creará el Instituto Nacional de Metrología (INM) que tendrá como funciones ser el nodo articulador de la RCM; integrar la infraestructura, recursos materiales, logísticos y humanos del área; establecer acuerdos para el reconocimiento mutuo y ser el interlocutor único ante los foros internacionales correspondientes; desarrollar actividades de metrología científica e industrial; enlazar y cooperar con instituciones similares en otros países y especialmente con la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM); vincular a los sectores productivo y académico a las actividades metrológicas; coordinar la implementación del sistema de trazabilidad y calidad en los laboratorios de referencia metrológica, custodiar y desarrollar patrones nacionales de medición, y fortalecer la cadena de trazabilidad metrológica del país haciendo más eficiente el uso de la capacidad instalada.

El INM será un establecimiento público del orden nacional, con independencia presupuestal, administrativa y técnica, y dotado de los recursos necesarios para llevar a cabo su misión de manera eficaz y eficiente. El Instituto será soporte para el Sistema Nacional de Competitividad y su Subsistema Nacional de Calidad.

Adicionalmente, para garantizar el aprovechamiento y expansión de la infraestructura metrológica, se promoverán convenios entre diferentes entidades públicas y entre éstas y organizaciones internacionales en el marco de acuerdos de cooperación.

Por último, se buscará la suscripción y ratificación a las convenciones de metrología con organismos internacionales (BIPM y/o OIML) que son necesarias para obtener el registro de capacidades científicas de medición de los laboratorios de metrología; así como lograr permanente cooperación internacional científica y tecnológica en estas materias y el adecuado desarrollo e implementación de la metrología legal en las regiones.

Fortalecer el esquema de Control y Vigilancia de los derechos del consumidor

En materia de protección al consumidor se hace necesario el fortalecimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) con presencia en el territorio nacional, tanto para mejorar la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos técnicos como para evitar los abusos

[154] Sistema de notificación que surgió como recomendación del CONPES 3446 y que en principio se denominó de alerta exportadora y que opera como mecanismo de notificación para reglamentos técnicos.

contra el consumidor. Esto, mediante el impulso de un proyecto de Ley que actualice el Estatuto de Protección al Consumidor vigente (Decreto 3466 de 1982). El proyecto de ley deberá incorporar las nuevas tendencias de supervisión y control de los mercados en materia de protección al consumidor, regular las nuevas formas de venta de bienes y servicios, especialmente por canales electrónicos y no presenciales, evitar los abusos contractuales e implementar procedimientos más ágiles, expeditos y económicos para hacer efectivos los derechos de los consumidores en cualquier parte del territorio nacional.

Igualmente, se unificará en la SIC la protección de los derechos de los usuarios de todos los servicios de telecomunicaciones mediante la adecuación de su estructura organizacional y el incremento de la planta de personal. La financiación de esta actividad estará a cargo del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FTIC).

Para promover el desarrollo económico y social se garantizará el derecho a la participación de las asociaciones y ligas de protección del consumidor las cuales serán apoyadas con recursos técnicos y financieros.

También se fomentará la creación de la Red Nacional de Protección al Consumidor, la cual estará conformada por las alcaldías y los comités municipales de protección al consumidor donde existan las autoridades administrativas del orden nacional que tengan asignadas funciones de protección al consumidor y las ligas y asociaciones de consumidores, con la coordinación de la SIC. La Red estará encargada de difundir los derechos de los consumidores en todas las regiones del país, recibir y dar traslado a la autoridad competente de todas las reclamaciones administrativas que en materia de protección al consumidor se presenten, y brindar apoyo y asesoría a los empresarios, consumidores y autoridades locales para el cumplimiento de sus obligaciones.

En este sentido, se buscará adaptar el marco institucional de la Superintendencia de Industria y Comercio para tener una mayor eficiencia del control de la protección de los derechos del consumidor, fortaleciendo la capacidad instalada disponible y apoyando la financiación de los programas que se adelanten en esta materia con la asignación de los recursos necesarios a través del Presupuesto General de la Nación.

Proponer un esquema de facilidades comunes para la institucionalidad de supervisión empresarial

Las funciones administrativas de control, inspección y vigilancia constituyen una facultad de intervención del Estado en la economía para conseguir, entre otros objetivos, el bienestar de los consumidores y usuarios de bienes y servicios e incrementar la productividad y competitividad de la actividad productiva. Para que tal intervención cumpla sus objetivos y sea eficiente en el sentido de generar beneficios superiores a los costos de la intervención, el esquema institucional actual requiere de una profunda reestructuración enfocada en la racionalización y simplificación del sistema, maximizando el aprovechamiento de las facilidades comunes de las instituciones. Para el desarrollo de dicha reestructuración se considerarán, como mínimo, los principios que se presentan a continuación:

Para generar el clima propicio para el desarrollo de los negocios se debe contemplar un esquema de regulación, control, inspección y vigilancia eficiente, que implique una intervención equilibrada del Estado en la economía y no obstaculice la actividad empresarial.

Por ello es necesario propender por tener infraestructuras comunes que aprovechen y hagan uso de las TIC, de forma tal que se generen sinergias entre las superintendencias y se reduzcan los costos y los procedimientos asociados a los trámites de los empresarios ante las entidades de supervisión. Para esto se propone organizar un sistema centralizado de información y riesgos, que evite la duplicidad en los requisitos de información de diferentes entes de control; un sistema armonizado de radicación, correspondencia y archivo de los conceptos y comunicaciones que constituya un único canal de información y comunicación con empresarios y ciudadanos; un sistema de pago en línea de las tasas y contribuciones a favor de las superintendencias; un sistema de liquidación y cobro coactivo unificado que elimine la carga de procesos técnicos de liquidación de sanciones y otros cobros al interior de las superintendencias; y una red compartida de oficinas seccionales que permita descongestionar los trámites en las agencias centrales y prestar un mejor servicio en las regiones.

Finalmente, en cuanto al fortalecimiento del trabajo conjunto del Estado en el diseño de política, es necesario que todas las superintendencias participen con su concepto en la formulación de la regulación a que corresponda su especialidad, elemento que también debe ser redefinido para que exista claridad de objetivos, se reduzcan los costos de transacción y exista independencia entre regulación y supervisión.

2. Metas

Tabla III-14

Nombre indicador	Unidad medida	Línea base	Meta cuatrienio
Posición relativa en el escalafón Doing Business	Porcentaje	79%	85%
Porcentaje de operaciones monetarias a través de Internet, banca móvil, débito automático y ACH	Porcentaje	14%	20%
Participación nacional en foros internacionales del área metrológica	Número	0	1

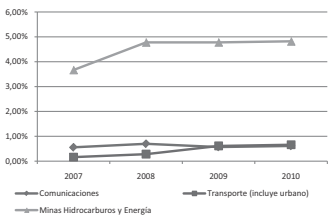
d) Participación privada en la oferta de bienes públicos

El Gobierno nacional reconoce la importancia de vincular de manera activa al sector privado, no sólo en materia de inversión, sino también en el proceso de conceptualización y socialización de las necesidades que avocan los distintos sectores de infraestructura tanto productiva[155] como social[156], para alcanzar las ambiciosas metas que se plantean en materia de su desarrollo. Con el fin de dar el impulso a los sectores locomotora de la economía nacional y al sector social, es necesario implementar estrategias que permitan optimizar el uso de los recursos públicos; por lo que resulta esencial desarrollar esquemas de Asociaciones Público Privadas (APP) y explorar mecanismos alternativos para canalizar inversión y gestión privada eficientes en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública.

La vinculación del sector privado permitirá entre otros -como lo ha hecho hasta ahora en algunos sectores-, mantener un elevado ritmo de desarrollo de infraestructura sin impactar la deuda pública en el corto plazo; ahorrar recursos públicos en un horizonte de largo plazo vía una eficiente transferencia de riesgos; responder a las necesidades de las comunidades y de los distintos niveles de la administración pública, tanto del orden nacional como del orden departamental y municipal, en términos de financiamiento alternativo para la construcción, modernización, operación y mantenimiento de la infraestructura, así como de la prestación de servicios complementarios; contribuir con el desarrollo del mercado de capitales colombiano; y alcanzar una mayor dinámica en los procesos de innovación tanto en la construcción, como en la operación y mantenimiento de la infraestructura y sus servicios relacionados, generando bienestar económico y social a la población a través de una mejor y más amplia dotación de infraestructura pública y sus servicios asociados.

Fuertes sumas de inversión privada se han destinado al desarrollo de infraestructura pública (figura III-16). Sin embargo, pese a los logros alcanzados a través de estas inversiones, se requiere trabajar sobre una mejor estructuración de proyectos; desarrollar y fortalecer capacidades institucionales para el análisis, orientación y evaluación de alternativas de participación privada en el desarrollo de infraestructura; establecer criterios de selección de alternativas de provisión de infraestructura; profundizar en el diseño de esquemas de financiamiento que promuevan el uso del mercado de capitales por parte del sector privado para la financiación de proyectos; ampliar el espectro de esquemas de participación privada para el desarrollo de infraestructura en sectores sociales y para la modernización de infraestructura pública de uso institucional.

Figura III-16. Inversión privada en Infraestructura como porcentaje del PIB (Comunicaciones, Transporte, Minas, Hidrocarburos y Energía)



Fuente: Cálculos DNP. Datos estimados para 2009 y proyectados para 2010

En este contexto, el Gobierno se plantea tres ejes de acción, que se detallan en los numerales siguientes.

1. Facilitación y promoción de inversión privada en infraestructura

Un elemento central para la atracción de inversión privada es la adecuada estructuración de proyectos. Con el fin de fortalecer la estructuración técnica legal y financiera de los proyectos a ser ejecutados a través del sector privado, el Gobierno adelantará los estudios y análisis necesarios para dimensionar su alcance y asegurar la adecuada valoración de los riesgos asociados a cada proyecto, de manera que además de facilitar la transferencia de aquellos riesgos que esté en mejor capacidad de administrar el inversionista privado, se puedan generar ahorros en los costos de preparación de propuestas a potenciales oferentes en procesos de licitación. Dichos estudios permitirán establecer entre otros la factibilidad técnica, económica, financiera y legal de los proyectos; estimar adecuadamente su potencial demanda; evaluar los beneficios socioeconómicos esperados; establecer posibles contingencias y planes de acción en materia ambiental y predial; e implantar planes óptimos de inversiones públicas y privadas. Para la estructuración de transacciones complejas o de gran tamaño, se contratarán asesores especializados, que orienten al Gobierno en el diseño de las transacciones y en la promoción de los proyectos con inversionistas, financiadores e interesados en general, para asegurar procesos competitivos que determinen el costo de las obras a precios de mercado.

La infraestructura desarrollada a través del sector privado, es además un potenciador de los mercados de capitales, por cuanto gran parte de las inversiones involucradas requieren de apalancamiento financiero de largo plazo. En Colombia sin embargo, es necesario trabajar en el fortalecimiento del marco de inversión, en la creación de un marco normativo que genere las condiciones adecuadas para desarrollar proyectos que vinculen capital privado y en la adecuada estructuración de los proyectos, de manera que se generen los incentivos correctos para que los inversionistas privados empleen el mercado de capitales como fuente primaria de financiamiento. Sobre esta temática será definitivo el trabajo adelantado en materia de asignación de riesgos en los procesos de estructuración; pero así mismo será importante propender por generar los incentivos adecuados a través de mecanismos de pago asociados a la disponibilidad de la infraestructura, a la prestación de los servicios y al cumplimiento de estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto.

Del mismo modo, se mejorarán los mecanismos de interacción con el sector privado, a través de procesos de socialización interactivos, en los cuales se exponga a consideración de los actores involucrados en el desarrollo y financiamiento de infraestructura, la conceptualización de los proyectos y la información relevante de los mismos, de tal forma que el sector privado tenga la oportunidad de retroalimentar al Estado sobre el desarrollo de los proyectos para asegurar la competitividad de los procesos y la equidad y transparencia en la distribución de la información. Este esfuerzo del Gobierno, en la socialización de los proyectos, debe generar conciencia sobre los deberes y derechos de los inversionistas privados, quienes por la vía de la adjudicación de un proyecto, se convertirán en socios del Estado y responsables directos de asegurar que el fin último de generar competitividad y bienestar social a la población colombiana se cumpla.

En complemento de lo anterior, se reforzará el trabajo que se viene desarrollando en la actualidad a través de Proexport y de la oficina de Relaciones con inversionistas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia de promoción de inversión extranjera para el sector de infraestructura, buscando aprovechar la metodología y experiencia de promoción ya existente en ambas entidades para generar sinergias con las entidades públicas que promoverán y ejecutarán proyectos de infraestructura con participación privada, con el fin de atraer inversionistas extranjeros de talla mundial que refuercen y complementen la competencia en la financiación, oferta de construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública y sus servicios conexos.

[155] Entendida como la infraestructura conformada por todas aquellas obras físicas que permiten elevar los niveles de producción y eficiencia de los sectores que componen la oferta productiva de un país y que contribuyen al crecimiento de la economía.
[156] Entendida como la infraestructura conformada por las obras y servicios relacionados que permiten incrementar el capital social de una comunidad y su posibilidad de acceder a mayores servicios y/o de mejor calidad.

2. Asociaciones público-privadas como mecanismo para el desarrollo de infraestructura pública

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) son esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el sector privado que permiten la financiación y provisión en el largo plazo, por parte del sector privado, de infraestructura y/o equipamientos públicos y servicios conexos a éstos, a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura y/o servicio; lo que desde luego implica una transferencia total o parcial de riesgos al sector privado, que deberá darse en términos eficientes, de acuerdo con su capacidad de administración de riesgos, velando siempre por la satisfacción efectiva de las necesidades públicas.

Ante las restricciones de orden fiscal existentes y la necesidad imperiosa de activar las locomotoras para el crecimiento, el Gobierno impulsará el uso de un nuevo esquema de gestión de proyectos en el marco de las Asociaciones Público Privadas, que propenda por el desarrollo de infraestructura, mediante el uso de mejores prácticas internacionales, no sólo en los sectores que tradicionalmente se han beneficiado de la vinculación del sector privado, sino en la construcción y desarrollo de infraestructura social y de uso institucional, que permita prestar un mejor servicio a todos los ciudadanos, donde las eficiencias que genere el sector privado repercutan directamente en beneficios para la sociedad.

Dentro del nuevo enfoque de Asociaciones Público Privadas se busca: (1) estructurar los mecanismos de pago del gobierno y evaluar la infraestructura en función del servicio que se ofrece a los beneficiarios, medido en términos de desempeño, calidad y disponibilidad; (2) optimizar la transferencia y distribución de riesgos de los proyectos, con base en una valoración rigurosa de éstos y un cuidadoso análisis en términos de eficiencia en la asignación de los mismos; (3) explorar fuentes complementarias de ingresos para el inversionista privado, que faciliten el financiamiento de la infraestructura pública –por explotación comercial, inmobiliaria, etc.–, y (4) alinear los incentivos del inversionista privado y de los distintos actores involucrados en todas las etapas de desarrollo del proyecto, propendiendo por la culminación oportuna de las obras, la ejecución de la mejor construcción posible de cara a la optimización de los costos de mantenimiento a cargo del privado, y la financiación de largo plazo de los proyectos; aspectos que sin duda incentivarán la búsqueda de recursos a través del mercado de capitales por parte de los inversionistas privados.

Como elemento fundamental del proceso de evaluación previa a la ejecución de los proyectos con participación privada que requieran aportes públicos, se introducirá una evaluación cuantitativa y cualitativa de los beneficios que generaría el desarrollo de un proyecto bajo un esquema APP en relación con su ejecución bajo un esquema tradicional de obra pública, incorporando un cálculo adecuado de costos del proyecto ajustados por riesgos en ambas alternativas.

Lo anterior, le permitirá al Estado seleccionar la modalidad de ejecución de cada proyecto y la provisión de infraestructura más apropiada, contribuyendo con la eficiencia en la asignación del gasto público, y procurando generar valor para la sociedad con los recursos invertidos y controlar el gasto dentro de un riguroso marco de disciplina fiscal.

Para guiar a las entidades públicas en la implementación exitosa de proyectos para el desarrollo y/o modernización y operación de la infraestructura a su cargo a través de esquemas APP, el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, continuará trabajando en el desarrollo de procesos y procedimientos, que bajo lineamientos estándares preestablecidos y guías técnicas, orienten a las entidades públicas en la evaluación, preparación y seguimiento de sus proyectos bajo estos esquemas y faciliten el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Así mismo, como apoyo a las entidades en la ejecución efectiva de los procedimientos descritos, el Gobierno, conformará una institucionalidad basada en las áreas de participación privada en infraestructura del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para dar soporte de manera permanente a las entidades, lo que facilitará el flujo constante de conocimiento y de información sobre APP, que servirá para impulsar y dar continuidad a las iniciativas de modernización de infraestructura pública bajo estos esquemas.

- Apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales específicas, necesarias para el análisis, orientación y evaluación de alternativas de desarrollo de proyectos de infraestructura mediante mecanismos APP en los distintos sectores.
- Dar asistencia técnica a entes territoriales en la preparación de proyectos de infraestructura con participación privada y prever herramientas institucionales tendientes a generar proyectos exitosos a nivel local.
- Apoyar la consolidación de un modelo de Asociaciones Público-Privadas que recoja las mejores prácticas en el ámbito internacional y facilite el desarrollo de proyectos de infraestructura atractivos para el sector privado.
- Propiciar condiciones de auto sostenibilidad financiera de los programas, para lo cual se explorarán nuevas fuentes o esquemas de financiación, tales como fondos rotatorios alimentados por los mismos proyectos estructurados y adjudicados.
- Fomentar las iniciativas privadas para la ejecución de proyectos de infraestructura con participación privada, a través del fortalecimiento del marco normativo que reglamenta tales iniciativas.

4. Metas

Tabla III-15. Metas Participación Privada en Infraestructura

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Número de manuales y guías técnicas para la implementación de proyectos de Asociación Público Privada	0	1
Billones de pesos en inversión privada en infraestructura (transporte, telecomunicaciones y minas y energía) 2010 - 2014	112,7	126,7

3. Continuación y fortalecimiento de programas de participación privada en infraestructura

Desde principios de la década del 90, el Gobierno nacional, con el apoyo de la Banca Multilateral, ha venido trabajando en potencializar el desarrollo de la infraestructura del país con la participación del sector privado. En este contexto, fueron desarrollados varios programas de participación privada en infraestructura tendientes a la estructuración de proyectos y al diseño de políticas orientadas al fortalecimiento institucional y regulatorio de diversos sectores de infraestructura que han permitido crear y mantener un marco propicio para la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura física del país.

Estos programas han contribuido al cumplimiento de las metas trazadas en los Planes de Desarrollo, han servido de insumo para la formulación de políticas en materia de desarrollo de infraestructura a través del sector privado y han permitido dar asistencia a entidades públicas en el desarrollo de proyectos estratégicos para Colombia. Gracias al trabajo desarrollado a través de ellos, ha sido posible atraer fuertes sumas de inversión privada al desarrollo de la infraestructura, con los consecuentes beneficios de desarrollo para el país, haciendo congruentes los objetivos sociales del Estado con los objetivos económicos del sector privado.

Con el objetivo de continuar y robustecer la dinámica de participación privada en el desarrollo de infraestructura, el Gobierno fortalecerá los programas de participación privada existentes mediante acciones tendientes a lograr los siguientes objetivos:

- Trasladar las enseñanzas derivadas de la experiencia en vinculación del sector privado al desarrollo de infraestructura productiva, a los sectores sociales y a instituciones públicas, que presentan grandes necesidades en materia de instalaciones físicas e infraestructura y que pueden beneficiarse del desarrollo de esquemas de participación privada.
- Promover nuevos esquemas de participación privada y optimizar los mecanismos existentes para la provisión de servicios de infraestructura productiva y social en diferentes sectores, como: (1) infraestructura, mantenimiento de equipos y desarrollo de capacidades estratégicas en el sector defensa; (2) distritos de riego y adecuación de tierras; (3) infraestructura social en educación, salud y atención integral a la primera infancia; (4) infraestructura física de entidades públicas; (5) rehabilitación y mantenimiento vial; y (6) desarrollo de infraestructura logística, entre otros.

C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo

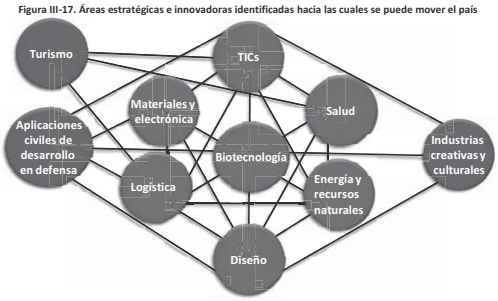
Las locomotoras de crecimiento son los sectores o actividades económicas que van a definir el rumbo que tome la economía colombiana en los próximos años. Sectores con el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo o los recursos naturales. Sectores no sólo con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas.

Las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el gobierno e incluidas en esta sección del Plan Nacional de Desarrollo son: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) agricultura y desarrollo rural (3) vivienda y ciudades amables, (4) desarrollo minero y expansión energética y (5) infraestructura de transporte. Amerita resaltar, sin embargo, que estos cinco sectores estratégicos, identificados con base en nuestras aptitudes, destrezas, habilidades, riqueza natural y visión productiva hacia el futuro, si bien se espera que sean grandes impulsores del crecimiento económico en los próximos años, no serán los únicos motores de la economía colombiana. Los demás sectores productivos también jugarán un papel central en el crecimiento económico del país en los próximos años, ya sea con base a su propia dinámica, o producto de los encadenamientos con otras locomotoras.

Los nuevos sectores basados en innovación constituyen la primera locomotora, y son los llamados a mantener el impulso cuando las otras locomotoras, más tradicionales, lo pierdan. Estos nuevos sectores hacen parte del pilar de innovación que se ha señalado como una de las piedras angulares del presente Plan de Desarrollo. Para incrementar el valor agregado del aparato productivo colombiano es necesario fortalecer la innovación en los sectores más tradicionales, y promover el desarrollo de sectores emergentes basados en la innovación. En este último segmento, cabe resaltar la importancia de sectores estratégicos para el país como son los servicios tercerizados a distancia con alto valor agregado, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología, las industrias creativas y culturales, y la salud, entre otros (figura III-17). También

cabe resaltar la importancia de consolidar iniciativas como el Programa de Transformación Productiva, cuyo propósito es transformar sectores estratégicos[157] nuevos y consolidados en sectores de talla mundial.

Figura III-17. Áreas estratégicas e innovadoras identificadas hacia las cuales se puede mover el país



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El sector agropecuario –la segunda locomotora–, tiene una importancia estratégica en el desarrollo económico y social de Colombia debido a su participación en el PIB, su incidencia en las condiciones de vida de la población rural, y por su importancia como proveedor de alimentos para la población e insumos para la industria. Así mismo, es un sector clave para el éxito de las políticas e iniciativas del gobierno relacionadas con la restitución de tierras y la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado por causa de la violencia. Así como el retorno de los campesinos a sus tierras fomentará el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario, las estrategias para promover el crecimiento de este sector también facilitarán la implementación y el éxito de las políticas de restitución y reparación.

En las próximas décadas se abre una ventana de oportunidad para el sector agropecuario colombiano como resultado del crecimiento esperado de la demanda de alimentos en todo el mundo, especialmente por parte de países altamente poblados y con fuerte dinamismo económico como China e India.

El campo colombiano tiene la oportunidad de convertirse en una despensa productiva para el mundo. Para tal fin, el sector agropecuario deberá transformarse en un sector más competitivo, productivo e innovador. Lo anterior implica, entre otros, hacer un mejor uso del suelo. A modo ilustrativo, se encuentra que de 21,5 millones de hectáreas de vocación agrícola y silvo-agrícola, tan sólo 4,9 millones efectivamente se utilizan para este fin. El sector también enfrenta desafíos en aspectos como: (1) la restitución de tierras quienes les fue usurpada, (2) la extinción de dominio quienes la obtuvieron ilícitamente, (3) la posibilidad de desarrollar proyectos a gran escala, (4) el acceso a crédito y a nuevas tecnologías a través de la investigación y transferencia a los productores, (5) la ausencia de una cultura para la gestión de los riesgos climáticos, y (6) la educación y apoyo a los emprendedores del campo. Así mismo, uno de los grandes retos del sector agropecuario para el próximo cuatrienio será atender los impactos de la reciente emergencia invernal e implementar estrategias para reducir la vulnerabilidad ante futuros eventos climáticos. Para todo lo anterior se requerirá, entre otros, fortalecer la institucionalidad en el sector.

El sector de vivienda –la tercera locomotora–, cuenta con el gran compromiso de asegurar que cada vez más colombianos tengan derecho a condiciones de habitabilidad dignas. En los últimos años, el sector de vivienda se ha dinamizado, especialmente a través de la construcción de proyectos de vivienda de interés social. Sin embargo, existe todavía un déficit habitacional considerable y unos retos importantes por mejorar las condiciones de habitabilidad en muchas zonas del país. A modo de ejemplo, aunque entre 2006 y 2010 se iniciaron en promedio cerca de 140.000 viviendas por año en el mercado formal, este avance tan sólo alcanzó a cubrir el 60% de la formación anual de hogares urbanos durante este período.

Así mismo, si bien el país ha recibido reconocimiento internacional por la reducción de los asentamientos en condiciones precarias en las zonas periféricas de las ciudades, todavía cerca de un millón cuatrocientas mil personas viven en estas condiciones. Las consecuencias de la reciente ola invernal sobre muchos de estos asentamientos ubicados en zonas de las ciudades con alto riesgo de derrumbe, son una demostración de la gran importancia de adoptar estrategias de reubicación de viviendas, reasentamiento preventivo, y mitigación del riesgo en asentamientos actuales.

Además de los beneficios en términos de bienestar y calidad de vida, la vivienda, junto con sus eslabonamientos, es un sector de gran importancia económica para el país. Con el objetivo de aprovechar el enorme potencial del sector de vivienda como generador de empleo e impulsor de crecimiento económico, el gobierno ha establecido la meta de construir al menos un millón de viviendas nuevas en los próximos cuatro años, entre otros a través del desarrollo de macro-proyectos de vivienda en las ciudades grandes e intermedias. Dentro de esta meta, sobresale la construcción de viviendas para las familias más afectadas por la reciente emergencia invernal.

En infraestructura –la cuarta locomotora–, una prioridad será superar la situación de rezago de décadas en la que se encuentra Colombia, tanto en términos de cantidad como de calidad. Lo anterior es especialmente relevante en el componente de transporte terrestre que representa más del 70% de las toneladas de carga transportadas anualmente por el país.

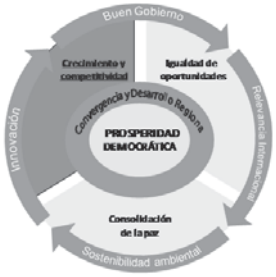
Aunque en los últimos años hubo avances importantes en la construcción de infraestructura vial –por ejemplo, entre 2006 y 2009, el país pasó de de 440 km de dobles calzadas a más de 800 km–, todavía enfrentamos un rezago considerable frente a nuestros competidores internacionales. Por ejemplo Chile, un país con extensión y población inferiores a las de Colombia, cuenta con más de 2,400 km de carreteras con doble calzada. Así mismo, al comparar la red vial arterial pavimentada como porcentaje de la población total, encontramos que Colombia se encuentra rezagada incluso frente a países de menores ingresos como Ecuador o Bolivia. Se percibe además que existen deficiencias en la calidad de las obras de infraestructura, así como una falta de articulación intermodal entre las mismas.

Una infraestructura deficiente implica mayores costos para las empresas y, por tanto, menor competitividad en los mercados internacionales. Considerando que Colombia se encuentra en un proceso de apertura a los mercados internacionales, eliminar los cuellos de botella en infraestructura, logística y transporte es sin duda una prioridad. Algunos retos para este propósito se centran en acelerar la ejecución de las obras contratadas, hacer mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura actual y futura, fortalecer institucionalmente al sector, y establecer alianzas público privadas e instrumentos que incentiven la participación de capital privado en la financiación de las obras. Así mismo, una de los grandes desafíos del sector durante el presente cuatrienio, es enfrentar las consecuencias de la emergencia invernal en sus tres fases –atención, rehabilitación, y reconstrucción y prevención-, y en especial en los modos carretero y fluvial.

La quinta locomotora de crecimiento es el sector minero-energético. Es innegable que este sector es y será en los próximos años uno de los ejes centrales de la economía colombiana. Las actividades de exploración y explotación de petróleo en el país se han disparado en los últimos años y contamos con una inmensa riqueza minera, especialmente carbonífera. En 2009, la participación del sector minero-energético en la inversión extranjera directa total fue de casi 80%, y en las exportaciones totales ésta ya supera el 50%.

La estrategia para potenciar el desarrollo del sector minero-energético colombiano en los próximos años se fundamenta en tres necesidades básicas. En primer lugar, promover la inversión nacional y extranjera en el sector, con reglas de juego claras y un mejoramiento en el entorno de negocios. En segundo lugar, consolidar el desarrollo de *clusters* basados en bienes y servicios de alto valor agregado en torno a los recursos minero-energéticos. Y en tercer lugar, diseñar e implementar políticas para enfrentar los retos que se derivan de una situación de auge de recursos naturales. Estos retos son: el manejo ambiental, la gestión y el buen uso de los recursos, y las políticas para enfrentar la volatilidad y tendencia revaluacionista de la tasa de cambio. En relación con la gestión de recursos, sobresale la importancia de aprovechar los ingresos de regalías para fomentar el desarrollo y la convergencia regional en el país

D. C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo



Las locomotoras de crecimiento son los sectores o actividades económicas que van a definir el rumbo que tome la economía colombiana en los próximos años. Son sectores con el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo o los recursos naturales. Además cuentan no sólo con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino también con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas.

Las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el Gobierno e incluidas en esta sección del Plan Nacional de Desarrollo son: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) el sector agropecuario, (3) la vivienda, (4) el sector minero-energético y (5) la infraestructura de transporte. Amerita resaltar, sin embargo, que estos cinco sectores estratégicos, identificados con base en nuestras aptitudes, destrezas, habilidades, riqueza natural y visión productiva hacia el futuro, si bien se espera que sean grandes impulsores del crecimiento económico en los próximos años, no serán los únicos motores de la economía colombiana. Los demás sectores productivos también jugarán un papel central en el crecimiento económico del país en los próximos años, ya sea con base a su propia dinámica, o producto de los encadenamientos con otras locomotoras.

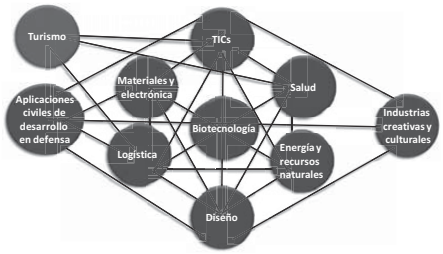
Los nuevos sectores basados en innovación constituyen la primera locomotora, y son los llamados a mantener el impulso cuando las otras locomotoras, más tradicionales, lo pierdan. Estos nuevos sectores hacen parte del pilar de innovación que se ha señalado como una de las piedras angulares del presente Plan Nacional de Desarrollo. Para incrementar el valor agregado del aparato productivo es necesario fortalecer la innovación en los sectores más tradicionales, y promover el

[157] Los sectores hasta el momento incluidos en el Programa de Transformación Productiva son: (1) Tercerización de Procesos de Negocios (BPO&O), (2) Software y tecnologías de la información, (3) Cosméticos y artículos de aseo, (4) Turismo de salud, (5) Industria de la comunicación gráfica, (6) Textiles, confecciones, diseño y moda, (7) Energía eléctrica y sus bienes y servicios conexos, (8) Industria de autopartes y vehículos, (9) Chocolatería, confitería y sus materias primas, (10) Carne bovina, (11) Palma, aceites y grasas vegetales, y (12) Camaronicultura.

desarrollo de sectores emergentes basados en la innovación. En este último segmento, cabe resaltar la importancia de sectores estratégicos para el país como los servicios tercerizados a distancia con alto valor agregado, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología, o la salud (figura III-17).

Adicionalmente, un sector estratégico para el país que bien podría beneficiarse de los efectos multiplicadores de la innovación es el turismo. El turismo, además de n sector cuyo dinamismo se contagia hacia actividades de toda índole, es también uno en el cual Colombia tiene un inmenso potencial y al que todas las regiones del país le están apostando ofreciendo paquetes innovadores y de gran diversidad.

Figura III-18. Áreas estratégicas e innovadoras identificadas hacia las cuales se puede mover el país



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El sector agropecuario –la segunda locomotora–, tiene una importancia estratégica en el desarrollo económico y social de Colombia debido a su participación en el PIB, su incidencia en las condiciones de vida de la población rural, y por su importancia como proveedor de alimentos para la población e insumos para la industria. Así mismo, es un sector clave para el éxito de las políticas e iniciativas del Gobierno que buscan la restitución de tierras y la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado por causa de la violencia. Así como el retorno de los campesinos a sus tierras fomentará el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario, las estrategias para promover su crecimiento también facilitarán la implementación y el éxito de las políticas de restitución y reparación.

En las próximas décadas se abre una ventana de oportunidad para el sector agropecuario colombiano como resultado del crecimiento esperado de la demanda de alimentos en todo el mundo, especialmente por parte de países altamente poblados y con fuerte dinamismo económico como China e India.

El campo colombiano tiene la oportunidad de convertirse en una despensa productiva para el mundo. Para tal fin, el sector agropecuario deberá transformarse en uno más competitivo, productivo e innovador. Ello implica, entre otras acciones, hacer un mejor uso del suelo. A modo ilustrativo, se encuentra que de 21,5 millones de hectáreas de vocación agrícola y silvoagrícola, tan sólo 4,9 millones efectivamente se utilizan para ese fin. El sector también enfrenta desafíos en aspectos como la restitución de tierras a quienes les fue usurpada, la extinción de dominio a quienes las obtuvieron ilícitamente, la posibilidad de desarrollar proyectos a gran escala, el acceso a crédito y a nuevas tecnologías a través de la investigación y transferencia a los productores, y la educación y apoyo a los emprendedores del campo. Para todo lo anterior se requerirá una institucionalidad fortalecida.

El sector de vivienda –la tercera locomotora–, cuenta con el gran compromiso de asegurar que cada vez más colombianos tengan derecho a condiciones de habitabilidad dignas. En los últimos años, se ha dinamizado, especialmente a través de la construcción de proyectos de vivienda de interés social. Sin embargo, existe todavía un déficit habitacional considerable y unos retos importantes por mejorar las condiciones de habitabilidad en muchas zonas del país. A modo de ejemplo, aunque entre 2006 y 2010 se iniciaron en promedio cerca de 140.000 viviendas por año en el mercado formal, este avance tan sólo alcanzó a cubrir el 60% de la formación anual de hogares urbanos durante el mismo período. En este sentido, a pesar del reconocimiento internacional al país por la reducción de los asentamientos en condiciones precarias en las zonas periféricas de las ciudades, todavía cerca de 1,4 millones de personas viven bajo tales características.

Aparte de los beneficios en términos de bienestar y calidad de vida, la vivienda es un sector de gran importancia económica para el país debido a su gigantesco potencial como generador de empleo e impulsor del crecimiento económico. Con el objetivo de aprovechar esa doble condición, el Gobierno ha establecido la meta de construir un millón de viviendas nuevas en los próximos cuatro años, a través del desarrollo de macroproyectos en las ciudades grandes e intermedias y otros planes.

En infraestructura –la cuarta locomotora–, una prioridad será superar la situación de rezago de décadas en la que se encuentra Colombia, tanto en términos de cantidad como de calidad, especialmente en el componente de transporte terrestre que representa más del 70% de las toneladas de carga transportadas anualmente por el país.

Aunque en los últimos años hubo avances importantes –por ejemplo, entre 2006 y 2009, el país pasó de de 440 km de dobles calzadas a más de 800 km–, todavía enfrentamos un rezago considerable frente a nuestros competidores internacionales. Por ejemplo Chile, un país con extensión y población inferiores a las de Colombia, cuenta con más de 2.400 km de carreteras con doble calzada. Así mismo, al comparar la red vial arterial pavimentada como porcentaje de la población total, encontramos que Colombia se encuentra rezagada incluso frente a países de menores ingresos como Ecuador o Bolivia.

Se percibe además que existen deficiencias en la calidad de las obras de infraestructura, así como una falta de articulación intermodal entre las mismas. Una infraestructura deficiente implica mayores costos para las empresas y, por tanto, menor competitividad en los mercados internacionales. Como Colombia se encuentra en un proceso de apertura a los mercados internacionales, eliminar los cuellos de botella en infraestructura, logística y transporte es sin duda una prioridad. Algunos retos para este propósito se centran en acelerar la ejecución de las obras contratadas, hacer mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura actual y futura, fortalecer institucionalmente al sector, y establecer alianzas público-privadas e instrumentos que incentiven la participación de capital privado en la financiación de las obras.

La quinta locomotora de crecimiento es el sector minero-energético. Es innegable que este sector es y será en los próximos años uno de los ejes centrales de la economía colombiana. Las actividades de exploración y explotación de petróleo en el país se han disparado en los últimos años y contamos con una inmensa riqueza minera, especialmente carbonífera. En 2009, la participación del sector minero-energético en la inversión extranjera directa total fue de casi el 80%, y en las exportaciones totales ésta ya supera el 50%.

La estrategia para potenciar el desarrollo del sector minero-energético colombiano en los próximos años se fundamenta en tres necesidades básicas. En primer lugar, promover la inversión nacional y extranjera en el sector, con reglas de juego claras y un mejoramiento en el entorno de negocios. En segundo lugar, consolidar el desarrollo de *clusters* basados en bienes y servicios de alto valor agregado en torno a los recursos minero-energéticos. Y en tercer lugar, diseñar e implementar políticas para enfrentar los retos que se derivan de una situación de auge de recursos naturales. Estos retos son: el manejo ambiental, la gestión y el buen uso de los recursos, y las políticas para enfrentar la volatilidad y tendencia revaluacionista de la tasa de cambio. En relación con la gestión de recursos, sobresale la importancia de aprovechar los recursos de regalías para fomentar el desarrollo y la convergencia regional.

1. Nuevos sectores basados en la innovación

a) Introducción

Si el país continúa haciendo lo que siempre ha hecho, obtendrá los mismos resultados que siempre ha obtenido. Hasta ahora Colombia ha basado el crecimiento de su economía en la explotación de recursos naturales no renovables, en la protección de algunos sectores agrícolas, industriales y de servicios, y en una incipiente proyección hacia mercados externos. Dicha estrategia no ha generado aumentos significativos de productividad y ha sido insuficiente para mejorar el nivel de bienestar de la población, tal como lo demuestran los indicadores de pobreza y desempleo. Esta situación prevalece a pesar de adelantar una apertura comercial e implementar reformas macroeconómicas estructurales, como las adoptadas en la década de los noventa.

Otros países que tenían una estructura productiva similar a la colombiana optaron, hace unos años, por modelos de desarrollo basados en la innovación y la formación de capital humano, y lograron transformar sus economías, aumentaron su productividad y obtuvieron tasas de crecimiento positivas y sostenidas.

Países como Corea del Sur, Singapur, Finlandia e Irlanda se han involucrado en un proceso de transformación productiva en el que a partir de sus capacidades, se han movido hacia la producción de nuevos bienes y servicios con mayores encadenamientos y generación de valor agregado. Este proceso favorece la asignación eficiente de recursos y el crecimiento económico.

En el nuevo orden económico mundial, los sectores basados en innovación generan valor a través del uso del conocimiento y se revelan como aquellos capaces de impulsar un cambio en el crecimiento de la economía. La innovación permite a los sectores tradicionales y no tradicionales, mantenerse y competir eficientemente en un mercado.

En este contexto, el Gobierno nacional ejecutará una política de desarrollo productivo para los sectores basados en innovación en la cual se reconozcan las especificidades de cada sector y las diferencias regionales, mediante una acción integral y focalizada que garantice el mayor impacto y rentabilidad social de las intervenciones públicas. El objetivo de esta política es impulsar la transformación productiva de la economía hacia sectores intensivos en conocimiento, de tal manera que la oferta productiva y exportable del país se caracterice por su alto valor agregado y su nivel de sofisticación tecnológica.

La locomotora de sectores basados en innovación ha sido concebida a partir del reconocimiento de que la innovación es un proceso que implica convertir una idea en un producto que sea aceptado por el mercado. Esto implica, en primer lugar, que el país cuente con la capacidad de generar ideas, es decir, generar conocimiento que pueda ser aplicado a los procesos productivos y a la solución de problemas que afectan a la comunidad. Esta capacidad requiere formación de recurso humano, financiación de proyectos y organización de una institucionalidad que promueva la investigación y la innovación. Estos tres temas se han desarrollado en el capítulo de Conocimiento e Innovación.

Como complemento, en la locomotora de nuevos sectores basados en innovación se abordan 7 estrategias que apoyan la segunda parte del proceso, de la invención a la innovación y además permiten vincular la generación de conocimiento con la generación de empleo calificado.

La primera estrategia consiste en focalizar los esfuerzos para el desarrollo de capacidades de ciencia, tecnología e innovación en áreas estratégicas.

La focalización permitirá la generación de conocimiento que pueda ser apropiado por empresarios y emprendedores para llevar las invenciones al mercado. Para dinamizar este proceso, el Gobierno nacional proveerá incentivos a la inversión tales como zonas francas y estabilidad jurídica, con el cumplimiento de criterios que promuevan la transferencia de tecnología y la generación de empleo calificado en sectores intensivos en conocimiento.

Adicionalmente, debe reconocerse que en el proceso de convertir una idea en una innovación surgen costos y barreras difíciles para asumir para un empresario individual y que obstaculizan la generación de conocimiento o su comercialización. Por esta razón, en la presente locomotora se presenta una estrategia de promoción de la asociatividad y los encadenamientos entre productores con instrumentos como parques tecnológicos, clusters y fortalecimiento de la institucionalidad regional de competitividad. Todos estos instrumentos deben contribuir a una mejor coordinación Universidad – Empresa - Estado.

El propósito del Gobierno nacional es apoyar la actividad empresarial e innovadora de las empresas mediante un conjunto de instrumentos de política industrial moderna, que se integrarán a través de la creación de la banca de desarrollo. Esta figura permitirá articular diferentes instrumentos, financieros y no financieros, ya existentes y el diseño de nuevos instrumentos que tengan en cuenta las necesidades de los empresarios y los emprendedores.

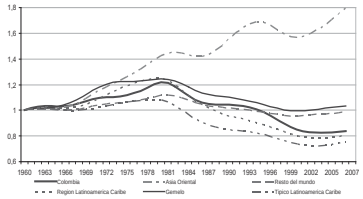
El surgimiento de nuevos sectores basados en innovación requiere adicionalmente, eliminar obstáculos regulatorios que tienen algunos sectores específicos y que generan costos de transacción a las empresas y reducen su competitividad. Así mismo, los problemas relacionados con la insuficiencia de información para tomar decisiones por parte de productores, inversionistas y otros actores, serán abordados con el fin de promover la competencia y el fortalecimiento del mercado interno.

Por último, se ha incluido una estrategia que busca que la innovación contribuya al desarrollo del país, no sólo desde un enfoque económico, sino también social y ambiental.

b) Diagnóstico

La estructura productiva colombiana se caracteriza por una importante concentración en actividades primarias con limitada productividad. Si bien en la última década Colombia logró revertir la tendencia negativa de crecimiento de la productividad total de los factores de finales de los años noventa, el nivel de crecimiento es bajo comparado con otros países e insuficiente con respecto a sus necesidades de desarrollo.

Figura III-19. Evolución de la productividad total de los factores en relación con la de Estados Unidos



Fuente: Pagés, C. et ál. (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos.*

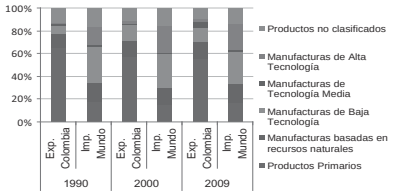
Colombia al igual que la mayor parte de países de Latinoamérica, registra un rezago importante en crecimiento de la productividad. Entre 1960 y 2005 la productividad total de los factores de los países asiáticos se disparó frente a un estancamiento en América Latina (figura III-18).

Colombia no fue la excepción frente a esta tendencia. En el periodo mencionado el crecimiento de la productividad de Colombia frente al de Estados Unidos, fue un 20% menor, mientras que en los países asiáticos fue un 80% mayor, generándose así una brecha significativa. Este desempeño de la productividad, puede ser consecuencia de una estructura productiva que favorece la asignación de recursos a actividades que tienen una baja capacidad de generación de valor. De hecho, en los últimos años, el sector primario ha aumentado su participación en la estructura productiva colombiana[158] debido, principalmente, a la importancia que han cobrado los sectores extractivos.

En la estructura exportadora del país predominan productos primarios, y no productos de sectores con mayor capacidad de generación de valor agregado como las manufacturas con contenido tecnológico. En este sentido, existe una brecha entre la oferta productiva colombiana y la dinámica del mercado internacional. En 2009, los productos primarios constituían el 56,5% de las exportaciones colombianas, mientras que sólo el 17,3% de las importaciones del mundo correspondían a tales productos (figura III-20).

[158] La participación de este sector en el PIB en el año 2007 fue del 12,9%, y pasó al 13,3% en 2009. Fuente: DANE.

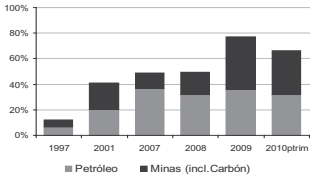
Figura III-20. Composición de las exportaciones colombianas frente a las importaciones del mundo



Fuente: División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Cálculos: DNP-DDE.

Este patrón de asignación de recursos y de oferta exportable podría reforzarse por el aumento continuo de la Inversión Extranjera Directa (IED) en petróleo y minas. En 2009, casi el 80% de la IED se dirigió hacia el sector minero-energético (figura III-20) y para esta década se espera que la producción de petróleo aumente en cerca de un 80% y la de carbón en cerca de un 70%.

Figura III-21. Participación del petróleo y minas en la IED total



Fuente: Banco de la República. Cálculos DNP-DDE.

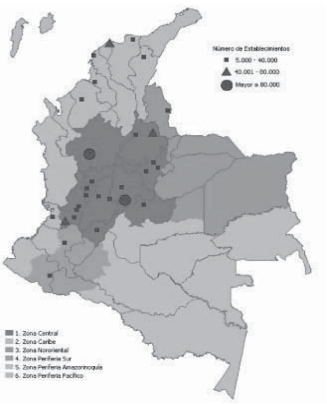
Aunque la estructura productiva y exportadora del país ha reportado beneficios en el crecimiento de corto plazo, hay un alto riesgo de que no suceda lo mismo con el crecimiento de largo plazo[159]. Si los ingresos generados por las exportaciones no se aprovechan para la investigación e innovación en productos de alto valor agregado, la oferta exportable será muy limitada en el momento en que se agoten las reservas de los recursos no renovables.

[159] Hay una relación positiva entre el grado de productividad incorporado en el bien exportado y el crecimiento económico de largo plazo, donde los bienes primarios están en la escala más baja (Hausmann, Hwang, Rodrik, 2006).

El Gobierno nacional ha ejecutado políticas de desarrollo empresarial para estimular la generación de valor y mejorar la competitividad. A pesar de los logros en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, aún se evidencia la dispersión de esfuerzos por parte de las diferentes entidades públicas y privadas relacionadas con la competitividad y la innovación, con multiplicidad de instituciones que tienen objetivos comunes tanto en lo regional como en lo nacional, pero que actúan de manera aislada.

Adicionalmente, existe desarticulación de los empresarios en las diferentes áreas homogéneas del país, que impide dar solución a problemas comunes a pesar de la marcada concentración geográfica de la actividad productiva (figura III-22).

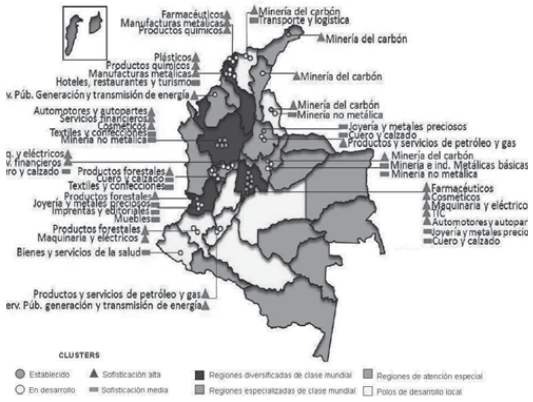
Figura III-22. Ubicación de los establecimientos económicos en Colombia



Fuente: DANE. Cálculos DNP-DDE.

El Consejo Privado de Competitividad (2009) realizó una identificación de *clusters* mediante la cual se hace evidente que ciertas actividades económicas se han venido concentrando en algunas áreas, pero no hay evidencia de un trabajo asociativo que permita aprovechar complementariedades entre empresas, redes comunes de proveedores y de mercados.

Figura III-23. *Clusters* no agropecuarios en Colombia



Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2009).

La falta de coordinación se refleja en la baja concurrencia de proyectos integrales a los instrumentos de desarrollo empresarial disponibles[160]. En muchas áreas homogéneas del país no se identifican adecuadamente los instrumentos de apoyo para iniciativas, que pueden ser polo de desarrollo local, o no se tiene la capacidad técnica para aplicar a ellos. Esta situación se agudiza con la naturaleza diversa de los instrumentos que suelen contar con sus propios procedimientos, criterios y objetivos.

Existen otros obstáculos a la productividad de las empresas que afectan la facilidad para entrar y salir del mercado. El Gobierno nacional ya adelantó una estrategia de simplificación regulatoria que le permitió al país reducir trámites que limitaban la facilidad para hacer negocios. Sin embargo, aún quedan por remover obstáculos regulatorios existentes en sectores específicos de la economía.

[160] El Gobierno nacional provee una serie de bienes públicos que le permiten a las empresas mejorar su competitividad a través de un portafolio de instrumentos de desarrollo empresarial, como los fondos de apoyo para financiar la estructuración y realización de planes de negocio y las necesidades particulares de las Mipymes relacionadas con proyectos innovadores.

De otra parte, aún cuando el mercado local es el principal destino para la producción nacional, los empresarios tienen poca información sobre oportunidades de negocios, preferencias de los consumidores y ofertas de productos y servicios en regiones diferentes a las del domicilio de su empresa. Esto limita el aprovechamiento de las oportunidades que puede brindar el mercado en las diferentes regiones del país.

Todo lo anterior evidencia la necesidad de un enfoque integrado de estímulo a la competitividad y la innovación en donde el Gobierno nacional debe ser el primero en focalizar su acción y dar señales correctas para el desarrollo de áreas y sectores estratégicos con mayor productividad, que incorporen más valor agregado y permitan asegurar un crecimiento económico sostenible en el largo plazo.

Enfoque de la política

La política de desarrollo productivo reconoce la innovación como un resultado de la incorporación de conocimiento a la actividad productiva y su correspondiente aceptación por parte del mercado.

De acuerdo con lo anterior, las iniciativas de política de desarrollo productivo basadas en innovación estarán orientadas a (1) sectores existentes que tengan potencial de alcanzar un tamaño y eficiencia de clase mundial mediante incrementos de productividad y competitividad; y (2) sectores nuevos intensivos en conocimiento y que permitan altos niveles de valor agregado y sofisticación.

Las intervenciones de política pública desarrolladas en el marco de la política de desarrollo productivo para sectores basados en innovación se justifica por la necesidad de remediar fallas de mercado y fallas de coordinación, que impiden el desarrollo de los sectores, la toma de decisiones por parte de inversionistas y el encuentro entre oferta y demanda.

El paso de actividades de bajo valor agregado a otras de alto valor agregado y sofisticación, requerirá concentrar esfuerzos en las áreas estratégicas que el país priorizó a través de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (DNP, 2009, abril). Esas áreas son las siguientes: *biotecnología, energía y recursos naturales, tecnologías de información y comunicaciones, materiales y electrónica, salud, diseño y creatividad,* y *logística.*

Las áreas estratégicas servirán para dar un impulso a aquellos sectores que sean incluidos en la Política de Transformación Productiva (DNP, 2010, julio). Su priorización, pretende orientar esfuerzos públicos y privados, para que se consoliden o conviertan en sectores de clase mundial mediante la implementación de planes de negocio basados en iniciativas agrupadas en cuatro ejes temáticos: desarrollo de capital humano, normativa y regulación, fortalecimiento de la industria y promoción; e infraestructura.

Actualmente los sectores que se encuentran incluidos en la Política de Transformación Productiva son: (1) software y servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones; (2) procesos de negocio tercerizados a distancia (BPO&O, por sus siglas en inglés); (3) turismo de salud y bienestar; (4) textil, confecciones, diseño y modas; (5) industria de la comunicación gráfica; (6) cosméticos y productos de aseo; (7) autopartes y vehículos; (8) energía eléctrica, bienes y servicios conexos; y (9) agropecuarios –chocolatería, confitería y sus materias primas; carne bovina; palma, aceites y vegetales; y camaronicultura–.

Se ha identificado que por su nivel de encadenamiento, estos sectores tienen la capacidad de generar empleo calificado y jalonar el crecimiento económico, y el desarrollo tecnológico en otros sectores de la economía[161]. De esta manera la focalización de esfuerzos y recursos en estas áreas estratégicas tendrá impacto no sólo sobre los sectores de transformación productiva también tendrá efectos multiplicadores en otros sectores establecidos, creando oportunidades para el permanente desarrollo de nuevos sectores basados en la innovación.

Esta estrategia de focalización también producirá impactos significativos sobre las demás locomotoras de crecimiento económico del país. El desarrollo de las *tecnologías de información y comunicaciones* contribuye especialmente a la locomotora de infraestructura. Así mismo las áreas de *diseño y creatividad*, *logística* y *materiales y electrónica* redundan en efectos sobre las locomotoras de vivienda e infraestructura y, por último, las áreas de *biotecnología* y *energía y recursos naturales* juegan un papel esencial para lograr la buena marcha de las locomotoras agropecuaria y minero-energética.

En la implementación de la política se utilizará como herramienta fundamental de concertación y *buen gobierno*, la construcción de alianzas público-privadas de tal manera que las intervenciones de política se complementen con decisiones de inversión por parte de los particulares y la implementación de las apuestas productivas de los departamentos. Esta es la fórmula para promover relaciones basadas en la confianza y el trabajo de largo plazo.

La política de desarrollo productivo se enfocará en proveer un conjunto de instrumentos e instituciones que faciliten la coordinación y generen los insumos públicos específicos que requieren sectores existentes y aquellos necesarios para el surgimiento de nuevos sectores. Mediante una acción integral de las entidades públicas relacionadas con el desarrollo productivo se pondrá a disposición de las empresas y/o productores una oferta amplia de instrumentos complementarios entre sí, cuya utilización mejore los niveles de productividad. Igualmente, se buscará que los instrumentos de desarrollo tengan capacidad de adaptación a las necesidades de las empresas y a su contexto sectorial y regional.

Con este enfoque, el Gobierno nacional presentará al Conpes un conjunto de políticas de desarrollo productivo para implementar de manera integral los lineamientos de la locomotora de sectores basados en innovación y las estrategias de carácter transversal: i. conocimiento e innovación, ii. Emprendimiento empresarial, iii. Propiedad intelectual, iv. Promoción de la competencia, v. acceso a servicios financieros, vi. Desarrollo de mercado de capitales, inserción a los mercados internacionales y mejoramiento del entorno de los negocios.

c) Lineamientos estratégicos

1. Focalizar las capacidades de ciencia, tecnología e innovación en áreas estratégicas.

El objetivo de la estrategia de focalización de la acción pública en las áreas estratégicas es garantizar que las capacidades de ciencia y tecnología brinden respuestas adecuadas a las necesidades de transformación productiva. Para este propósito se generarán espacios de exploración conjunta de nuevas oportunidades de negocio, de explotación de ventajas comparativas y de generación de ventajas competitivas.

El Gobierno nacional en alianza con el sector privado y la academia construirá planes de mediano y largo plazo de las áreas estratégicas en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTeI), y de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología, apoyándose en visiones estratégicas, estudios de prospectiva, de vigilancia tecnológica y de mercados para la identificación de oportunidades, tecnologías disponibles y tendencias de mercado. Las entidades del Gobierno darán prioridad a las actividades contenidas en dichos planes y se crearán o ajustarán los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología para que correspondan con las áreas estratégicas.

Con el liderazgo de Colciencias y el SENA se pondrá en marcha un programa de transferencia de tecnología que permitirá aumentar la incorporación de tecnologías disponibles a las empresas constituidas y generar nuevas empresas intensivas en conocimiento, de modo que se estimulen procesos de imitación y cierre de brechas tecnológicas.

Se incentivará la inversión privada en Investigación y Desarrollo (I+D) con cofinanciación según el nivel de uso de conocimiento en cada una de las áreas estratégicas[162]. Para esto se coordinará la financiación privada y pública, nacional y territorial, asociada a estas áreas a través de mecanismos como el Fondo Francisco José de Caldas, que permitan canalizar recursos para el desarrollo de los planes de mediano y largo plazo.

Un reto importante que deberá ser abordado desde los planes de mediano y largo plazo de las áreas estratégicas es la realización de estudios e investigaciones relacionadas con la adaptación al cambio climático. Los daños y pérdidas asociados al Fenómeno de la Niña 2010-2011 en gran parte del territorio nacional resaltan la necesidad de encontrar respuestas a los desafíos del cambio climático y su impacto sobre las actividades económicas y sociales de los colombianos.

La disponibilidad de estos instrumentos permitirá que el país tenga la posibilidad de anticiparse a las tendencias y contingencias mediante la generación de conocimiento. Así mismo, en el capítulo de emprendimiento empresarial se contempla el fortalecimiento de otros instrumentos de financiamiento que facilitan la creación de empresas con carácter innovador.

2. Focalizar los incentivos a la inversión en sectores derivados de las áreas estratégicas

La inversión será promovida con criterios de focalización sectorial y regional. El régimen de zonas francas se orientará a promover sectores intensivos en conocimiento, facilitando un entorno para la innovación y la transformación productiva. Dentro de los criterios que el Gobierno nacional aplicará para seleccionar los proyectos de inversión que sean objeto del beneficio de la estabilidad jurídica, tendrá especial importancia la transferencia de tecnología y la generación de empleo calificado en sectores intensivos en conocimiento.

La agenda de negociaciones internacionales considerará la profundización de las relaciones con países potenciales transmisores de conocimiento aplicado, tecnología e innovación, como complemento a los tradicionales criterios de consolidación de mercados de exportación, mercados potenciales, países con potencial de inversión en Colombia, factibilidad política y disposición al libre comercio.

3. Promover la asociatividad y los encadenamientos entre productores

El país ha recorrido un importante camino en la construcción de alianzas público-privadas para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo. Dentro de la institucionalidad del Sistema Nacional de Competitividad se han registrado avances en la consolidación de los sectores del Programa de Transformación Productiva y en la priorización de apuestas productivas de las Comisiones Regionales de Competitividad. La presente estrategia continuará construyendo sobre estos avances y promoverá el mejoramiento de la productividad mediante el refuerzo de la institucionalidad de la competitividad y la promoción de la asociatividad[163].

Refuerzo de la institucionalidad para potenciar las alianzas público-privadas

Es necesario reforzar la coordinación entre las diferentes entidades públicas y privadas, que ejecutan las políticas en materia de competitividad e innovación. Esto supone que en el marco de la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) se coordinen los sistemas o subsistemas encargados del diseño e implementación de las políticas de innovación y de competitividad, para trabajar de manera conjunta y coordinada en el logro de objetivos y estrategias comunes.

Igualmente, es necesario que alguna de las direcciones existentes asuma los temas que se tratan en la CNC en los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, el de Minas y Energía, el de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el de Transporte y el de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Finalmente, dado que la CNC cuenta con representatividad de todos los departamentos, en cabeza de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), será la instancia encargada de coordinar la implementación de la política de desarrollo productivo para sectores basados en innovación. Lo anterior supone que en el marco de las CRC se articulen las diferentes instancias regionales como: las Comisiones Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECyT), los Comités Universidad-Estado-Empresa, los Comités de Biodiversidad, las Redes Regionales de Emprendimiento, los Consejos Regionales de Mipyme y los Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad Turística. Lo anterior implicará un reto importante para las CRC y, a la vez, una gran oportunidad para convertirse en canal de interacción entre las políticas nacionales y su ejecución regional. En particular, el Gobierno nacional se apoyará en las CRC para regionalizar iniciativas nacionales tales como el Programa de Transformación Productiva.

Programas de promoción de la asociatividad

Para avanzar hacia la implementación de una política moderna de desarrollo productivo, el Gobierno nacional promoverá la asociatividad y los encadenamientos productivos como una herramienta de competitividad.

[161] Recientemente el país ha logrado atraer inversiones de empresas reconocidas mundialmente en sectores intensivos en mano de obra, generando importantes impactos a nivel local. Un ejemplo de esta dinámica, lo constituye el sector de BPO&O, en el cual se ha experimentado un crecimiento muy importante del empleo y las ventas.

[162] Cada área estratégica maneja distintos perfiles de especialización en el uso intensivo de conocimiento. Por ejemplo, la evidencia internacional muestra que en biotecnología se invierte cerca del 24% de las ventas en I+D, mientras que en electrónica este monto es aproximadamente del 5% de las ventas (CEPAL/SEGIB, 2008).

[163] Según el Consejo Privado de Competitividad (2009), algunas regiones en Colombia se caracterizan por tener empresas que si bien son pequeñas, pueden ser más productivas que sus contrapartes en otras regiones gracias a aspectos externos como la existencia de complementariedades, redes comunes de proveedores y de mercados, y en general las sinergias y externalidades asociadas con la interacción entre industrias relacionadas. Esto sugiere que el desarrollo asociativo es una segunda fuente de productividad, además de las economías internas de escala.

Para ello, se implementarán tres programas de apoyo a la asociatividad: (1) programa de promoción de *clusters;* (2) programa de desarrollo de proveedores; y (3) programa de apoyo a parques tecnológicos.

El programa de promoción de *clusters* deberá poner a disposición de las CRC y de los sectores del Programa de Transformación Productiva, una metodología de trabajo para crear vínculos de apoyo entre empresas –en particular Mipymes, universidades, centros de formación e instituciones públicas–, alrededor de proyectos productivos que tengan por objeto incrementar el grado de especialización y productividad de los productores de localizaciones geográficas específicas.

El Gobierno nacional otorgará financiación a dichos proyectos de acuerdo con una evaluación de viabilidad y en coordinación con el programa de banca de desarrollo integral, teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de cada departamento. Adicionalmente, se impulsará la conformación de *clusters* minero-energéticos en las localizaciones donde exista mayor potencial.

El programa de desarrollo de proveedores tendrá como objetivo la transformación tecnológica de los proveedores de grandes empresas para que puedan dar el salto de usuarios netos de tecnología a generadores de conocimiento tecnológico. Para este propósito, el programa incluirá un componente de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades y para la negociación de contratos de largo plazo con las grandes empresas.

Por la importancia actual de la locomotora del sector minero-energético, el programa comenzará con este sector y será replicado en otros sectores con predominio de grandes empresas y en el sector público como demandante importante de bienes y servicios. La implementación de este programa tendrá un importante efecto en la sustitución de importaciones, y generará capacidad en los proveedores colombianos para que al cubrir satisfactoriamente las necesidades de las grandes empresas, por ejemplo las multinacionales ubicadas en Colombia, también puedan hacerlo en cualquier otro lugar del mundo.

El programa de apoyo a parques tecnológicos es un instrumento de estímulo al trabajo conjunto Universidad-Empresa-Estado con el fin de acercar el conocimiento científico desarrollado en las universidades a las necesidades del sector productivo. El eje fundamental del programa será el otorgamiento de incentivos tributarios a los parques tecnológicos para que gocen de los mismos beneficios de las zonas francas permanentes con requisitos más flexibles de inversión y empleo. De esta manera se estimulará al sector productivo a instalarse en las infraestructuras dispuestas por las universidades para el funcionamiento de parques tecnológicos. El programa será complementado con acciones en materia de financiamiento de proyectos y fortalecimiento de capacidades de investigación.

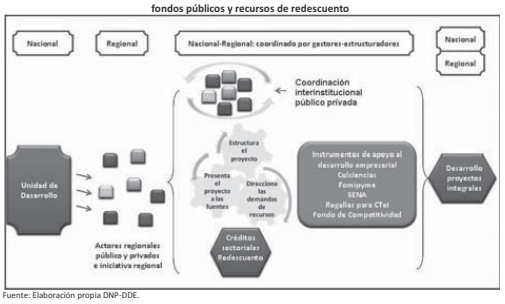
Estos tres programas constituyen la forma concreta en la cual la política de desarrollo productivo para sectores basados en innovación operará a escala regional. Para garantizar la pertinencia, coherencia y coordinación, cualquier iniciativa apoyada por estos programas tendrá que haber sido priorizada en los planes regionales de competitividad.

4. Diseño e implementación de un modelo de banca de desarrollo *integral*

El Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex) migrará a un modelo de banca de desarrollo integral incorporando funciones de agencia de desarrollo y ofreciendo servicios y actividades complementarias al crédito[164]. Para ello Bancóldex acondicionará su estructura para adoptar dos líneas de acción. En la primera continuará desarrollando actividades tendientes a reducir las fallas del mercado en el sector financiero con miras a impulsar el desarrollo de productos y servicios y actuar de forma anticíclica ofreciendo líneas de redescuento para empresas. En la segunda creará una Unidad de Desarrollo que[165]:

1. Implementará un programa de gestión integral de fondos públicos y recursos de redescuento orientados a impulsar proyectos estratégicos de competitividad que promuevan la innovación y la transformación productiva con enfoque regional. Este programa contará con un grupo de gestores-estructuradores especializados que, en un accionar coordinado con las CRC, prestarán asistencia técnica mediante asesoría en la estructuración y/o formulación de proyectos o iniciativas regionales de desarrollo productivo, así como en la identificación de los instrumentos públicos de apoyo empresarial idóneos para los proyectos y en el procedimiento para acceder a ellos (figura III- 24).

Figura III-24. Esquema general del programa de gestión integral de fondos públicos y recursos de redescuento



Fuente: Elaboración propia DNP-DDE.

2. Diseñará nuevas líneas de redescuento enfocadas a las necesidades de las empresas que hacen parte del proyecto o la iniciativa regional de desarrollo productivo identificada por los gestores-estructuradores.
3. Administrará el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme). Este Fondo tendrá por objeto: (1) aplicar instrumentos financieros, para ello coordinará la participación de la inversión pública en fondos de capital semilla; y (2) aplicar instrumentos no financieros, mediante cofinanciación no reembolsable de programas, proyectos y actividades para el fomento y promoción de las Mipymes.
4. Diseñará una iniciativa para el financiamiento de riesgo de los emprendimientos con carácter innovador en etapa temprana que cuente con las siguientes características: (1) asignación de recursos de coinversión; (2) participación conjunta de capital nacional y extranjero; y (3) estructuración de una prima de éxito para los inversionistas privados a través de los mecanismos de salida de la inversión pública.

[164] Este modelo se implementará en el marco de las competencias actuales de la entidad, preservando su sostenibilidad financiera, bajo criterios de administración de riesgo y dentro del régimen legal y estatutario que le es aplicable.
[165] La Unidad de Desarrollo podrá ser financiada con la participación del Gobierno nacional en las utilidades de Bancóldex, con partidas presupuestales que asignen el Gobierno nacional o los entes territoriales mediante la celebración de convenios.

5. Remover obstáculos que limitan la productividad de sectores específicos

Con el fin de hacer más eficiente la actividad empresarial, eliminando los obstáculos que reducen su productividad, se implementará una nueva generación de reformas regulatorias que comprenderá la simplificación de trámites sectoriales, incluyendo los relacionados con la producción y exportación de alimentos y medicamentos, la operación en el sector transporte y la producción agropecuaria, entre otros. Además, se impulsará la implementación de reformas vigentes y modelos de simplificación probados en sectores como la construcción y el registro de la propiedad inmueble.

En particular, se requiere fortalecer a las instituciones relacionadas con procesos de vigilancia y control, con el propósito de facilitar los trámites para la solicitud del registro sanitario ante el INVIMA, y trabajar en la homogenización de criterios para los trámites ante el ICA, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el INVIMA y el Ministerio de la Protección Social.

En materia de exportaciones de hidrocarburos y minerales, es necesario revisar los procedimientos asociados a la inspección de las cantidades embarcadas en los puertos y el pago de regalías, con el fin de hacerlos compatibles y mejorar su eficiencia.

De otra parte, se promoverá la completa implementación de las normas que han sido emitidas en función de disminuir los tiempos para el otorgamiento de licencias de construcción y se revisarán los costos asociados con el fin de disminuirlos donde sea posible. Se promoverá la implementación de Ventanillas Únicas de Registro en las principales ciudades del país, para facilitar los trámites de compraventa de inmuebles.

Para lo anterior, se requerirá una articulación público-privada para que el sector privado desempeñe un papel activo en la remoción de obstáculos que limitan la productividad de sectores específicos.

6. Proveer información para fortalecer el mercado interno y facilitar el intercambio comercial

Se llevará a cabo una estrategia de provisión de información con el objeto de potencializar la capacidad del mercado local como impulsor del desarrollo empresarial del país, promoviendo actividades que permitan la realización de negocios entre los empresarios de las diferentes regiones. Esta estrategia tendrá particular importancia en áreas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011, donde el fortalecimiento del mercado interno requiere desarrollar actividades de rehabilitación y reconstrucción de la capacidad productiva, buscando restaurar y mejorar las condiciones para el adecuado funcionamiento del mercado interno.

Esto se logrará a través de las siguientes acciones: (1) la recopilación de información, evaluación de daños y pérdidas ocasionadas por el fenómeno de la Niña 2010-2011; y (2) el diseño de estrategias para la restauración de la actividad productiva en las zonas afectadas.

Así mismo, es indispensable financiar la realización de estudios de identificación, pre inversión y estructuración de proyectos de infraestructura y de carácter estratégico, como parte de las acciones de adaptación al cambio climático[166].

Adicionalmente, y más allá de las áreas mencionadas, se trabajará en el diseño de mecanismos de coordinación de información emitida por entidades públicas de orden territorial y nacional, cámaras de comercio, gremios y empresarios, y se complementará con los Centros de Desarrollo Empresarial que el MCIT viene consolidando con entidades educativas de todo el país; la implementación de un sistema de inteligencia de mercados que será alimentado de manera conjunta con la información que posee Proexport de la oferta exportable regional, las cámaras de comercio y las agremiaciones, aprovechando las ventajas de las TIC.

Adicionalmente, se realizarán ruedas de negocios para poner en contacto a los empresarios de diferentes regiones del país y así definir planes de negocio que contribuyan al desarrollo del mercado interno. Este tipo de instrumentos se coordinarán con la ejecución de las estrategias de mejoramiento del entorno de los negocios –especialmente calidad, metrología y derechos del consumidor–, éste sería un gran paso hacia la eficiencia y la competitividad de los esquemas de distribución y comercialización entre regiones del territorio nacional.

7. Promoción de la innovación social

La promoción de sectores basados en innovación incluye la perspectiva social en la cual se resalta la contribución que pueden tener algunas innovaciones a la solución de problemas específicos de diferentes individuos, familias y comunidades. Lo que se ha denominado *innovación social*, es el proceso de diseño e implementación de ideas y proyectos que dan solución a problemas sociales, culturales, económicos o de medio ambiente. Estas ideas surgen a menudo en condiciones adversas, en entornos en los que el mercado no ha ofrecido alternativas, ni el sector público ha respondido a las necesidades y reclamos de la población[167]; se caracterizan por ser más efectivos, eficientes y sostenibles que las soluciones existentes generando externalidades positivas a la sociedad en su conjunto.

El concepto de innovación social implica, de este modo, el desarrollo de nuevas formas de pensar, operar, coordinar y/o escalar e involucra a muchos actores: la academia, las firmas, las organizaciones de base, los organismos multilaterales y el sector público. Por ende, su aplicación es amplia y no existe una sola forma de implementarla. La innovación puede requerirse para diseñar un nuevo producto que mejore la calidad de vida de las personas; para resolver problemas de distribución y/o comercialización; para resolver trabas legales o regulatorias; o para establecer alianzas, generar consensos y capital social. Por ejemplo, las microfinanzas son un ejemplo de innovación social que ha permitido reducir las barreras de acceso a los servicios financieros por parte de los más pobres.

[166] Para llevar a cabo este objetivo, el Gobierno nacional y sus entidades descentralizadas destinarán recursos canalizados a través de entidades públicas de carácter financiero del orden nacional definidas por el Departamento Nacional de Planeación.
[167] Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe (2002), Cepal.

Con el objetivo de fomentar la innovación social y en línea con esta definición, el Gobierno implementará de manera progresiva un arreglo institucional que se encargue de: (1) identificar las fallas del mercado que impiden el acceso de la población de la red de protección social para la erradicación de la pobreza a servicios sociales básicos; (2) la revisión y análisis de las soluciones innovadoras potencialmente replicables; (3) su adaptación al contexto colombiano (cuando sean importadas) y/o a los contextos regionales pertinentes; y (4) estudiar su escalabilidad. Así mismo, a través de Colciencias, se apoyarán las funciones de investigación y capacitación que se requieran, tanto para funcionarios públicos, como para organizaciones, firmas e investigadores; se establecerán alianzas con el sector privado y los centros de investigación para el diseño/desarrollo de modelos, productos y procesos que den solución a problemas sociales específicos.

8. Metas

Tabla III-16

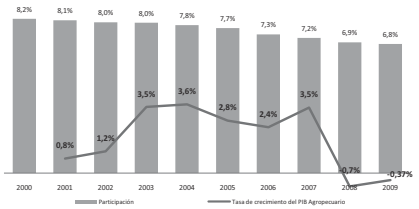
Nombre indicador	Unidad medida	Tipo de indicador	Línea base	Meta cuatrienio
Planes de mediano y largo plazo para las áreas estratégicas	Número	Producto	0	7
Exportaciones con valor agregado	Porcentaje	Resultado	29	40
Sectores en el Programa de Transformación Productiva	Número	Gestión	12	20

2. Agropecuaria y desarrollo rural

a) Diagnóstico

El sector agropecuario colombiano ha sido históricamente uno de los principales sectores productivos del país tanto por su contribución al PIB, como por la generación de empleo, la presencia en el territorio rural y la generación de divisas vía exportaciones, lo que lo convierte en un sector estratégico para el país. No obstante, tras una profunda crisis a finales de los 90 en la última década su crecimiento ha estado rezagado frente al crecimiento de la economía en su conjunto y por debajo de su potencial. En efecto, en la última década el sector creció en promedio un 2% frente al 4% del total de la economía, y por debajo del crecimiento promedio en las agriculturas de Argentina (7,4%), Perú (5,6%) o Chile (4,2%). Así las cosas, en 2009 la agricultura colombiana llegó a representar el 6,8% del PIB total (figura III-24), fue el tercer generador de empleo de la economía con el 18,6%, después del comercio (25,9%) y los servicios comunales (19,6%), y sus exportaciones representaron el 18% del total después del petróleo y sus derivados (DANE, 2009).

Figura III-25. Tasa de crecimiento del PIB total y Agropecuario y participación en el PIB total



Fuente: DANE 2009

Es importante resaltar, en todo caso, que durante la última década el sector agropecuario viene experimentando un proceso importante de recuperación y de recomposición de su estructura productiva. Este cambio se expresa principalmente en la recuperación de áreas cultivadas (20,2%), en el incremento del volumen de producción (20,7%) y en la aparición de nuevos productos de importancia comercial como los frutales, los cafés especiales, los biocombustibles y las hortalizas, entre otros. Lo anterior ha significado incrementos cercanos al 3,7% en áreas y el 21,7% en producción en los cultivos transitorios[168], y del 16,6% y el 20,7% en los cultivos permanentes, respectivamente.[169] En cuanto a los sistemas productivos pecuarios, entre los años 2002 y 2009 se han observado crecimientos sostenidos en la producción de la piscicultura (112,9%), carne de pollo (57,1%), porcicultura (55,1%), carne bovina (46,6%), huevos (41,8%) y leche (17,0%). Estos cambios generarán efectos positivos sobre el comportamiento del PIB sectorial, en la medida en que los cultivos de tardío rendimiento se han venido incorporando paulatinamente a la producción agropecuaria del país y hoy en día cuentan con una dinámica de renovaciones permanentes que permitirá una mayor contribución a la oferta agropecuaria nacional en los próximos años.

Adicionalmente, el sector agropecuario tiene un gran potencial de crecimiento asociado con la disponibilidad de tierras para la agricultura dentro de su frontera agrícola. De acuerdo con información de la FAO (2009), se estima que existen en el mundo cerca 2.600 millones de hectáreas aprovechables para el desarrollo de nuevos cultivos que no están siendo utilizadas en la agricultura. De este valor, 1.800 millones de hectáreas están ubicadas en los países en desarrollo y de este último, cerca del 50% se localiza en siete países –Brasil, República Democrática del Congo, Angola, Sudán, Argentina, Colombia y Bolivia–. Adicionalmente, se cuenta con una oferta importante de recursos naturales como agua y biodiversidad[170], y con la existencia de condiciones climáticas tropicales que favorecen el desarrollo de sistemas productivos más continuos (producción durante todo el año) con una mayor y más rápida producción de biomasa.

[168] Cultivos transitorios: ajonjolí, algodón, arroz, cebada, fríjol, hortalizas, maíz, papa, sorgo, soya, tabaco, trigo.
[169] Cultivos permanentes: arracacha, banano exportación, cacao, café, caña de azúcar, caña miel, caña panela, cocotero, fique, flores, frutales, ñame, palma africana, plátano, plátano exportación, tabaco, yuca.
[170] Incluye los servicios ecosistémicos fundamentales para la sostenibilidad económica y productiva de las actividades agropecuarias y forestales.

Sin embargo, este potencial sólo puede ser aprovechado si se solucionan los cuellos de botella que enfrenta el sector y que se describen en los numerales siguientes.

1. Baja competitividad y productividad de algunos rubros que tienen una contribución importante en el PIB Sectorial

Se debe principalmente al uso ineficiente de los factores de producción, particularmente la tierra y el agua, al bajo de nivel de innovación[171] en los sistemas productivos y de la productividad de la mano de obra rural, y a los altos costos de producción. En efecto, existe una subutilización de tierras óptimas para la agricultura y una baja cobertura de la infraestructura para riego, lo que se evidencia en que del total de la superficie con vocación agrícola y silvoagrícola (21,5 millones de hectáreas) sólo se utilizan 4,9 millones de hectáreas (figura III-25), y del total de la superficie regable sólo el 14,3% cuenta con riego[172] (MADR, 2010).

Figura III-26. Vocación y uso actual del suelo en millones de hectáreas

Fuente: IGAC 2002, MADR, 2009.

Por su parte, la baja innovación se puede evidenciar en el escaso uso de semilla certificada –el 25% del área sembrada–, y en el limitado acceso a servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología, donde el 49% de los productores no ha recibido estos servicios en los últimos dos años (MIDAS-Iquartil, 2009).En materia de productividad de la mano de obra rural, ésta se ve limitada por el bajo capital humano –el 20,6% de la población en edad de trabajar (PET) rural alcanza primaria completa, y sólo el 9% secundaria completa–. La situación se ve agravada por la informalidad del empleo –el 75% de los ocupados son informales–, y por el envejecimiento de la PET rural. Entre los últimos dos censos de población (1993 y 2005) el crecimiento promedio anual de la población rural fue de 0,04% y la tasa de migración neta fue de -11,8 por mil habitantes.

En general, se puede afirmar que los altos costos de producción son una tendencia marcada en la producción agropecuaria, situación que obedece a la poca flexibilidad de la estructura de costos[173], lo que la hace más vulnerable a las fluctuaciones de la tasa de cambio y de los precios de los insumos y productos. En ese sentido, si bien la apreciación del peso en los últimos años ha reducido los costos de importación de algunos insumos –agroquímicos, semillas y maquinaria–, esto no se ha transmitido de manera directa a los precios al productor, al tiempo que ha encarecido el costo en dólares de la mano de obra, lo cual ha afectado principalmente los cultivos transables intensivos en mano de obra, como caña de azúcar, palma de aceite, flores y café, entre otros.

Tabla III-17. Comparación de costos de producción 2009

Producto	Colombia	Líder en el mercado mundial
Palma de aceite (USD/TON)	646	Malasia: 353,89
Maíz amarillo tecnificado (USD/HA)	1.098	EE. UU. : 584,1
Algodón (USD/HA)	2.324	EE. UU. : 1706,4
Caña de azúcar (USD/TON)	245	Brasil: 176,5
Leche (USD/100kg)	39	Nueva Zelanda: 16

Fuente: MADR - CCI - Fedearroz - Conalgodón - Fedepalma - Asocaña - FEDEGAN.

2. Limitada disponibilidad de infraestructura para el transporte y la comercialización de los productos agropecuarios

El país cuenta con una baja disponibilidad de infraestructura para el transporte y la logística de comercialización de la producción agropecuaria, lo que afecta negativamente la formación del precio final. Este hecho determina que buena parte de la competitividad lograda en finca se pierda en el proceso transporte y comercialización. Lo anterior se relaciona por un lado, con la insuficiente red de vías de comunicación para llevar los productos a los centros de acopio, almacenamiento y mercados. Por otro lado, con la limitada infraestructura para el almacenamiento y la transformación de la producción primaria, así como por la intermediación en la comercialización que no genera valor. Por ejemplo, la competitividad del aceite de palma colombiano se ve reducida en los mercados internacionales a causa de los altos costos de transporte, los cuales representan entre el 25% y el 33% de los costos de producción (CONPES 3477,2006: 9).

3. Limitaciones para ampliar y diversificar los mercados

Los mercados agropecuarios nacionales se caracterizan por la baja diversificación y capacidad de competir con productos de calidad en los mercados internos y externos. En efecto, el 90% de las exportaciones agropecuarias se concentró en 7 productos[174] en 2009, tendencia que se ha mantenido en la última década. Así mismo, aunque se afirma que el país no tiene problemas de disponibilidad de alimentos a nivel agregado –el 90% de la demanda interna es abastecida con la producción doméstica–, sí los tiene en términos de acceso a algunos de ellos por parte de la población de bajos ingresos, situación que en gran medida está relacionada con los problemas distribución regional, transporte y comercialización.

[171] La innovación tecnológica es el proceso por medio del cual se incorporan nuevas técnicas, métodos e insumos, que permitan mejorar la eficiencia y la productividad de los sistemas productivos y la comercialización de los productos (Visión 2019, 2006).
[172] Sólo hace referencia la cobertura de distritos de riego construida, no se incluye las rehabilitaciones ni los proyectos en construcción.
[173] En general, el 58% de los costos de producción de los cultivos está determinados por los fertilizantes (20%), la maquinaria y los equipos (17%), semillas (11%) y plaguicidas (10%). En el caso de la lechería especializada, los alimentos balanceados explican más del 30% de sus costos de producción, y en la avícola el 70%. (Visión 2019, 2006)
[174] Café, flores, frutas, carne bovina, azúcar, alimentos procesados, aceites y grasas.

4. Baja capacidad para enfrentar factores exógenos y estabilizar las inversiones en el campo

En el campo colombiano existen una serie de factores que desincentivan las inversiones y ponen en riesgo la estabilidad de los ingresos de los productores, relacionados con: (1) limitaciones para el desarrollo de inversiones a gran escala; (2) ausencia de una cultura para la gestión de los riesgos climáticos y de mercado propios de las actividades agropecuarias; (3) limitado acceso y uso de información; y (4) limitada oferta y dificultades para el acceso a los servicios financieros, principalmente por parte de los pequeños productores. Lo anterior se puede evidenciar, entre cosas, en los impactos que han tenido los fenómenos recientes de variabilidad climática que han afectado severamente la capacidad productiva del sector. Igualmente, en la profundización financiera[175] agropecuaria que sigue siendo inferior a la del total de la economía: durante el período 2000-2008 pasó del 24,3% al 32,2%, mientras que la del sector agropecuario subió del 8,2% al 10,2% implicando un crecimiento del 32,5% y del 24,4% respectivamente.

5. Dificultad de la población rural para desarrollar su potencial productivo

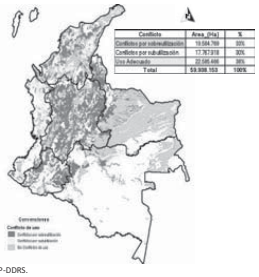
Las zonas rurales tradicionalmente han sido el escenario de los principales problemas sociales y de violencia del país. A pesar de la mejoría que se ha presentado en los últimos años en las condiciones de pobreza, la brecha urbano-rural se ha incrementado, lo que indica una mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales. En efecto, la pobreza rural medida por ingresos pasó del 69,2% al 64,3% entre 2002 y 2009 mientras la brecha urbano-rural[176] aumentó de 1,43 a 1,62 en el mismo período. Una característica predominante del campo colombiano, que ha contribuido a esta situación, es la elevada concentración de la propiedad de la tierra y, en consecuencia, la predominancia de minifundios con escalas de producción ineficientes unida a la existencia de grandes latifundios con tierras subutilizadas o inexplotadas. Adicionalmente, por cuenta de los fenómenos de desplazamiento forzado –708.910 hogares entre 2007 y 2010–, de despojo de tierras y de cultivos ilícitos, se ha agravado la situación social del campo. Lo anterior es el resultado de la ausencia de políticas integrales para el desarrollo rural orientadas a mejorar el acceso de los hogares rurales a activos productivos y al mejoramiento de sus capacidades para aprovecharlos, de forma que puedan superar su condición de pobreza e integrarse en condiciones justas y competitivas al mercado.

6. Desequilibrios regionales

El campo colombiano es también escenario de los desequilibrios regionales como consecuencia de la baja capacidad que tienen ciertas regiones para aprovechar su dotación natural y articularse con el mercado nacional e internacional. Esta situación se refleja, entre otras cosas, en el elevado conflicto en el uso del suelo que se presenta dentro de cada una de las áreas homogéneas. Por ejemplo, en el área homogénea Central el 44% del total del área presenta conflictos por sobreutilización, mientras que en la Caribe el 32% por subutilización (figura III-27).

[175] Medida como proporción de la cartera agropecuaria en relación con el PIB sectorial.
[176] Le brecha es relación entre la pobreza rural y la urbana.

Figura III-27. Mapa de conflicto de uso del suelo por sobreutilización y subutilización



Fuente: IGAC 2002, Cálculos DNP-DDRS.
* Conflictos de subutilización: el agro-ecosistema dominante corresponde a un nivel inferior de intensidad de uso, si se compara con la vocación de uso principal o de usos compatibles.
** Conflictos de sobreutilización: el uso actual es más intenso en comparación con la vocación de uso principal natural asignado a las tierras de acuerdo con sus características agroecológicas.

Así mismo, la producción agropecuaria se concentra en el área Central (67%), mientras que se evidencia un potencial importante de ampliación en el área Nororiental. Esta situación se refleja también en la distribución de los recursos sectoriales y la disponibilidad de infraestructura para la comercialización, los cuales se concentran en las áreas homogéneas donde hay mayor actividad agropecuaria, dificultando así la articulación de ciertas regiones con los mercados. En efecto, el 40,9% de los recursos del Presupuesto de la Nación en 2009 para el sector se concentró en el área Central y el 37,6% en la Caribe.

Tabla III-18. Distribución de recursos del MADR por áreas homogéneas*

Área homogénea	2000	2002	2006	2009
Central	45,4%	51,6%	41,5%	40,9%
Caribe	26,1%	23,4%	42,9%	37,6%
Nororiental	12,3%	4,5%	5,8%	7,3%
Sur	10,7%	15,1%	6,9%	9,7%
Amazorinoquia	3,9%	1,4%	0,7%	0,6%
Pacífico	1,7%	4,1%	2,1%	3,9%

Fuente: MADR; Cálculos DNP- DDRS.
* Incluye los siguientes instrumentos: LEC, ICR, VISR, compensación al precio del algodón, CIF, coberturas, riegos, PTA, convocatorias de tierras, incentivo modular del proyecto Alianzas Productivas, Oportunidades Rurales, Adecuación de Tierras.

b) Enfoque de política: sector agropecuario y desarrollo rural - locomotora del crecimiento

La locomotora de crecimiento del sector agropecuario acelerará el desarrollo sostenible del país, contribuirá a la reducción de los desequilibrios regionales y generará encadenamientos económicos y sociales. En este sentido, por locomotora se entiende que el sector agropecuario y rural alcanzará un crecimiento sostenido de la producción, por encima del promedio nacional, de forma tal que se generen riqueza, empleos de calidad y beneficios para la economía en materia de encadenamientos productivos con otros sectores, profundización de los mercados, reducción de la pobreza, seguridad alimentaria y bienestar para la población, con consideraciones ambientales para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.

La competitividad es el determinante fundamental del modelo de crecimiento y desarrollo del sector, en la medida en que es la condición de viabilidad de los productos en el mercado. Los niveles de competitividad en últimas dependen de lograr una producción de calidad a costos que garanticen la rentabilidad de las actividades productivas, para lo cual el mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización constituyen el eje de la política agropecuaria. Para esto, se requiere contar con instrumentos específicos, teniendo como base procesos de investigación, transferencia e innovación tecnológica que permitan hacer un uso más eficiente de la tierra, del agua y demás factores productivos, los cuales son particulares para cada subsector y deben estar articulados con las acciones del Sistema Nacional de Competitividad.

Complementariamente, es necesario mejorar los esquemas y la infraestructura de transporte y comercialización del sector para garantizar que los productos agropecuarios lleguen a precios competitivos al mercado. En esa medida, los instrumentos de política sectoriales deben estar dirigidos a apoyar temporalmente el proceso de superación de las barreras identificadas en cada subsector que impiden mejorar los niveles de competitividad, atados a compromisos verificables derivados de agendas de innovación concertadas, evitando las simples transferencias de ingresos de la sociedad a ciertos grupos de particulares.

Dentro de estos objetivos, es importante también considerar que, en un contexto de creciente inserción en la economía mundial y apertura de mercados, mejorar la competitividad de la producción agropecuaria también requiere aumentar las escalas de la producción bajo un enfoque de conglomerados productivos que integren vertical y horizontalmente la producción, transformación y comercialización. Adicionalmente, es necesario involucrar a los pequeños productores en esquemas asociativos y de economía solidaria[177] que faciliten su incorporación en procesos de empresarización y articulación con inversionistas privados (negocios inclusivos), que mejoren su productividad y capacidad de negociación, y de esta manera faciliten su inserción en los mercados. En un contexto de precios internacionales de las materias primas al alza, es fundamental que el sector productivo colombiano sea más dinámico para que pueda aprovechar estas oportunidades.

En todo caso, hay que tener presente que la producción agropecuaria, por definición, enfrenta factores exógenos, que se manifiestan en altos riesgos e incertidumbre relacionados principalmente con la volatilidad de los precios de los productos e insumos, el comportamiento de la tasa de cambio y del clima que pueden poner en riesgo la estabilidad de los ingresos, la permanencia misma de la producción y las inversiones privadas en el campo. Para esto se requiere de instrumentos que busquen una mejor gestión del riesgo y que permitan atraer y mantener la inversión privada buscando un uso más eficiente de la tierra y otros factores productivos. Así mismo, es indispensable impulsar sistemas productivos sostenibles y de servicios de información para hacer frente a fenómenos climáticos extremos

A partir del reconocimiento de que las condiciones de pobreza y desigualdad tienen mayor incidencia en el campo colombiano en comparación con los centros urbanos, situación que se manifiesta en la baja capacidad de la población pobre del campo para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento (trampas de pobreza), es necesario desarrollar acciones específicas que permitan superar dichas trampas y contrarrestar los efectos derivados de la violencia y el narcotráfico. En esa medida, la política se debe orientar a garantizar el acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, y al mejoramiento de capacidades para aprovechar dichos activos a través del acceso a servicios de asistencia técnica integral y a mecanismos que favorezcan el establecimiento de formas asociativas, así como a la provisión de bienes públicos. Todo lo anterior permitirá a la población rural avanzar hacia esquemas productivos con un enfoque empresarial, insertándola al mercado y ofreciendo alternativas dignas y atractivas de vida que favorezcan el relevo generacional del campo colombiano. Complementariamente, considerando la magnitud, la sofisticación y la complejidad del despojo de tierras y territorios, y la presencia de cultivos ilícitos, se deberán tomar medidas particulares que atiendan esta problemática en materia de restitución de tierras y desarrollo alternativo.

Finalmente, reconociendo que en el campo colombiano confluyen buena parte de los desequilibrios regionales, los cuales se expresan en niveles de pobreza más agudos en algunas regiones y una debilidad institucional relativa de las regiones con menor desarrollo, lo que les impide aprovechar su potencial productivo y vincularse más eficientemente a los mercados, es necesario crear instrumentos para guiar el ordenamiento y la planificación sostenible del territorio y complementarlos con la creación de capacidades locales para que las regiones identifiquen sus potencialidades y se articulen en igualdad de condiciones con la oferta institucional del Gobierno central.

Considerando lo anterior, esta política se organiza en siete grandes líneas estratégicas: (1) incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; (2) promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; (3) ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; (4) promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; (5) mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; (6) promover la equidad en el desarrollo regional rural; y (7) adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad.

c) Lineamientos estratégicos

1. Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria

El incremento de la competitividad es el factor crítico para garantizar el crecimiento del sector agropecuario que genere oportunidades sostenibles para todos los habitantes del campo. Lograr incrementos significativos en competitividad depende de las siguientes acciones: (1) aumentar la

[177] El sector economía solidaria es una alternativa de desarrollo empresarial ya que las empresas que conforman dicho sector, al igual que las de naturaleza mercantil, funcionan con criterios de rentabilidad, eficiencia y productividad, a la par que cumplen con estándares contables, financieros, de calidad y de gestión.

productividad y reducir los costos de producción; (2) promover el uso eficiente del suelo, del agua, de los recursos pesqueros y de la biodiversidad; (3) mejorar la disponibilidad de infraestructura para el riego; (4) fomentar la producción y uso de semilla y material reproductivo de calidad; y (5) incrementar la productividad de la mano de obra rural.

Para lograr aumentos significativos en la productividad el énfasis de la política se centrará en los procesos de innovación en finca. Estos procesos deben partir de la investigación encaminada a solucionar problemas puntuales de los sistemas productivos, cuyos resultados se conviertan en productos y servicios que puedan ser incorporados por los productores, complementados por mecanismos de transferencia de tecnología, considerando, entre otras cosas, las recomendaciones establecidas en la evaluación a los procesos de convocatorias públicas para financiar proyectos de investigación. Adicionalmente, debe estar acompañado de investigación estratégica sectorial que apoye los procesos de mejoramiento de la competitividad en un mediano y largo plazo.

En materia de reducción de costos, se fortalecerán mecanismos específicos para el uso eficiente de insumos y equipos tecnológicos, además del desarrollo de esquemas asociativos para su compra y distribución. De igual manera, se implementarán instrumentos que garanticen la transparencia de los mercados de insumos agropecuarios, evitando la conformación de estructuras que impidan una adecuada formación de los precios y estimulando las importaciones directas por parte de los productores para consumo propio.

Durante este cuatrienio el Gobierno apoyará el desarrollo y la implementación de agendas de investigación e innovación por subsectores productivos, identificadas conjuntamente con el sector privado. Como complemento, los instrumentos de apoyo al sector estarán encaminados a promover el desarrollo de las agendas y a garantizar la adopción de los resultados en los sistemas productivos. En este contexto, la asistencia técnica integral (ATI) se convierte en el eje articulador de la política de competitividad. El concepto de ATI incluye, además del enfoque tradicional en aspectos técnicos y productivos, la generación de capacidades para la gestión de proyectos[178] y la comercialización de los productos, y en el caso de los pequeños productores, la promoción de formas colectivas y asociativas a lo largo del proceso.

En cuanto el uso eficiente del suelo, se promoverá la consistencia entre su uso y vocación incorporando este criterio en la evaluación de proyectos sujetos de crédito y demás instrumentos de la política sectorial. En aquellos casos en que exista un conflicto en el uso del suelo, se deberá promover la reconversión productiva hacia actividades más acordes con la vocación o mejoramientos en la productividad cuando dicho conflicto se derive de la subutilización. Complementario a esto, se apoyará el establecimiento de conglomerados productivos que aprovechen el potencial de las regiones, sobre la base de un ordenamiento y una planificación adecuada del territorio considerando variables físicas, sociales, ambientales, institucionales, de infraestructura y mercados.

Adicionalmente, se desarrollará una política de largo plazo de manejo integral del recurso hídrico, que permita planificar las necesidades de infraestructura de adecuación de tierras (riego y drenaje) a escala nacional y orientar la inversión pública y privada para su construcción, rehabilitación y mantenimiento. En esta línea, se establecerán esquemas de participación privada en su construcción y mantenimiento, así como instrumentos para la adecuación de tierras dentro de las fincas. Estos instrumentos estarán articulados con las políticas de conservación de las cuencas y manejo de aguas servidas.

Con relación al uso eficiente del recurso pesquero y al desarrollo de la acuicultura, se promoverá la evaluación e investigación como soporte para su administración y aprovechamiento sostenible.

Por su parte, con el fin de contar con material reproductivo de calidad, se promoverá el desarrollo comercial de la biotecnología y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, en el marco de lo propuesto en los capítulos *Sectores Basados en la Innovación y Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre*, para que, entre otras cosas, se desarrollen productos genéricos que se adapten mejor a las condiciones ecosistémicas del país y a la variabilidad y cambio climático, al tiempo que contribuyan al mejoramiento de los rendimientos en los sistemas productivos agropecuarios. Para este fin, se fortalecerán los procesos de bioprospección, el biocomercio, los bancos de germoplasma y el desarrollo de programas específicos de mejoramiento genético animal y vegetal, y de manejo del suelo.

Finalmente, se incrementará la productividad de la mano de obra rural, para lo cual se diseñarán programas específicos que mejoren las competencias laborales de la población y faciliten la innovación en los sistemas productivos y la empleabilidad de la población rural. Para esto se debe mejorar el nivel de escolaridad, el acceso a programas de capacitación en coordinación con el SENA y el MEN, y la prestación de servicios de asistencia técnica integral. Así mismo, se crearán incentivos diferenciados para la formalización del empleo rural y estrategias que estimulen el relevo generacional en zonas rurales. En el marco de esta estrategia se apoyarán los compromisos establecidos en el Acuerdo para la Prosperidad Cafetera.

2. Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera

Con el ánimo de mantener los avances en competitividad alcanzados en la finca y llegar a los mercados finales a precios competitivos, es necesario desarrollar un proceso eficiente de logística, comercialización y transporte de la producción agropecuaria y pesquera.

En materia de manejo poscosecha y logística, se apoyará la conformación de centros de acopio y redes de frío, y el uso eficiente de lo ya existentes, cumpliendo con las normas sanitarias, donde se le agregue valor a la producción primaria y se reduzcan los costos asociados a la transformación, transporte y comercialización de los productos. Así mismo, se promoverán programas de capacitación de los productores en buenas prácticas de poscosecha.

En cuanto a la comercialización se propone: (1) fortalecer la integración vertical y horizontal con miras a promover el desarrollo de economías de escala; (2) reducir la intermediación en la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros a través del desarrollo de esquemas que aseguren la agregación de valor y faciliten la comercialización colectiva de insumos y productos agropecuarios; y (3) promover tanto la vinculación de la producción local en los procesos de compras públicas e institucionales a través de la Bolsa Mercantil de Colombia como y los procesos de compras públicas directas.

En lo que se refiere al transporte de la producción se requiere: (1) se desmontará gradualmente la la tabla de fletes en coordinación con el Ministerio de Transporte; y (2) implementar el marco normativo asociado al transporte de animales vivos y productos que requieren condiciones especiales de transporte.

3. Ampliar y diversificar el mercado interno y externo con productos de calidad

Para lograr crecimientos sostenidos del sector se buscará ampliar y diversificar los mercados destino de la producción agropecuaria y pesquera. En el caso del mercado interno, se buscará garantizar la disponibilidad de alimentos prioritarios para la seguridad alimentaria en condiciones de calidad y precios competitivos, especialmente en los territorios con las mayores dificultades, en el marco de lo propuesto en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Adicionalmente, se buscará la profundización de los mercados de alimentos a través del aumento en el consumo per cápita de alimentos claves en la nutrición.

Por su parte, con el propósito de aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales, se buscarán nuevos destinos de exportación de la producción nacional al tiempo que se diversificará la oferta exportable. Para esto se debe lograr el acceso real en condiciones preferenciales de los productos colombianos con el fin de asegurar su posicionamiento y expansión, para lo cual será necesario: (1) establecer agendas estratégicas de exportaciones para nuevos productos y mercados con mayor valor agregado en coordinación con las agendas de investigación e innovación; (2) avanzar en la negociación e implementación de acuerdos comerciales en concordancia con las oportunidades de mercado identificadas en las agendas; (3) consolidar y desarrollar sectores de talla mundial en el ámbito agropecuario, forestal, pesquero, acuícola, y de biocombustibles; (4) revisar los instrumentos de política comercial con miras a apoyar el proceso de apertura y consolidación de mercados; y (5) promover la adopción de certificaciones encaminadas a diferenciar los productos en los mercados asociados con la incorporación de prácticas sostenibles en el empleo, producción, transformación y comercialización.

Como complemento esencial de la política de ampliación y diversificación de los mercados internos y externos, se deberá continuar con el proceso de consolidación de la Política de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos, haciendo énfasis en el mejoramiento del estatus sanitario –erradicación y control de enfermedades y plagas restrictivas para el comercio internacional–, y en la inocuidad de los alimentos, mediante la implementación de buenas prácticas en la producción primaria y la transformación, y el fortalecimiento de los sistemas de inspección, vigilancia y control en la producción agroalimentaria.

4. Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo

Con el propósito de solucionar las fallas propias de los mercados agropecuarios que ponen en riesgo la estabilidad de los ingresos de los productores y las inversiones en el campo se propone: (1) promover el uso productivo de la tierra; (2) desarrollar una cultura de gestión del riesgo; (3) consolidar el sistema de información y promover el uso de TIC; y (4) incrementar el financiamiento para el sector y desarrollar el sistema financiero rural.

En cuanto al uso productivo de la tierra, será necesario alinear los instrumentos sectoriales con los objetivos de competitividad, con el fin de que el Estado promueva el uso eficiente de la tierra, para lograr así la expansión de la producción y cuando sea necesario, la reconversión en equilibrio con el medio ambiente. De la misma manera, se desarrollarán mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales, complementados con esquemas de negocios inclusivos que incorporen las tierras y la mano de obra de los pequeños productores a proyectos sostenibles, sin que esto implique necesariamente la transferencia de la propiedad. Para esto se deben revisar las restricciones asociadas con la Unidad Agrícola Familiar (UAF), buscando un balance entre la corrección de la concentración de la propiedad rural y la incorporación de tierras y pequeños propietarios al desarrollo de proyectos agroindustriales asociativos y/o liderados por inversión privada, evitando comprometer la soberanía nacional y el control sobre el territorio. Para esto será necesario, entre otras cosas, desarrollar el derecho real de superficie y promover el establecimiento de contratos de arrendamiento de largo plazo que ofrezcan seguridad jurídica a los campesinos propietarios de la tierra y a los inversionistas. Como complemento, se consolidará el proceso de formación y actualización del catastro rural y se pondrán en marcha estrategias para la formalización de la propiedad rural y el mejoramiento en la gestión del impuesto predial (tarifas y recaudo).

En lo que se refiere a la gestión del riesgo, se implementará una política que promueva un cambio de cultura encaminado a la gestión preventiva y a tomar medidas que permitan anticipar y enfrentar los efectos adversos de los fenómenos de variabilidad y cambio climático. En este sentido, se desarrollará una estrategia sectorial de adaptación al cambio climático, en la que se identifiquen las amenazas, vulnerabilidades y medidas de adaptación que deban ser implementadas, con información regionalizada y para subsectores productivos priorizados. Igualmente se avanzará en medidas de mitigación del cambio climático, por los subsectores que se identifiquen como prioritarios. En el marco de estas acciones se buscarán alternativas para continuar con los programas de reforestación especialmente en el Macizo Colombiano.

Adicionalmente, se fortalecerá el mercado de seguros agropecuarios, promoviendo el uso de seguros climáticos y catastróficos, y se actualizará el mapa de riesgos agropecuarios con el propósito de identificar la probabilidad de ocurrencia de fenómenos climáticos en las distintas regiones. En cuanto a los riesgos de mercado, se fortalecerá la difusión y uso de mecanismos de cobertura disponibles en el sistema financiero por parte de los productores (precios de insumos y productos, y tasa de cambio).

En materia de información sectorial, se reglamentará e impulsará el artículo 61 de la Ley 1429 de 2010, a través del cual se crea el registro rural colombiano, con el propósito de contar con una base de información actualizada que facilite la interacción entre el sector público y el privado y la pertinencia de un censo agropecuario. Así mismo, se implementará un sistema de información periódica de costos en finca, precios de primer mercado y precios finales. Complementario a esto, se establecerán canales apropiados de difusión y captura de información a través de TIC y un sistema de pronóstico de cosechas y expectativa de siembras georreferenciados, incentivando el uso de la información sobre el clima en la planificación y decisión de siembras. Así mismo, se promoverá, por parte del sector privado, el establecimiento de sistemas de trazabilidad para el sector agropecuario, forestal y pesquero a partir de los desarrollos recientes.

En términos de financiamiento, se mejorará el acceso a los servicios financieros, especialmente por parte de los pequeños productores, a través de la creación de capacidades bajo el esquema de asistencia técnica integral (formulación de planes de negocio y solicitudes de crédito) y se apoyará el diseño de servicios financieros como el ahorro, los seguros y las microfinanzas rurales. Así mismo, se promoverá la mayor participación del sector financiero privado a través de un mejor

[178] Formulación de planes de negocio, solicitudes de crédito, aplicaciones a los programas de la oferta institucional.

entendimiento de las oportunidades y riesgos inherentes al sector agropecuario, así como el desarrollo de instrumentos financieros que apoyen inversiones de largo plazo y alto riesgo (mercado de capitales y capital de riesgo).

5. Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural

La población rural, particularmente los campesinos y pequeños productores pobres, requiere mejorar el acceso a los activos físicos (tierra, agua) y financieros, así como desarrollar la capacidad de aprovechamiento de éstos a través del impulso a la asociatividad y a la asistencia técnica integral. De modo complementario, se fortalecerán los programas que promuevan el autoconsumo como una estrategia para aumentar el ingreso disponible, reducir la vulnerabilidad de la población frente a choques externos y facilitar su participación en proyectos de gran escala. En últimas, se buscará generar una ruta de creación de capacidades para la generación de ingresos para la población rural, que garantice que el apoyo transitorio del estado a las poblaciones más vulnerables culmine con la formación de productores en capacidad de producir competitivamente y articularse a los mercados. Esto necesariamente tiene que enmarcarse, bajo el enfoque de la sección: *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social,* en un sistema de protección social que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano, el ingreso de los hogares y a reducir su vulnerabilidad. Además, se fortalecerán los esquemas de atención educativa en la zona rural en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

En este orden de ideas, es necesario incrementar el acceso, en calidad y cantidad, a tierra con vocación agropecuaria, a través de: (1) agilizar el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio[179]; (2) simplificar y agilizar las convocatorias para el subsidio integral de tierras, dando prioridad a la población más pobre (Población JUNTOS); (3) adjudicar los baldíos nacionales de clara vocación agropecuaria; y (4) fortalecer Zonas de Reserva Campesina para estabilizar la población cercana a la frontera agropecuaria y mejorar el acceso a mercados de los campesinos. Lo anterior debe estar enmarcado en una política integral de tierras que facilite el desempeño eficiente de estos mercados, así como la seguridad en los derechos de propiedad.

En cuanto a la adecuación de tierras, partiendo de la base de que éste constituye un elemento esencial del mejoramiento de la competitividad de los pequeños productores, se apoyará el establecimiento del riego intrapredial a través de la focalización de los instrumentos de apoyo existentes para esta actividad.

En materia de financiamiento, apoyados en procesos de empresarización para la población pobre, se favorecerá el establecimiento de servicios financieros (microfinanzas) oportunos y pertinentes que potencien la generación de ingresos. Para esto se continuará con los esfuerzos encaminados a incrementar la oferta de estos servicios a través de nuevos canales y a desarrollar tecnologías que faciliten el acceso. Así mismo, se promoverá la educación financiera de la población rural, de forma que ésta pueda vincularse al sistema financiero tomando como punto de partida el microahorro y el microseguro.

Adicionalmente, se promoverá el establecimiento de esquemas asociativos que mejoren la capacidad de negociación, articulación e integración de esta población a los mercados agropecuarios, a través del fortalecimiento a los entes territoriales para su promoción, el desarrollo de programas a partir de las experiencias existentes (Oportunidades Rurales, Alianzas Productivas) y la orientación de los incentivos de desarrollo rural al favorecimiento de proyectos bajo estos esquemas. Así mismo, con el esquema de asistencia técnica integral para pequeños productores se apoyará el desarrollo de capacidades alrededor de planes de negocios sostenibles. Unido a lo anterior, se promoverá el desarrollo de prácticas de autoconsumo en las fincas como una estrategia alternativa de ahorro y de seguridad alimentaria, en coordinación con el Programa ReSA, al igual que mecanismos específicos que faciliten el desarrollo de este tipo prácticas cuando los campesinos bajo esquemas asociativos se vinculen con proyectos productivos de gran escala y tardío rendimiento, especialmente.

En materia de adjudicación de tierras, se completará el inventario de tierras baldías de la Nación con miras a agilizar los procesos de titulación de los predios con vocación productiva. Por su parte, en materia de restitución de tierras y territorios, se pondrá en marcha la política de Gestión Integral de la Restitución, que tiene como propósito crear una justicia transicional para las víctimas del despojo y el abandono, con el fin de que puedan recuperar los derechos sobre la tierra territorio que perdieron a causa de la violencia generalizada. La restitución será la medida preferente de la reparación integral, la cual se articulará y coordinará con otras políticas, especialmente las de seguridad y desarrollo rural, buscando el goce efectivo de los derechos y la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas. Esta política deberá complementarse con la estrategia de promoción de negocios inclusivos y el desarrollo de conglomerados productivos.

En relación con el desarrollo alternativo[180], se implementará una estrategia integral de intervención para consolidar zonas libres de ilícitos, en articulación con el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Lo anterior, permitirá promover acciones de desarrollo rural, que involucren alternativas productivas y ambientales, en donde se considerará la reubicación de la población asentada en áreas ambientalmente estratégicas, cuando sea el caso. Además, se buscarán alternativas que permitan aprovechar la expansión de las actividades agropecuarias para reubicar familias que han recurrido a las actividades ilícitas.

Finalmente, en coordinación con las estrategias de la sección *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social, y* la *Locomotora de Vivienda*, se ampliará la cobertura de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), focalizando en la población más pobre del campo y buscando complementariedad con otros instrumentos de política, a través del fortalecimiento de los esquemas de asignación y ejecución del subsidio, y de la implementación de mecanismos alternativos que faciliten el acceso a la vivienda mediante crédito.

6. Promover la equidad en el desarrollo regional rural

Con el fin de contribuir a reducir los desequilibrios regionales y aprovechar el potencial productivo de las áreas homogéneas, se promoverá: (1) el ordenamiento y planificación del territorio para los usos agropecuarios y rurales a partir del potencial productivo de las regiones; (2) la planificación de las necesidades de adecuación de tierras a escala regional; (3) la articulación de la oferta de infraestructura regional para la logística y comercialización de productos; y (4) el mejoramiento de la capacidad de los entes territoriales para acceder a la oferta institucional del Gobierno central.

Para contribuir al ordenamiento y planificación del territorio se deberán culminar los mapas de vocación de uso del suelo a escala 1:100.000, así como actualizar las zonas agroecológicas relativamente homogéneas y las áreas de desarrollo pesquero. Igualmente, es fundamental que se incorporen criterios que relacionados con los fenómenos de variabilidad y cambio climático, sobre todo los análisis de vulnerabilidad regionales. Así mismo, se identificarán y establecerán áreas de desarrollo rural en las que se focalizarán acciones para atender integralmente el desarrollo del territorio y la población.

También, con el fin de desarrollar conglomerados productivos y aprovechar el potencial de las áreas homogéneas, se implementarán instrumentos que incentiven la localización de la producción de acuerdo con el potencial productivo de las áreas homogéneas y con los criterios de focalización derivados del Programa de Transformación Productiva, entre otros. Esto se complementará con la creación de cadenas regionales agroindustriales que identifiquen las necesidades en aspectos como investigación, asistencia técnica, infraestructura, y estatus sanitario, entre otras cosas, que requiera la región para su desarrollo, comenzando por la Orinoquia (Altillanura). Conjuntamente, se deberá desarrollar un plan de adecuación de tierras considerando la oferta hídrica y la localización de los cultivos a escala regional. Lo anterior se integrará con el desarrollo de programas específicos de planificación de la producción agropecuaria en regiones en donde haya posibilidad de expansión de áreas de manera sostenible (Orinoquia y La Guajira), así como programas de reconversión productiva hacia actividades más acordes con la vocación del suelo (Área Caribe y Andina).

De acuerdo con las condiciones de cada una de las áreas homogéneas y la localización de los conglomerados y en conjunto con los entes territoriales, se establecerá un mapa de necesidades de infraestructura regional para la logística y la comercialización de productos. Sobre la base de este mapa, se deberán priorizar recursos nacionales y regionales, públicos y privados, de forma que se puedan atender oportunamente estas necesidades en coordinación con la Comisiones Regionales de Competitividad.

En particular, se implementará un Programa de Desarrollo Integral para La Mojana y otras zonas que así lo ameriten, que involucre un ordenamiento territorial con el cual se regulen los asentamientos de la población y los usos de la tierra y el agua, considerando medidas que minimicen el impacto social y económico en la población.

Finalmente, se creará un mecanismo específico, complementario a los de la oferta institucional nacional, operado por los entes territoriales, que permita apalancar nuevos recursos regionales y así avanzar en el mejoramiento de la productividad y competitividad de la producción agropecuaria, por lo cual es necesario asistir técnicamente a los entes territoriales con miras a facilitar el acompañamiento de sus poblaciones en el acceso a los instrumentos del Gobierno nacional. Los diversos mecanismos de planificación territorial se articularán entre sí en beneficio del desarrollo rural.

7. Adecuación de la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad

Con el fin de que el sector agropecuario y las zonas rurales puedan avanzar en el mejoramiento de la competitividad y de las condiciones sociales se hace necesario contar con una institucionalidad adecuada y confiable que responda con eficiencia a las necesidades del sector. Para esto se debe: (1) crear la institucionalidad para la política de tierras y fortalecer la del desarrollo rural; (2) consolidar el Sistema Nacional de Medidas Sanitaria y Fitosanitarias (Sistema MSF); (3) adecuar el sistema de ciencia, tecnología e innovación; (4) fortalecer la institucionalidad para el uso sostenible de la biodiversidad; (5) fortalecer el sistema de financiamiento rural; y (6) crear la institucionalidad para la gestión de riesgos agropecuarios.

En materia de desarrollo rural, se presentará un proyecto de ley con los lineamientos de la política integral de tierras y desarrollo rural, y con la institucionalidad requerida para implementar dicha política, particularmente la Unidad Nacional de Tierras y Adecuación. Además, se creará el Viceministerio de Desarrollo Rural y se reformará el INCODER para convertirlo en una institución que opere y articule todos los instrumentos de desarrollo rural orientados a la atención de los pequeños productores rurales. Así mismo, se fortalecerá la institucionalidad para el manejo integral y el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros, así como la relacionada con el aprovechamiento del recurso forestal.

En lo que se refiere a la restitución de tierras, se creará una Unidad Administrativa que integre, coordine y gestione a escala nacional y territorial todas las reclamaciones de manera centralizada, orientada y gratuita. Al mismo tiempo, se fortalecerá la administración y operación de la justicia para tramitar las reclamaciones por vía judicial.

En materia sanitaria se consolidará el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias a través del mejoramiento de la capacidad institucional de las autoridades sanitarias para evaluar, gestionar y comunicar el riesgo.

En cuanto al sistema de ciencia, tecnología e innovación, se revisará el modelo de CORPOICA con miras a convertirlo en el motor de la política de innovación y transferencia de tecnología del sector, en coordinación con Colciencias y articulando redes de conocimiento con agentes públicos y privados, CENIS, universidades, etc. Para tal efecto, se fortalecerán sus capacidades en investigación y desarrollo, y se convertirá en operador de las agendas de innovación del MADR, al tiempo que coordinará los recursos para financiar investigación estratégica haciendo uso del Fondo Francisco José de Caldas.

En lo que se refiere a la biodiversidad se fortalecerán las actividades de para su uso comercial sostenible, incluyendo la biotecnología y el biocomercio, entre otras. Para esto será necesario crear una institucionalidad específica, que articule acciones entre el MAVDT, el MCIT, el MADR y Colciencias.

En el campo del financiamiento se finalizará el proceso de modernización del Banco Agrario y sus filiales, y se definirá el papel de Finagro como una banca de desarrollo, promotor de la ampliación de la cobertura y diversificación de servicios por parte del sector financiero privado y del acceso por parte de los habitantes rurales.

Con el fin de poder implementar la política de gestión de riesgos agropecuarios, se creará la Dirección Nacional de Riesgos Agropecuarios como una dependencia del MADR, que tendrá entre otras las siguientes funciones: (1) desarrollar, analizar y difundir herramientas de evaluación del riesgo agropecuario, con el propósito de ampliar y diversificar los mercados de seguros e instrumentos de cobertura para el sector; (2) cuantificar y evaluar el impacto y frecuencia de los fenómenos climáticos adversos para diversas actividades productivas; (3) elaborar los mapas de riesgo climáticos sectoriales.

[179] Diferente a aquella tierra de extinción de dominio que haya que restituir.

[180] Proceso que hace parte de las estrategias de reducción de la oferta de drogas ilegales, que busca la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos mediante la implementación de opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones que han recurrido a dichos cultivos como un medio para generar ingresos, con el fin de afianzar la cultura de la legalidad y, a largo plazo, contribuir a la erradicación de la pobreza en las zonas rurales.

d) Metas

Tabla III-19. Metas de resultado

Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2019	Var. 2010-2014	Var. 2014-2019
Área agrícola (ha)	4.423.420	4.535.039	4.633.166	4.751.401	4.882.891	5.351.061	10,4%	9,6%
Área forestal (ha)	364.080	425.747	483.320	539.546	596.330	1.382.064	63,8%	131,8%
Área pecuaria (ha)	38.708.639	38.234.617	37.766.468	37.304.129	36.847.537	28.010.000	-4,8%	-24,0%
Producción (ton)	30.588.362	31.861.202	33.227.308	34.697.209	36.283.568	48.581.239	18,6%	33,9%
Jornales (millones)	3.078.368	3.193.392	3.251.497	3.329.734	3.411.185	5.011.845	10,8%	46,9%

Fuente: DNP- DDRS.
* Estas proyecciones podrán ser revisadas a la luz de los efectos del fenómeno de la Niña.2010-2011.

Tabla III-20. Metas por estrategia

Estrategia	Producto	Meta cuatrienio
Aumentar la productividad y reducción de costos.	Renovación de paquetes tecnológicos	20 paquetes tecnológicos renovados
	Uso eficiente del recurso hídrico	101.610 ha adecuadas y 5.000 ha rehabilitadas
	Nuevas variedades liberadas comercialmente	26 variedades , híbridos y clones liberadas comercialmente
Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera.	Créditos otorgados para comercialización y transformación productiva agropecuaria	Otorgar 4.911 créditos en el cuatrienio para la línea de comercialización y transformación productiva agropecuaria.
	Proyectos productivos asociativos	641 proyectos establecidos adicionales bajo el esquema de alianzas productivas
Ampliar y diversificar los mercados agropecuarios internos y externos.	Acceso real de la producción agropecuaria de los diferentes mercados	40 protocolos firmados
	Mejoramiento del estatus sanitario y la innocuidad de alimentos	27 zonas o áreas libres de enfermedades y plagas
		12 zonas de baja prevalencia
Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo.	Mayor control de los riesgos asociados a las actividades agropecuarias	Alcanzar 80.000 has de cultivos asegurados
	Sistema de expectativas de siembras y pronóstico de cosechas	4 productos implementados en el sistema de pronóstico de cosechas y expectativas de siembras
Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población pobre rural.	Mayor acceso a la tierra por parte de la población rural pobre - Política Integral de Tierra	7.500 familias campesinas beneficiadas con subsidio integral de tierra
		7.600 familias desplazadas atendidas con subsidio integral de tierra
	Lograr la formalización de la propiedad de la tierra	1.200.000 hectáreas formalizadas
	Proceso de restitución culminado	160.000 familias restituidas
	Mayor acceso de pequeños productores a servicios financieros rurales	78.400 microcréditos a pequeños productores
	Mayor acceso a servicios de asistencia técnica por parte de pequeños productores	350.588 beneficiarios (pequeños productores)
	Disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural	47.200 soluciones de vivienda
		11.800 soluciones de vivienda para población desplazada
Promover la equidad en desarrollo rural regional.	Establecimiento de áreas con potencial para el desarrollo de conglomerados productivos	9 planes de acción para la definición de conglomerados
	Programas específicos para la planificación de la expansión agropecuaria	Plan Integral de Desarrollo de la Orinoquia

3. Infraestructura de transporte[181]

Los grandes retos de la infraestructura de transporte en Colombia dependen en gran medida de las políticas del nivel central y de las disposiciones institucionales, regulatorias y presupuestales en el sector, así como de la geografía y sus efectos.

La evolución histórica de la institucionalidad del sector transporte se puede resumir como la constante intención de construir una base técnica para soportar el desarrollo alejado de la influencia política. Sin embargo, esta insistente búsqueda, ha redundado en repetidos fracasos que a pesar de las lecciones aprendidas, se siguen presentando.

Instituciones cuya función debería centrarse exclusivamente en la estructuración de proyectos se encuentran a cargo de la ejecución, supervisión y vigilancia, lo que redunda en un conflicto de intereses que afectan la maduración de los proyectos y la asignación de riesgos asociados a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura. Estas ineficiencias no sólo generan sobrecostos para el Estado sino también una falta de confiabilidad y de garantías para el inversionista privado, disminuyendo el potencial de su participación como patrocinador de grandes proyectos.

Aunado a esto, los organismos de control, supervisión y vigilancia, tienen dificultades operativas lo que significa en algunos casos insuficiencia técnica para garantizar el cumplimiento de su función.

La falta de diferenciación en la administración del sector no ha permitido dar un tratamiento particular y especializado al componente de infraestructura física y al de los servicios de transporte y logística, cuya importancia hasta el momento no había sido plenamente dimensionada y enfocada hacia la calidad de los mismos.

En este sentido, se hace necesario plantear una institucionalidad para apoyar e impulsar iniciativas que busquen el desarrollo del sistema logístico y de servicios del país, ayudando a superar los sobrecostos históricos en la producción, distribución y comercialización de mercancías en el país.

En lo regulatorio, a pesar de existir un ambiente competitivo en el sector, persiste una serie de reglas económicas que distorsionan el mercado y que obligan a posteriores intervenciones que buscan equilibrar las dinámicas entre los agentes, alterando la sostenibilidad del sector en el largo plazo y la calidad brindada al usuario final.

Adicional a ello, en aras de mejorar la normativa en el sector, se han adelantado cerca de 14 reformas al código de tránsito, lo que ha resultado en obligaciones tales como la refrendación, recategorización o incluso un nuevo formato para todas las licencias de tránsito, condiciones y cambios en las cuales no se identifica una relación beneficio-costo positiva.

Los servicios de transporte de pasajeros intermunicipales tienen libertades excesivas en itinerarios y tarifas con incentivos perversos. Por su lado el servicio de transporte de pasajeros rural ha crecido de manera espontánea lo que implica, para formalizarlo y vigilarlo, el montaje de un control adecuado de las condiciones y lugares donde se presta.

Para algunos tipos de carga, en especial la de granel, la integración entre servicios carreteros y transporte férreo, marítimo o fluvial, podría viabilizar el intercambio modal en algunos corredores, pero también podría significar un conflicto de interés cuando otros sectores quieran acceder a dichos servicios y no se hubiese establecido la condición de uso por parte de esos terceros; por lo cual se requiere de una regulación por parte del Estado que establezca las condiciones, infraestructura y servicios para aquellos que desarrollen corredores multimodales orientados un tipo específico de carga, promoviendo la asociación entre diferentes usuarios y garantizando, hasta donde sea posible, a todos la oportunidad de tener un servicio eficiente.

Las acciones en el campo de la seguridad vial han estado encaminadas básicamente hacia el fortalecimiento de los programas de defensa y seguridad ciudadana en las carreteras nacionales, con una escasa priorización de recursos, que no garantizan la reducción de la accidentalidad en las vías del país, limitan la evaluación y cumplimiento de la normativa vigente y evidencian la necesidad de una interacción coordinada entre las diferentes dependencias del Gobierno, competentes en esta temática.

De otra parte, la geografía y la dispersión poblacional del país constituyen otro gran reto del sector, responsable de garantizar la conectividad entre los centros de producción y de consumo. Lo anterior, demanda obras de gran complejidad en todos los modos que no necesariamente cuentan con altos flujos que viabilicen esquemas financieros auto sostenibles, dependiendo en gran medida de recursos públicos asignados sin criterios técnicos, sociales o económicos, que conllevan al desarrollo de pequeños proyectos dispersos, no necesariamente estratégicos.

A pesar de las ventajas estratégicas que supone la oferta en modos como el fluvial y el férreo, éstas alternativas no se han potenciado adecuadamente, debido a la ausencia de una política clara que defina, a partir de diagnósticos precisos, las acciones necesarias para contar con redes intermodales en óptimas condiciones.

Como resultado de lo anterior, gran parte de los servicios de transporte se realizan por el modo carretero. Esta realidad ha causado que más del 80% de la carga se transporte por este modo, lo que ha resultado en un delicado equilibrio entre generadores y prestadores de estos servicios.

El sistema de carreteras, presenta diferentes debilidades, por un lado su orientación, históricamente en sentido longitudinal, significa una débil articulación de la red y un bajo nivel de intervención de vías estratégicas en sentido transversal, limitando la competitividad y la accesibilidad de las regiones a la red troncal.

De igual manera, y a pesar de los esfuerzos realizados por desarrollar esquemas de mantenimiento de la red vial existente, hoy en día menos del 50% se encuentra en buen estado, con los consecuentes costos que esto conlleva, tanto para el Estado como para los usuarios.

Lo anterior lleva a pensar que, pese a las múltiples reformas institucionales y de los recursos destinados al sector, especialmente en los últimos años, el país aún está rezagado en materia de infraestructura. Los indicadores de calidad, calculados por el Foro Económico Mundial (FEM) para 133 países, presentan a Colombia en el puesto 79 con una calificación inferior a la de países como Chile, Uruguay y Brasil, y superando a algunos países de la región como son Ecuador (96), Venezuela (108), Perú (88), Bolivia (100) y Paraguay (125)[182]. Aunque entre 2006 y 2010 se mejoraron 4.724 km de la red vial nacional entre el INCO y el Invías (SIGOB, 2010), y que entre 2002 y 2009 de acuerdo con la Cámara Colombia de la Infraestructura, la extensión de las dobles calzadas pasó de 52 km a 726 km, el país aún cuenta con bajos niveles de modernización de infraestructura vial.

Adicional a esto, las implicaciones del cambio climático sobre la infraestructura de transporte, exigen necesariamente un nuevo desarrollo de estrategias de alto impacto para atender de manera inmediata las emergencias y la solución definitiva de los puntos en los cuales recurrentemente la red vial se ve afectada por fenómenos como crecientes, derrumbes, flujos de lodos, movimiento en masa o inundaciones.

Aunque, en principio, el primer objetivo es restablecer las condiciones de transito en la vía, el objetivo final deberá ser acometer acciones para mitigar a mediano y largo plazo los riesgos recurrentes en puntos críticos del territorio y redes modales. Por ello se hará necesario realizar estudios que permitan identificar las soluciones técnicas como primera fase para las soluciones definitivas.

En las vías terciarias, que en general tienen menores especificaciones y recursos de mantenimiento limitados, se hace necesario invertir en el manejo de las aguas superficiales, obras como cunetas, descoles o alcantarillas, deberán priorizarse en conjunto con obras de estabilización como muros de gaviones, trinchos o cortacorrientes. En cualquier caso, el objetivo de conectividad que tiene la red terciaria al unir los espacios rurales y los desarrollos urbanos, debe ser la razón fundamental para mantener la operatividad en dichas vías.

Fenómenos como la ola invernal (2010) requieren de un esfuerzo por parte del Gobierno nacional en la elaboración de los estudios necesarios para la priorización de proyectos y estrategias para la obtención de recursos de la nación como por ejemplo: el cobro transitorio de impuestos, el accesos a recursos del Fondo Nacional de Regalías y recursos de crédito o venta de activos.

Con respecto a la relación clima-sector, se prevé que una nueva ola invernal dificulte la planificación y la operación de la logística (especialmente en los modos aéreo, fluvial y terrestre); los cambios extremos en el régimen de precipitaciones, podrían afectar especialmente al transporte terrestre[183], aumentando la accidentalidad, congestión y degradación de la infraestructura –incluyendo el aumento del aporte de sedimentos a los ríos y canales navegables–. En contraste, la disminución de las precipitaciones podría perjudicar principalmente al transporte fluvial, al disponer de un menor calado en los puertos y al dificultar su navegabilidad. El aumento de la temperatura por su parte, generaría el abatimiento acelerado del nivel freático, lo que podría afectar la malla vial, debido a posibles hundimientos. Por último, el aumento del nivel del mar podría agudizar los procesos erosivos o incluso generar dificultades en los canales de acceso a los diferentes puertos.

Finalmente, para que exista un verdadero cambio en la situación presentada, se debe conformar un conjunto de instituciones robustas técnicamente independientes y nuevos marcos de financiamiento que recojan las lecciones aprendidas para la construcción exitosa, mantenimiento, operación y conservación de infraestructura plenamente integrada con la prestación del servicio al usuario.

[181] Basado el Plan Maestro de Transporte, componente Regulación y Servicios (Maiguashca, 2010).

[182] 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).

[183] El impacto más grave lo causan las inundaciones; el costo en concepto de retrasos y de cancelaciones de viajes es relativamente pequeño en comparación con el daño ocasionado a la infraestructura (PNUMA 2008).

a) Visión sectorial y principios de *buen gobierno*

La consolidación del sector transporte como locomotora de prosperidad se evidencia en su participación en la producción nacional, representando en un promedio anual del 7,23%[184] del PIB durante los últimos cinco años y soportando la competitividad de otros sectores estratégicos. Del total de su contribución a la economía, los servicios de transporte aportan el 60% de la participación total y presentaron un crecimiento promedio anual de 4,3%. Por su lado, la construcción de obras civiles se destaca por su crecimiento promedio anual de 13,1% para el mismo periodo[185].

Así mismo, la inversión en infraestructura de transporte medida como porcentaje del PIB nacional aumentó del 0,66% en 2002 al 1,73% en 2010. Del total de inversión, cerca de un 35% provino de la participación privada, lo que le ha permitido al Estado apalancar recursos financieros. Sin embargo, esta inversión en infraestructura que deriva en la ampliación de la capacidad portuaria, el mejoramiento de terminales aeroportuarias y el aumento en el número de kilómetros de vías en doble calzada, no ha sido suficiente frente a la movilización de pasajeros y carga, y deberá adaptarse al importante crecimiento esperado de la inversión y la economía en los próximos años.

A pesar de los avances, se hace necesario trabajar en aumentar los niveles de inversión en el sector, los cuales están aún muy por debajo de lo recomendable para un país de ingreso medio como Colombia (3% del PIB), y que de acuerdo con comparativos internacionales, se encuentra rezagado en términos de cobertura y calidad de infraestructura de transporte frente a otros países de la región como Chile, México y Brasil. Lo anterior, permitirá el desarrollo de los diferentes modos de transporte y su potencial articulación en pro de la complementariedad modal y la prestación de servicios de valor agregado.

Por todo lo anterior, las nuevas directrices sectoriales estarán basadas en una concepción gerencial del sector transporte, su carácter intermodal y de facilitación logística, su sostenibilidad, así como del manejo de los recursos públicos, lo que permitirá mejorar la eficiencia de la gestión pública, orientada a fortalecer la gobernabilidad y la transparencia, desde los siguientes principios generales de buen gobierno: (1) realización de mejores estudios de pre-inversión, que contemplen la variable de riesgo, estimada con base en la evolución del cambio climático, buscando la funcionalidad de los proyectos, aún en condiciones extremas causadas por fenómenos naturales o antrópicos, y el diseño de esquemas de financiación, garantizando excelencia técnica, (2) gestión contractual orientada a los resultados, (3) diseño de políticas y de un marco regulatorio que promuevan servicios de transporte y logística en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, y (4) fortalecimiento jurídico en la mejor gestión de la defensa del Estado.

Por último, como estrategia para asegurar la integridad de la infraestructura las entidades estatales, concesionarios y entidades territoriales, deberán prever la adquisición de seguros para la protección de la infraestructura de transporte tanto en su etapa de construcción como una vez terminada, como lineamiento de buen gobierno para contrarrestar los efectos del cambio climático. El objeto de estos seguros será cubrir el costo de los daños producidos por eventos naturales súbitos e imprevistos, ajenos a la voluntad del tomador, asegurado o beneficiario.

[184] El porcentaje del PIB transporte correspondiente a obras civiles, incluye obras en otras sectores diferentes al transporte. Por la estructura de este indicador no ha sido posible desagregarlo.
[185] Análisis Ministerio de Infraestructura y Transporte con base en datos no estacionalizados del DANE.

En este sentido será muy importante impulsar los sistemas de información y control sobre los actores que conforman el sector transporte. Un objetivo estratégico será consolidar el sistema RUNT, Registro Único Nacional del Transporte; para ello, cumplir el mandato del legislador al impulsar un nuevo formato de la licencia de conducción, será determinante en la modernización del sector, sin embargo será igualmente importante facilitar las condiciones de este cambio a todos los ciudadanos, por ello se buscará disminuir los requisitos en el proceso de tal manera que no se generen procedimientos redundantes y se tenga los menores costos para el Estado.

b) Fortalecimiento institucional del sector transporte

Con el objetivo de articular las nuevas directrices sectoriales y hacer más eficiente la actuación del Gobierno nacional se revisarán y actualizarán las disposiciones normativas del sector, la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, la planeación y gestión en el sector, lo que implicará un rediseño organizacional de sus instituciones, la formulación de una ley de concesiones, que mejore las funciones y actividades estatales de planeación, regulación técnica y económica, gestión contractual, supervisión, inspección, control y vigilancia e incorporando la función de gestión de riesgo en sus distintas fases. Una nueva ley de concesiones permitirá diferenciar este modelo de actividades comúnmente asociadas a la adquisición de bienes y servicios.

En la actualidad, el diseño organizacional del sector comprende instituciones con competencias, funciones y ámbitos de actuación que requieren ser redefinidas y adecuadas a la evolución y nuevos retos en el desarrollo y financiación de la infraestructura. También, a los impactos derivados del cambio climático, así como a la demanda de nuevos niveles de servicio y a los planes y estrategias de Gobierno.

Para cumplir este objetivo, el Ministerio de Transporte (MT) pasará a llamarse Ministerio de Infraestructura y Transporte (MIT), y transformará su Viceministerio general en dos viceministerios técnicos especializados, uno enfocado al desarrollo de infraestructura y otro a la regulación de los servicios de transporte. Este cambio permitirá establecer y asignar funciones específicas para la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, y lineamientos de regulación económica y técnica en materia de transporte, tránsito e infraestructura en todos los modos.

Así mismo, se consolidará la institucionalidad sectorial para la regulación económica, para posteriormente evaluar la necesidad de su independencia en la toma de decisiones, que en cualquier caso incentivará la prestación de servicios de calidad, y permitirá realizar una mejor inspección, vigilancia y control.

En el mismo sentido, se hace necesario fortalecer técnica, institucional y financieramente a la Superintendencia de Puertos y Transporte (SPT) –que pasará a llamarse Superintendencia de la Infraestructura y el Transporte (SIIT)–, otorgándole la personería jurídica y garantizando su sostenibilidad financiera a través del cobro de cuota de vigilancia a todos los agentes vigilados. El fortalecimiento incluirá una reforma de su estructura, funciones, procesos y procedimientos internos, una revisión de competencias y su interrelación con las demás entidades, lo que deberá estar acompañado por una reforma del régimen de infracciones y sanciones. La SPT también protegerá los intereses y derechos de los usuarios con mecanismos de recepción y tramitación de quejas o reclamos, dentro del marco legal y regulatorio vigente.

Con esta supervisión efectiva, el país logrará, entre otros, (1) detectar y corregir deficiencias producto de la insolvencia económica de algunas concesiones, evitando atrasos y encarecimientos injustificados en las obras que se adelanten, (2) impulsar medidas encaminadas a que los puertos marítimos, fluviales y aéreos sean mucho más eficientes, y así generar mayores rendimientos en materia de comercio exterior, (3) promover la legalidad y el fortalecimiento del sector transporte, en todos los modos, lo que impactará en la disminución de los costos de bienes y servicios, pudiendo así ser garante de la cadena logística que alimenta a nuestra economía.

Con la intención de construir una base técnica para soportar el desarrollo del transporte; armonizar los intereses de la sociedad, el Estado y los actores privados del sector; así como de buscar fuentes alternativas de financiación y una mayor vinculación del sector privado, se transformará el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), como un ente especializado en la estructuración, promoción y definición de mecanismos de financiación para proyectos, que en una etapa inicial se enfocará a todos los modos de transporte. En cuanto a la gestión contractual de los proyectos, el MIT determinará los mecanismos más eficientes para su desarrollo.

Como complemento, se explorará la conformación de alianzas estratégicas con el sector privado y/o entidades multilaterales, con el fin de generar valor mediante el diseño, promoción y administración de proyectos de infraestructura. Estas alianzas deberán propender por atraer recursos privados al mejoramiento y construcción de infraestructura.

Por otro lado, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) optimizará la gestión y eficiencia en la administración del espacio aéreo y mejorará las condiciones de seguridad operativa en el lado aire y tierra. Para ello, fortalecerá su institucionalidad en inspección y control, para que pueda responder ante las expectativas de crecimiento de la industria y el cumplimiento de estándares y tratados internacionales.

En cuanto a la gestión contractual de los proyectos, el MIT determinará los mecanismos más eficientes para su desarrollo, fortaleciendo las labores que en la materia cumplen entidades como el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Aerocivil.

Todas las entidades del sector incluido el DNP, deberán establecer nuevas dinámicas institucionales que les permitan dar un tratamiento diferencial a las decisiones y priorizaciones que se hagan en materia de infraestructura y servicios y que se encuentra relacionada con el cambio climático y la adaptación a este. Desde el MIT se promoverá el diseño de un Plan Integral del Gestión de Riesgos del sector, que retome como lecciones aprendidas todas aquellas medidas aprobadas desde el Gobierno nacional y que contribuyeron a la atención de la reciente Ola Invernal (2010).

Para las demás entidades adscritas al MIT, será fundamental la definición de protocolos por modo de transporte que permitan identificar la disponibilidad de corredores alternos, de manera que cuando una vía se vea afectada se pueda garantizar el acceso por cualquiera de las modalidades, aérea, férrea, fluvial, marítima y/ o carretera.

Bajo este precepto, se analizarán entre otras medidas, la intervención a las tarifas o la posible extensión de horarios para la prestación de servicios que sobre la infraestructura de transporte se realicen, de manera que se aminoren los impactos sobre los usuarios.

c) Política y regulación de servicios de transporte

El MIT, formulará y adoptará la política y regulación en materia de servicios de transporte, logística y tránsito para todos los modos. Tanto los lineamentos de política, como la regulación que se adopte para el sector, deberá salvaguardar los principios constitucionales y legales que le otorgan al transporte el carácter de servicio público esencial y la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio en condiciones de libertad de acceso, calidad, continuidad y seguridad para los usuarios.

La formulación de políticas y regulación deberá estar enmarcada en políticas de Estado, como son la formalización laboral; el aprovechamiento del mercado y la competencia así como la innovación en servicios tecnológicos y de información. En este sentido, el Estado intervendrá donde se presenten fallas de mercado e impulsará la construcción de un acuerdo nacional a partir de acuerdos regionales que promuevan el mandato constitucional de descentralización.

En transporte terrestre automotor, y como principio para promover la competencia, se tomarán medidas para modificar las barreras de entrada a la prestación del servicio. Estas medidas incluirán la revisión de los requisitos de capital o patrimonio necesarios para la habilitación de empresas formales bajo los principios de la política sectorial.

Para estas empresas también se promoverá, la desregulación de la capacidad transportadora y desvinculación administrativa de los vehículos que prestan el servicio público de transporte de pasajeros, y de las pólizas de renovación del parque automotor en el servicio público de transporte de carga. Para favorecer la formalización de los propietarios, desestimular la sobreoferta y mejorar los esquemas empresariales del servicio público de transporte de carga, el Gobierno nacional podrá establecer mecanismos de apoyo como fondos para la desintegración física y renovación de los equipos. Los mecanismos, la organización y la definición de los recursos de los cuales se alimentará dicho fondo, podrán ser reglamentados una vez se establezcan las dinámicas y los procesos de mejoramiento del sector promoviendo la conformación de un sector de clase mundial.

En este contexto, el MIT y el DNP asistirán y acompañarán al gremio de transportadores (propietarios y conductores de vehículos) en el fomento de la asociación empresarial, facilitando la conformación de empresas con escala óptima según mercados relevantes y localización geográfica, conservando la propiedad democrática, con prácticas corporativas eficientes y sostenibles, con capacidad de financiamiento para la modernización e inversión en equipos, administradoras integrales de la flota de vehículos y del recurso humano con modelos de optimización operacional, y con capacidad negociadora de contratos de servicio público de transporte con generadores de carga.

El MIT evaluará la necesidad de definir un Decreto por modalidad de transporte, donde se consoliden los objetivos de política y la estrategia sectorial. Los nuevos decretos buscarán, por un lado, una racionalización normativa y regulatoria, generando incentivos para el mejoramiento continúo de la prestación del servicio, y por el otro, garantizar la seguridad jurídica de las inversiones y de la actividad transportadora por parte del sector privado con empresas formales cumplidoras de la ley.

El MIT ejecutará recursos de cooperación técnica de la banca multilateral para asistir al gremio en esta transformación, la cual a su vez contará con el esfuerzo del gremio a través de la formación

de centros regionales de despacho de carga, los cuales constituirán el primer paso para la conformación de nuevas empresas, asegurando un desarrollo regional equitativo del sector. Esta transformación del mercado permitirá resolver uno de los principales problemas estructurales del sector, consolidando nuevamente el concepto de propietarios y conductores como parte integral de empresas formales de transporte público terrestre automotor de carga. Como complemento de lo anterior, el MIT en coordinación con el SENA, y otras entidades relacionadas con la formación de capital humano, fomentará la profesionalización de los conductores de servicio público de transporte, como elemento estructural para mejorar la seguridad vial.

Para el transporte de carga por carretera se revisará la tabla de fletes a partir de un modelo de costos eficientes calibrado y validado por el MIT, que se actualizará a partir del Índice de Costos de Transporte de Carga (ICTC) que desarrolla el DANE, y que tenga una correspondencia con los incentivos que se buscan generar: (1) que refleje las mejores prácticas de empresas formales; y (2) que promuevan la renovación e innovación tecnológica en equipos. A partir del ICTC, de la información del RUNT, de los esquemas tecnológicos de gestión de flota vehicular, y de información operacional y de gestión otros agentes de la cadena logística de abastecimiento, el MIT, con apoyo del DNP, diseñará y desarrollará el Índice de Costos Logísticos (ICL) que alimentará al Observatorio Nacional de Logística de Cargas.

Conforme con lo anterior, el Gobierno nacional reglamentará la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de carga, posibilitando esquemas de contratación de mediano y largo plazo que flexibilicen la regulación económica transitoria del Estado, siempre y cuando exista un acuerdo mutuo entre todos los agentes de la cadena. Todas estas acciones estratégicas conducirán a un desmonte vigilado de la tabla de fletes.

Para reducir las asimetrías de información, el MIT diseñará e implementará el Registro Nacional de Despacho de Carga (RNDC), como parte del sistema RUNT y como mejora del manifiesto de carga electrónico. El RNDC complementará un mercado virtual (bolsas de carga) donde los generadores y las empresas formales transarán contratos, bajo un esquema de iniciativa privada que el Gobierno nacional ayudará a promover. El RNDC y las bolsas de carga le permitirán a las empresas realizar una planificación operacional y optimizar la utilización de la capacidad de su flota de vehículos, en particular para los centros regionales de despacho de carga que iniciarán la transformación estructural del mercado. Los agentes de la cadena de abastecimiento alimentarán el RNDC, que acompañado de ayudas técnicas y tecnológicas, le permitirá al MIT construir el ICL.

En el transporte público terrestre automotor de pasajeros, el MIT evaluará los estudios y propuestas de reorganización de rutas y servicios, y constatará si la demanda actual de pasajeros ha tenido cambios importantes con respecto a los existentes en el momento que se adjudicaron los permisos originales de las rutas. A partir de este análisis, se propondrán mejoras al servicio acorde con las necesidades de movilidad actuales en todo el territorio nacional. Así mismo, se revisará la estructura y el nivel de las tarifas mínimas actuales para el transporte de pasajeros por carretera, y se evaluará la conveniencia de ajustarlas, asegurando una correspondencia con los incentivos que se buscan generar: (1) que refleje las mejores prácticas de empresas formales que cumplan con la formalización laboral integral y los demás principios de la política sectorial; (2) que promuevan la renovación e innovación tecnológica en equipos. Se promoverá el desarrollo de observatorios de movilidad, que faciliten la construcción del Índice de Costos de transporte de pasajeros, para lo cual se podrá contar con la colaboración de Departamento Nacional de Estadísticas (DANE); (3) en los casos que se considere necesario el MIT podrá otorgar permisos temporales, con el fin de formalizar servicios de transporte que en la actualidad se presten hasta tanto se defina y se otorgue el nuevo esquema de prestación de servicios.

Para promover la sana competencia en el transporte por carretera de pasajeros de media y larga distancia, el MIT ajustará la normativa y reglamentación de las terminales de transporte, aumentando su cobertura, e introduciendo mecanismos novedosos para reducir las asimetrías de información del usuario sobre el nivel de servicio, incluyendo aprovechamiento de TIC y servicios web, entre otros. Los mecanismos incluirán el desarrollo de un índice sobre el confort, antigüedad y seguridad de los vehículos, cumplimiento de horarios y servicios de valor agregado de la empresa, los cuales deberán ser publicados en terminales y medios de difusión.

Se promoverá la descentralización de las competencias sobre la autorización de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera en rutas de influencia y de corta distancia, a través de los gobiernos departamentales y las áreas metropolitanas. Igualmente, el MIT apoyará acuerdos y convenios entre autoridades municipales, distritales y metropolitanas para la coordinación de la planeación, gestión e integración de los subsistemas de transporte de pasajeros.

Así mismo, se realizará control y vigilancia de la prestación del servicio interurbano de pasajeros de corta y media distancia, para que los mismos no compitan, ni presten el servicio urbano, en especial en aquellas ciudades que cuenten con sistemas de transporte tales como SITM y SETP. Para ello, se podrán establecer terminales de integración interurbana que mejoren la conectividad de la región, evaluando la posibilidad de contar con la participación de las sociedades de las terminales de cada ciudad y buscando integrar tarifariamente todos los servicios.

Se revisará la normativa y reglamentación del servicio especial, con un tratamiento diferencial para cada modalidad, y en particular para el transporte escolar. El MIT, en coordinación con el Ministerio de Educación, evaluará la conveniencia de un programa de ayudas que garanticen el transporte escolar rural en zonas aisladas, que asegure condiciones mínimas de cobertura y seguridad para el transporte escolar. Se deberá asegurar la vinculación de vehículos accesibles para toda la población, incluida la población con movilidad reducida, y que cumplan con la vida útil definida en la ley.

El MIT, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía (MME), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y el DNP, desarrollarán una política de combustibles limpios para el sector transporte y de incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnología limpia. La operación del transporte con vehículos a gas, eléctricos o híbridos permitirá reducir la volatilidad y la alta incidencia de los combustibles fósiles en la estructura de costos del transporte terrestre automotor.

Adicionalmente, la política de renovación de la oferta e innovación tecnológica de equipos (modernización) estará soportada por incentivos de mercado y la reglamentación de la vida útil según las disposiciones legales. Así mismo, el Gobierno nacional diseñará y estructurará un programa nacional, con la participación del sector público y privado, para ofrecer facilidades y mecanismos expeditos para la desintegración física total de vehículos que presten servicio público o particular. Para el servicio público de transporte terrestre automotor de carga, el Gobierno nacional creará un fondo transitorio para financiar la desintegración física total y reposición de vehículos, así como para asistir y acompañar al gremio en el fomento de la formalización empresarial.

Para los modos férreo, fluvial, marítimo y aéreo, el MIT reanudará el Consejo Consultivo de Transporte[186], en el cual se analizará el marco normativo y regulatorio de los diferentes modos en aspectos relacionados con nivel de servicio, barreras de acceso, integración con los diferentes actores de la cadena logística de transporte, requerimientos para los tratados de libre comercio, la facilitación de las operaciones de transporte multimodal y otros temas que se consideren relevantes. De acuerdo con lo anterior, se buscará la estrategia para lograr un mejor desarrollo en la prestación del servicio público de transporte de carga y pasajeros en todos los modos.

La SIIT inspeccionará, controlará y vigilará que las condiciones de habilitación de las empresas se mantengan en el tiempo, y en particular, que las empresas cumplan con el mandato legal de vincular formalmente su fuerza laboral con seguridad social integral para todos los trabajadores vinculados en la prestación del servicio en las diferentes modalidades.

El régimen de infracciones y sanciones deberá incluir incentivos para que las empresas de servicio público de transporte administren integralmente su flota y su recurso humano. La racionalidad y gradualidad de las infracciones deberá estar dada, en parte, ante la falta de garantías para que el servicio se preste en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad para los usuarios. En el caso particular del transporte por carretera, el fortalecimiento técnico e institucional de la SIIT, soportado con el esquema de ayudas técnicas y tecnológicas que el MIT diseñará e implantará para el aprovechamiento del sistema RUNT, permitirá el monitoreo permanente de la operación, mejorando sustancialmente el control de la ilegalidad en la prestación de servicios públicos de transporte garantizando la seguridad jurídica de las inversiones y de la actividad transportadora por parte del sector privado.

d) Infraestructura para la competitividad y la integración regional

La política de infraestructura de transporte estará enmarcada en procesos integrales de planificación con un nivel avanzado de los estudios técnicos para la toma de decisiones; en la definición de lineamientos estratégicos para el sector en materia de adaptación y mitigación del riesgo frente a desastres naturales; en el desarrollo de programas que respondan y complementen las apuestas productivas y sectoriales; en la adopción de nuevos y mejores mecanismos de financiación; y en la integración y desarrollo regional.

En el proceso de planificación se estructurará la política de maduración de proyectos, cuyo objetivo principal será el cumplimiento del ciclo de vida de los proyectos de inversión, para que estos de manera previa a su ejecución, cuenten con estudios de factibilidad, estructuración financiera, diseños de ingeniería y gestión ambiental, social, predial y del riesgo, que permitan un adecuado esquema de asignación de responsabilidades asociadas a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura.

Para financiar los estudios de pre inversión de los proyectos, el Gobierno nacional destinará un capital semilla que sumado a otro tipo de aportes generen la base para un mecanismo de autofinanciación de estructuración y desarrollo de proyectos, que alivien las restricciones de financiamiento dentro del Presupuesto General de la Nación.

Sobre estos principios, las grandes estrategias estarán encaminadas a: (1) el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad favoreciendo la intermodalidad, a través de corredores de transporte viales, férreos, marítimos y fluviales; (2) la consolidación de nodos de transferencia competitivos que mejoren las condiciones para el transporte de carga y pasajeros, (3) la promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura; y (4) la adaptación de la infraestructura actual y proyectada a los recurrentes impactos ambientales.

Por otro lado, la innovación será parte del desarrollo y planificación del sector transporte. El MIT en coordinación con Colciencias y en el marco de un Programa Nacional de Innovación e Investigación en Transporte y Logística, promoverá proyectos aplicando nuevos métodos constructivos, materiales y tecnologías en la construcción de redes de transporte que minimicen la vulnerabilidad de esta ante todo tipo de riesgo.

En lo relacionado con el flujo y disponibilidad de información, se contará con procedimientos estándar para la consolidación del: (1) Sistema Integrado de Información del Sector Transporte, (2) el Sistema Integrado Nacional de Carreteras (SINC) y (3) Sistema de seguimiento a las inversiones que se realicen para la atención de Ola Invernal u otros estados de emergencia. En este sentido, las entidades adscritas al Ministerio proveerán de manera sistemática la información actualizada que les compete y darán la sostenibilidad de dicho proceso.

e) Mejoramiento de las condiciones de accesibilidad e intermodalidad

A continuación se expondrán las acciones para el desarrollo y fortalecimiento de cada uno de los modos de transporte.

1. Corredores viales

El mejoramiento de la capacidad de la infraestructura vial es un importante aporte al fortalecimiento de la competitividad, por lo cual se impulsará la consolidación de corredores que soportan carga de comercio exterior y que conectan los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y puntos fronterizos a través del programa Dobles Calzadas para la Prosperidad. En ese sentido, se dará prioridad a la terminación de proyectos, promoviendo la homogenización de la capacidad vial, y focalizando intervenciones en los corredores Bogotá - Buenaventura y Bogotá - Costa Atlántica.

Para esto, y considerando que el Gobierno nacional tiene contratada la construcción de cerca de 2.000 km de carreteras de doble calzada, se adoptarán mecanismos para asegurar su eficaz ejecución y se implementarán acciones para contar de manera rápida con la infraestructura en servicio que, adicionalmente, ofrezca condiciones de seguridad y durabilidad frente a situaciones de vulnerabilidad ambiental o fenómenos de remoción en masa tales como deslizamientos, flujos de lodos o caída de rocas. En este sentido, se espera incrementar la construcción del número de kilómetros por año, aumentando la capacidad de los corredores troncales por donde se moviliza un 80% de la carga.

[186] Decreto 2172 de 1997, artículo 2, por medio del cual se reglamenta la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo de Transporte.

En esta misma línea, y con el propósito de mejorar la conectividad transversal de la configuración vial del país, el MIT a través del Invías, implementará el programa Corredores Prioritarios para la Prosperidad, que articule los corredores troncales, facilite la conectividad y garantice la accesibilidad regional, con base en la revisión, culminación y experiencia adquirida en programas en desarrollo[187].

En relación con la conservación de la infraestructura, de acuerdo con el Plan Maestro de Transporte, componente Infraestructura se aprecia que desde el punto de vista fiscal la reconstrucción de un kilómetro de carretera puede costar en valor presente hasta 5 veces el costo de realizar un buen mantenimiento preventivo. Así mismo, para los usuarios, los mayores gastos en que incurren en una vía en mal estado –tiempo de viaje, combustible, repuestos, etc.–, son mayores que el aporte que se tendría que destinar para cubrir los gastos del mismo.

Para ello, el Invías, ejecutó entre el 2005 y 2010 un Programa de Mantenimiento Integral de corredores (PIRM) que abarcó cerca de 2,000 Km y movilizó 1,14 billones de pesos constantes de 2009. La evaluación ejecutiva a este programa demostró el éxito del mismo, por lo que el gobierno buscará extender su cobertura.

Teniendo en consideración lo anterior, el Gobierno nacional fortalecerá los programas de rehabilitación y mantenimiento periódico y rutinario en la red vial nacional incluyendo puentes, duplicando el total de kilómetros bajo este esquema a cerca de 4.000 km Para esto, el MIT evaluará nuevas alternativas y fuentes de financiación, promoverá asociaciones público privadas con visión de largo plazo, esquemas y contratos que respondan a niveles de servicio de la infraestructura, así como la posibilidad de instalar nuevas estaciones de peaje, ampliar la base de cobro del mismo a los usuarios de la infraestructura, así como la captura del aumento en el valor de los predios adyacentes en nuevos proyectos de transporte.

Con base en los anteriores lineamientos, el MIT en coordinación con sus entidades adscritas desarrollará los planes de expansión vial de acuerdo con los análisis de funcionalidad de la red existente y teniendo como herramienta, los resultados de la modelación de la demanda de transporte realizados para el Plan Maestro de Transporte - Componente Infraestructura, con el objetivo de establecer condiciones generales para el ordenamiento y desarrollo integral de la red vial nacional, basados en criterios técnicos o de nivel de servicio, sociales y económicos asociados a la integración regional y a la competitividad. La incorporación o exclusión de vías específicas a los departamentos o municipios, deberá estar acompañada por la viabilidad financiera para que el ente responsable se encargue del mantenimiento y conservación de la infraestructura.

Es importante mencionar que el Plan Maestro de Transporte deberá incorporar como una segunda fase la priorización de proyectos de infraestructura buscando extender el ámbito de análisis para considerar también la infraestructura de transporte del nivel regional con énfasis en las nuevas demandas que generan los sectores minero energético, agricultura, y Acción Social mediante el *Plan Nacional de Consolidación*, constituyéndose como una herramienta que las entidades territoriales podrán tener en cuenta para la asignación de los recursos que para este fin se destinen y que provengan del Sistema General de Regalías.

Para la red vial terciaria, responsabilidad del Invías y de los entes territoriales, se implementará el programa "Caminos para la prosperidad" como un eje estructural de Gobierno a través del cual se dará apoyo técnico y apalancamiento financiero para la conservación de la red terciaria, buscando intervenir cerca de 50.000 km durante el cuatrienio.

Con este programa se espera: mejorar las condiciones de accesibilidad de municipios en donde la salida de los productos agrícolas se convierte en un pilar base de su economía y consolidar esquemas de ejecución para fomentar la generación de empleo en dichas regiones. De acuerdo con lo anterior, el Gobierno nacional en aras de maximizar el alcance de la iniciativa, promoverá acuerdos para cofinanciación del programa con entes territoriales, agremiaciones y otros sectores productivos que como usuarios, estén interesados en un mejoramiento generalizado de la infraestructura regional.

El *Programa Caminos para la Prosperidad*, podrá hacer parte de un contrato o convenio plan entre la Nación y las entidades o asociaciones territoriales, con el objetivo de dinamizar y complementar la ejecución de los proyectos estratégicos, lo que permitirá también, hacer seguimiento de su ejecución conforme a lo planteado en el convenio.

Dentro de los alcances de este programa se analizará su posible articulación con el programa de Enganche laboral en oportunidades ofrecidas mediante la construcción de infraestructura y vivienda, de la Red JUNTOS.

De la misma manera, el gobierno impulsará estrategias de apoyo para el diseño y aplicación de metodologías de priorización[188] y de esquemas de financiación de los proyectos con impacto regional, en el marco del programa de Asistencia Técnica Crédito a Municipios y aprovechando la experiencia adquirida del *Plan Vial Regional*. El objetivo de las metodologías de priorización, será promover la eficiencia fiscal mediante la correcta inversión de recursos así como aumentar la sinergia entre las inversiones a escala nacional con las regionales.

2. Mecanismos para la articulación regional y sectorial

Considerando que en los próximos años se adelantarán grandes inversiones no sólo en el sector transporte, sino en otros sectores estratégicos del país como la minería, la agricultura y los servicios públicos, que requieren infraestructuras modales de mayores especificaciones, se consolidarán acciones conjuntas que faciliten el desarrollo ordenado del sector y el territorio.

Para ello, el MIT, analizará la conveniencia de las iniciativas desde la perspectiva económica y social, definirá la viabilidad de proyectos y establecerá el ente o entidades que quedarían a cargo del mantenimiento y operación de tal manera que se garantice a futuro la sostenibilidad de los mismos.

En esta línea, el Gobierno nacional:

1. En el marco de la Ley 1228 y su Decreto Reglamentario 2976, se adelantará un proceso de concertación entre el Ministerio de Minas y Energía, el MAVDT y el Ministerio de las TIC, y de ser necesario las entidades territoriales involucradas; con el MIT, para consolidar una estrategia que defina la responsabilidad sectorial en el pago de los costos asociados al traslado de las redes de servicios públicos, en donde se adelanten nuevos desarrollos viales. Para esto, se tendrá en cuenta el costo remanente para recuperar la inversión por parte de los operadores de servicios públicos.
2. En cuanto a los proyectos que adelante el sector minero y de hidrocarburos, se diseñará un reglamento entre el MIT y el Ministerio de Minas y Energía, en donde se defina las condiciones para asignar a los inversionistas privados su responsabilidad en el mantenimiento y conservación de las vías afectadas por su accionar.
3. Para el desarrollo del sector agropecuario, el MIT en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, priorizará proyectos de impacto regional, que contribuyan a la reconversión del uso del suelo agrícola del país a través de la red de vías secundarias y terciarias.
4. En el ámbito territorial, teniendo en cuenta la especulación del valor de los predios rurales y urbanos en donde se tiene prevista la construcción de infraestructura vial, se promoverá la expedición de una ley que facilite los procesos de expropiación de predios para los proyectos de interés nacional y de utilidad pública, que responda a los valores comerciales que defina el mercado y los parámetros de valorización respectivos.
5. Para la gestión ambiental y social, se promoverán acuerdos interinstitucionales que faciliten la expedición de licencias ambientales con criterios de sostenibilidad y consultas previas con comunidades en términos de equidad.

3. Corredores férreos

Los corredores férreos se constituyen en ejes estratégicos para el transporte de carga, dada su eficiencia en la movilización de grandes volúmenes; para el transporte de pasajeros, por la integración que genera en el contexto urbano-regional; y ambientalmente por su producción en términos de emisiones efecto invernadero.

Por lo anterior, se incrementarán los kilómetros férreos en operación con la posibilidad de transferirlos a entes territoriales para su aprovechamiento. La transferencia a las entidades territoriales estará acompañada por la viabilidad financiera para que el ente responsable se encargue del mantenimiento y conservación de la infraestructura.

De manera articulada con el sector privado, se desarrollarán nuevos tramos que permitan fortalecer la conectividad de zonas de producción y nodos de transferencia con los puertos marítimos y fluviales, bajo estándares operacionales y de accesibilidad a la infraestructura que respondan a las necesidades de los potenciales usuarios. De esta manera, este modo se convertirá en una alternativa competitiva en costos. Por otra parte, se implementarán medidas para la recuperación de corredores férreos, rehabilitación parcial y posterior conservación de la red férrea inactiva a cargo del Invías.

En cuanto a la movilización de pasajeros y de carga, se acompañará a las entidades territoriales en el desarrollo de los estudios para determinar la factibilidad de proyectos férreos que promuevan el desarrollo e integración regional. En este sentido, los sistemas férreos para transporte de pasajeros y de carga deberán considerar entre sus alternativas, la opción de energía eléctrica por las características de precio del mercado, disponibilidad y confiabilidad de suministro, bajas emisiones efecto invernadero y alta eficiencia energética.

Finalmente se impulsarán aquellos proyectos que en especial promuevan desarrollos productivos o que favorezcan integración regional por lo que serán de especial atención el Sistema Ferroviario Central yel Ferrocarril del Carare.

4. Corredores fluviales

En el modo fluvial, se definirá la política nacional para impulsar el transporte de carga, la movilización de pasajeros en la red fluvial del país y promover la intermodalidad. Para esto, se adelantará el Plan Maestro de desarrollo de navegación fluvial y su accesibilidad terrestre para combinaciones intermodales; que complemente los análisis del actual Plan Maestro de de Transporte para este modo. Esto incluirá un estudio de centros de transferencia, plataformas logísticas (existentes y potenciales) multimodales, y percepción del sector privado.

Adicionalmente, mediante mecanismos de cooperación internacional y en el marco de iniciativas de integración regional como IIRSA, se definirá a través de estudios, el potencial comercial de los ríos Magdalena, Putumayo y Meta, entre otros, con el fin de establecer las acciones que los consoliden como corredores alternativos de movilización.

En cuanto a las obras requeridas en la red fluvial nacional, se implementarán acciones para la adecuación, rehabilitación, construcción y mantenimiento de muelles, encausamiento de las vías navegables, además de la instalación, implementación y mantenimiento de señalización y balizaje. De la misma manera se promoverán sistemas de navegación satelital. Así mismo, el Gobierno nacional evaluará mecanismos para definir el mejor modelo de gestión y consolidación del Río Magdalena como un corredor logístico que incentive la entrada de nuevos operadores fluviales, así como generar el entorno para el desarrollo de servicios fluviales y la entrada de flota. Por otra parte, se promoverán acciones que generen sostenibilidad ambiental y mejores condiciones de navegación en el río Magdalena y el Canal del Dique, así como el control de la sedimentación en las bahías de Barbacoas y Cartagena, considerando dentro de los criterios de formulación de dichas acciones, la afectación de la Ola Invernal sobre los municipios ribereños.

Los recursos sectoriales del Presupuesto General de la Nación que son ejecutados a través de Cormagdalena, serán priorizados en la adecuación del canal navegable, y de la infraestructura portuaria, fomentando y orientando la utilización de esta vía fluvial como una alternativa competitiva de transporte. Adicional a esto, se buscará fortalecer la gestión y obtención de recursos de esta entidad, actualizando las tarifas por los diferentes conceptos reglamentados en la Ley 161 de 1994, con base en los inventarios elaborados por Cormagdalena lo que le permitirá aumentar sus recursos de inversión.

El mantenimiento de ciénagas, y el desarrollo de obras para el control de inundación en la ribera del río, así como otras actividades de adecuación de tierras, saneamiento, producción minera y energética, se desarrollarán en coordinación con las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales, municipios, gobernaciones ribereñas y los ministerios correspondientes. Para ello, se identificarán factores críticos de riesgo, medidas de mitigación y prevención de calamidades en las zonas afectadas por la Ola Invernal. Por tal motivo, se garantizará que los recursos que sean transferidos por la Nación a los municipios ribereños sean ejecutados en proyectos contemplados en el Plan de Manejo de la Cuenca.

Por último, al igual que en el modo carretero, los corredores con vocación comercial que conforman la Red Fluvial Nacional deberán incorporarse en el modelo de Gerencia de Corredores aún cuando la operatividad del río se desarrolle por fases.

---

[187] Este programa contempla en su integridad la intervención de 19 de 38 corredores de la red vial nacional de acuerdo con el Documento CONPES 3536 de 2008.

[188] Kilómetros de vía por cada 100.000 hab, km de vías por km^2 de área, estado de la red.

f) Consolidación de nodos de transferencia y mejoramiento de la gestión aérea y portuaria

Para fortalecer los principales nodos sobre los que confluyen flujos comerciales con alto impacto sobre el comercio exterior y la distribución interna de mercancías, se promoverá la diversificación en la oferta de infraestructura en diferentes modos y la consolidación de la existente, dado que se observa una concentración predominante en el modo carretero, que exige complementar, mejorar, ampliar e integrar la cobertura, la accesibilidad, la seguridad y la calidad con los demás modos de transporte.

Por otro lado, es necesario fomentar acuerdos internacionales para incrementar el transporte de pasajeros y carga en todos los modos de transporte, desde y hacia el país, con el objeto de dinamizar la economía nacional en beneficio del sector y capitalizar la localización geográfica de Colombia.

1. Infraestructura portuaria y actividades marítimas

A través de los puertos marítimos, en 2009 se movilizó el 63% de las exportaciones en dólares y el equivalente al 95% de la carga total de comercio exterior colombiano. Por otra parte, las inversiones que vienen desarrollando los grandes puertos del mundo exigen la puesta a punto de la infraestructura portuaria nacional. Desde el punto de vista geográfico, se aprecia que las inversiones en la ampliación del canal de Panamá implicarán un cambio en los parámetros logísticos mundiales y de transporte marítimo internacional, que representarán retos y oportunidades para los puertos en Colombia, en términos de prestación de servicios de valor agregado a líneas navieras, de atención a barcos de mayor capacidad y de generar economías de escala en fletes para la carga doméstica.

Dado lo anterior, se promoverá la adecuación de la infraestructura portuaria, y se buscará su eficiencia operativa, teniendo en cuenta las especificidades de instalaciones y servicios que requiere cada tipo de carga. Para esto, el Gobierno nacional adelantará las siguientes acciones:

6. La ampliación de la capacidad, profundización y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos públicos marítimos de propiedad de la Nación –Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura, Tumaco y San Andrés–. Para esto se evaluará entre otras fuentes de financiación la inversión privada, cargos a los usuarios por paso en los canales, y recursos públicos y privados provenientes de actores locales y regionales.
7. En coordinación con las Sociedades Portuarias Regionales, se hará seguimiento, actualización de los indicadores operativos e inversiones establecidas en los contratos de los puertos de uso público, para contar con los estándares internacionales que se requieren.
8. De manera conjunta con las entidades responsables en la facilitación de trámites para el comercio exterior como el MCIT, la DIAN y Policía Antinarcóticos, se implementarán nuevas tecnologías para la inspección de la carga y se optimizarán los procesos respectivos de tal manera que generen mayor eficiencia portuaria.

De igual manera y con el propósito de mantener la eficiencia de los servicios en los puertos, se fomentará la iniciativa privada y la inversión extranjera en el sector. Para ello, se promoverá la actualización del Estatuto de Puertos Marítimos consagrado en la Ley 1 de 1991, orientando los ajustes a (1) la simplificación de trámites para la solicitud de concesiones, (2) la flexibilización de los plazos de las concesiones, respondiendo a criterios técnicos y a esquemas financieros acordes con el desarrollo de la industria, (3) la revisión del esquema de contraprestación portuaria procurando una justa participación del Estado en los beneficios económicos de la actividad portuaria, y (4) la ampliación del plazo de la formulación de planes estratégicos como el Plan de Expansión Portuaria, entre otros.

En este mismo sentido, en el marco del procedimiento de otorgamiento de las concesiones portuarias, se incorporará criterios de planificación como la accesibilidad, la pertinencia del proyecto en función de la demanda de servicios portuarios y la sostenibilidad ambiental. De la misma manera, el MIT con el apoyo del DNP y el MHCP definirá las condiciones para la reversión de las concesiones, de tal forma que se logre el máximo aprovechamiento de la infraestructura revertida.

Por último, teniendo en cuenta que los puertos ejercen una influencia directa en la economía, el empleo y el desarrollo de las comunidades vecinas, se hace necesario extender los beneficios de estos nodos de negocios a los ciudadanos menos favorecidos, que logre un efecto inductor de riqueza, solidaridad y estabilidad social. En este sentido, se buscará que las Sociedades Portuarias inicien, continúen y/o amplíen sus programas de ayuda e integración social a las comunidades más desfavorecidas de su entorno.

2. Infraestructura aeroportuaria y gestión del espacio aéreo

La infraestructura aeroportuaria con mayor movilización de pasajeros y carga está siendo intervenida para mejorar su nivel de servicio. Dado lo anterior, le corresponderá al Gobierno nacional velar por el buen desempeño técnico, legal y financiero de los ocho[189] contratos de concesión en marcha y los que en un futuro se celebren. Adicionalmente, implementará un programa para mejorar la infraestructura de 17 aeropuertos que representan una operación regular de pasajeros en las capitales de departamento y puntos estratégicos identificados por la Aerocivil.

En los restantes 32, se implementará un programa para mantener las condiciones básicas de operación. En aquellas regiones apartadas donde el transporte aéreo se presenta como la mejor alternativa de comunicación, se adelantarán las labores de mejoramiento y mantenimiento de los Aeropuertos Comunitarios, incorporando la variable de riesgo en la definición de las acciones programadas.

Para atender el crecimiento del transporte aéreo, la Aeronáutica Civil modernizará la infraestructura aeronáutica como los sistemas de tecnología satelital y los sistemas de comunicación, navegación y vigilancia del espacio aéreo que se establecen en el Plan de Navegación Aérea[190] (PNA COL). También, se buscará ampliar la cobertura nocturna de la operación de las terminales aéreas que sirvan de nodos de comercio y permitir el aterrizaje y despegue simultáneo en aeropuertos como El Dorado.

En cuanto a la gestión del espacio aéreo, el Reglamento Aeronáutico Colombiano (RAC) deberá ser actualizable y flexible para adaptarlo al entorno económico del sector aeronáutico y el cumplimiento de estándares y tratados internacionales, con el propósito de incentivar aún más la competencia en el mercado nacional.

Se buscarán espacios para viabilizar la entrada de nuevos operadores, tomando en consideración la evolución del mercado aéreo, el comportamiento de los indicadores financieros de la industria, los niveles de ocupación, la concentración del mercado y los efectos del comportamiento de los precios del petróleo. A nivel internacional, se analizarán espacios para la entrada de nuevos operadores, fomentado la libre competencia de los mercados de pasajeros y carga.

Por último, se buscará mejorar la gestión en cobro y en el servicio de navegación aérea, con el fin de incrementar los ingresos en aspectos tales como: Sobrevuelos, servicios de protección al vuelo nacional e internacional, ayudas meteorológicas, publicaciones, autorización de obstáculos, entre otros.

3. Pasos de frontera

Durante el periodo 2010-2014 el Gobierno trabajará por el fortalecimiento de las relaciones binacionales, para lo cual atenderá el desarrollo de los proyectos de infraestructura en las zonas de integración fronteriza que sean consideradas de interés nacional (capítulo de Política Fronteriza).

Para el eficiente ejercicio del servicio y control migratorio sobre estos nodos, considerado como actividad esencial en las labores del Estado colombiano, y en atención a los compromisos adquiridos en los instrumentos internacionales suscritos por Colombia, se requiere contar con la planta física adecuada para desarrollar esta actividad en puertos internacionales aéreos, terrestres, marítimos y fluviales; por lo cual, en desarrollo de los proyectos ejecutados directamente por el MIT o en los concesionados a los particulares, se debe garantizar la disponibilidad de esta infraestructura.

g) Estrategia sectorial para la atención de la Ola Invernal[191]

En el marco de la declaración de los Decretos 4579: "Por el cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano" y 4580: "Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública", las entidades del sector transporte en coordinación con el DNP y la Presidencia de la República, vienen formulando un Plan de Acción para la atención de emergencias ocasionadas por la Ola Invernal 2010-2011.

Este plan incluye una serie de iniciativas para disminuir los riesgos que enfrenta el sector ante desastres naturales y está conformado por un diagnóstico de las afectaciones, seguido por la cuantificación de las necesidades para atenderlas en tres fases de intervención: (1) Atención Humanitaria de Emergencias, (2) Rehabilitación y (3) Prevención y mitigación del riesgo; así como de las posibles fuentes de financiación y entidades responsables y de apoyo.

La Fase I, actualmente en ejecución, incluye las intervenciones de carácter urgente para permitir transito por los corredores afectados ofreciendo seguridad a los usuarios. Las operaciones consisten principalmente en el levantamiento de escombros e instalación de estructuras provisionales, recuperación de la banca y reconformación del terreno. En algunos casos se aprovechó la presencia de empresas que trabajan en la región para dar –con mayor agilidad– paso en la infraestructura afectada, el inventario de dichas acciones así como el presupuesto de los mismos se elaborará por parte del Invías, para el reconocimiento por parte del Fondo de Calamidades.

Conforme con lo anterior, la Fase I tiene en consideración para la infraestructura de la Red Vial, cuatro líneas de acción, teniendo en cuenta la prioridad de atención de las afectaciones y la disponibilidad de recursos:

- Atención en tramos con cierre total
- Atención en tramos con paso restringido
- Atención en tramos vulnerables
- Desarrollo de estudios y diseños para la fase de rehabilitación (estudios fase II)

En el modo fluvial, las obras de contención de los canales y ríos presentaron fallas como es el caso del Canal del Dique, Urrá y La Mojana requiriendo construcción de diques temporales, obras de contención y cierre de brazos o simplemente la limpieza de caños para facilitar el drenaje de algunos territorios.

La emergencia ocasionada por la ola invernal, en algunos casos implicó que la única vía para acceder a algunas regiones fuese el modo aéreo, por ello se dispusieron facilidades tales como aumento en frecuencias o intervención en las tarifas para facilitar el uso de este modo en situaciones críticas de la red vial.

En la fase II, se busca rehabilitar en el corto plazo (2011-2014) los corredores viales, alcanzando el nivel de servicio ofrecido antes de que ocurrieran las emergencias. Adicionalmente, esta fase incluirá la recuperación de las ayudas de aeronavegación, encausamiento de vías fluviales, dragado de canales navegables, construcción de jarillones y diques marginales.

Por último, la fase III, actualmente en estructuración, permitirá corregir de manera integral puntos críticos y vulnerables para cada modo a través de la ejecución de proyectos estratégicos tendientes a dar una solución definitiva. Se han determinado al menos 20 sitios críticos en los cuales debe desarrollarse infraestructura que permita disminuir la vulnerabilidad ante eventos climáticos, estos puntos tendrán soluciones integrales que asegurarán el tránsito con menor riesgo en 2.400 km.

La Fase III se convertirá en una oportunidad para hacer rectificación de trazados, diseño y construcción de tramos nuevos viales y férreos, desarrollo del Plan de Navegación Aérea y recuperación de la navegabilidad en las principales cuencas fluviales.

Como parte de la metodología de cuantificación de recursos para esta fase, se ha tenido como insumo el Plan Maestro de Transporte liderado por el MIT y el DNP, así como los programas que conforman las bases del presente Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Los proyectos que comprenderán la fase III, se caracterizan por ser obras de ingeniería de mayor duración, complejidad y diseñadas para disminuir la vulnerabilidad para afrontar los futuros impactos derivados del cambio climático. Esta fase, podrá extenderse hasta el 2018 con la posibilidad de iniciar su fase de maduración desde el 2011.

---

[189] En total hay 18 aeropuertos concesionados

[190] El PNA COL formula de manera detallada los requerimientos operacionales en el espacio aéreo colombiano, orientada por el Plan Mundial de Navegación Aérea de la Organización de Aviación Civil Internacional OACI (Fuente: PNA. Aerocivil).

[191] La evaluación aquí presentada corresponde al inventario efectuado al día 28 de enero de 2011.

De manera complementaria, los recursos destinados para la fase III no sólo permitirán la ejecución y finalización de megaproyectos, sino la culminación de obras que actualmente se desarrollan en el marco del Programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad (CACC) así como otros proyectos de impacto regional.

Los recursos para la puesta en marcha de las acciones mencionadas en las tres fases, provendrán del Fondo de Calamidades[192] como una cuenta especial de la Nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar (Fase I y II) y el Fondo de Adaptación, creado mediante el Decreto 4819 de 2010 cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de la Niña (Fase III).

h) Promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura

El Gobierno nacional revisará la normativa vigente que enmarca los mecanismos de vinculación del sector privado para el desarrollo de infraestructura pública, adelantando las acciones que desde la perspectiva normativa y presupuestal deban aplicarse para crear un nuevo marco atractivo, estable y claro, rector de los procesos y procedimientos de selección y contratación de inversionistas privados. Para el país será una prioridad el desarrollo del Mercado de Capitales local y la participación de los inversionistas institucionales para el financiamiento de las necesidades de infraestructura. Para ello, el Gobierno nacional definirá mecanismos para la adecuada asignación de riesgos y una definición del alcance de los mismos, y fomentará mecanismos de pago de largo plazo asociados a contratos que se orienten a la prestación de servicios de calidad para los usuarios de la infraestructura.

El Gobierno nacional, en aras de fortalecer e incentivar la participación privada en el desarrollo de proyectos viales, ha logrado avances importantes en el diseño de los contratos de concesión. Sobre la base de estos avances y lecciones aprendidas, se evolucionará hacia una nueva generación de concesiones viales en Colombia, para la que entre otros aspectos: (1) se analice la viabilidad de adoptar mecanismos eficientes de adjudicación de los proyectos que involucren el concepto de asegurabilidad de las obras y de la operación de la infraestructura; (2) se garantice contar con estudios técnicos que permitan minimizar la incertidumbre en la ejecución de los proyectos; (3) se establezcan esquemas de pago que favorezcan los incentivos del inversionista privado para la adecuada ejecución de sus responsabilidades en las distintas etapas del contrato y estimulen la financiación de las inversiones privadas a través del mercado de capitales; (4) se aproveche la capacidad de innovación y gestión por parte del sector privado; y (5) se minimice la volatilidad del presupuesto público orientado al desarrollo de los proyectos.

El Gobierno nacional trabajará sobre políticas tendientes a maximizar los beneficios de la Nación y a asegurar el adecuado mantenimiento y operación de la infraestructura, así como la complementación de obras necesarias en aquellos contratos de concesión que reviertan al Estado, de igual manera se fomentarán las estrategias que faciliten la movilidad urbana, por ejemplo a partir de autopistas urbanas con estrategias como peajes electrónicos, para ello el Gobierno nacional facilitará las condiciones para el desarrollo de estos proyectos.

[192] Decreto 4702 del 21 de diciembre de 2010.

Para ello, se analizarán entre otros, previo a la finalización de los contratos de concesión vigente: (1) los requerimientos de nuevas inversiones y las necesidades en materia de operación y mantenimiento inherentes a la infraestructura para la prestación de un adecuado servicio a sus usuarios, (2) el método más apropiado de provisión de la infraestructura nueva y el mantenimiento y operación de la existente, y (3) las fuentes de financiamiento.

i) Metas locomotora[193]

Tabla III-21

Programa	Indicador	Unidad	Línea base	Meta cuatrienio
Concesiones aeroportuarias	Aeropuertos con mejoras en el nivel de servicio	Número	6	10
	Incremento de pasajeros movilizados por el modo aéreo	Pasajeros	23.353.337	30.000.000
	Incremento de carga movilizada por el modo aéreo (ton.)	Toneladas	1.475.638	1.652.715
Mantenimiento del Canal Navegable del Río Magdalena	Carga movilizada por la red fluvial	Toneladas	2.383.780	6.000.000
	Kilómetros de canal navegable profundizados	Kilómetros	200	800
Corredores Prioritarios para la Prosperidad	Viaductos (Puentes) en la red vial primaria construidos	Número	1	27
	Kilómetros de red vial construidos	Kilómetros	150	740
Caminos para la Prosperidad	Kilómetros de Mantenimiento Rutinario de la red terciaria	Kilómetros	0	50.000
	Empleos directos generados anuales de mano de obra no calificada	Número	0	13.000
Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura marítima	Mantenimiento y profundización canales de acceso	Número	0	4
Construcción de Grandes Proyectos de Conectividad	Viaductos en la red vial primaria construidos	Kilómetros	5	38,0
	Puentes en la red vial primaria construidos	Kilómetros	0	14
Construcción de Infraestructura Binacional	Puentes construidos en zonas de frontera	Número	0	3
Mantenimiento de la red vial nacional	Kilómetros de mantenimiento integral	Kilómetros	2.000	4.000
Construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de corredores viales por concesión	Kilómetros de dobles calzadas en operación	Kilómetros	1.050	2.000
Construcción, mejoramiento,	Toneladas de carga	Toneladas	110.762.019	144.000.000

[193] Es el valor presente de los ingresos correspondientes a los aportes públicos y a los recaudos de peajes solicitado por el concesionario y que una vez alcanzado implica la terminación del contrato de concesión. Respecto al esquema de Ingreso Esperado balancea mejor el riesgo de demanda asumido por el privado, en la medida en que eventuales caídas de tráfico son compensadas a través de un mayor plazo de explotación a una tasa que compensa no sólo el valor del dinero en el tiempo sino el costo estimado de las fuentes de financiamiento del concesionario.

Programa	Indicador	Unidad	Línea base	Meta cuatrienio
rehabilitación, mantenimiento y operación de corredores férreos por concesión	transportada en red férrea concesionada			
	Kilómetros de red férrea concesionada en operación	Kilómetros	906	2.000
Infraestructura portuaria y actividades marítimas	Toneladas de carga transportada en puertos concesionados	Toneladas	416.734.629	482.027.511

4. Desarrollo minero y expansión energética

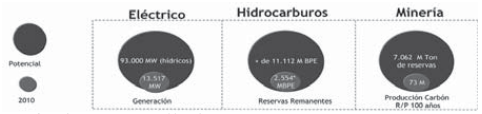
El desarrollo y dinamismo del sector minero energético mostrado durante la última década, ha sido el resultado del incremento en la potencialidad de los recursos del país, de una creciente apertura a la inversión y de la estabilidad en los marcos normativos y regulatorios. Es así como la participación del sector en el Producto Interno Bruto pasó del 8,8% en el 2006 al 9,2% en 2009[194]. Así mismo, la inversión extranjera directa pasó de USD$3.637 a 4.637[195] millones en el mismo periodo, teniendo un efecto incremental en las exportaciones, las cuales pasaron de USD$24.391 a 32.853[196] millones de 2006 a 2009.

Sin embargo, y más allá de que el sector esté generando la mitad de las exportaciones y dos terceras partes de la inversión extranjera directa, su mayor contribución en materia de desarrollo es la generación de recursos para inversión social y productiva. Sólo en 2009 el sector le transfirió al gobierno cerca de $20 billones[197] entre impuestos nacionales y locales, regalías y utilidades de las empresas en las que tiene participación.

Estas cifras pueden incrementarse si se aprovecha el potencial que tiene el país en los subsectores de energía eléctrica, hidrocarburos y minería. La figura III–28 muestra el potencial energético estimado, sin contar con los posibles usos de fuentes no convencionales de energía como la eólica, solar y geotérmica.

[194] Fuente DANE.
[195] Fuente Banco de la República.
[196] Fuente DANE.
[197] Fuente DIAN y cálculo Ministerio de Minas y Energía.

Figura III-28. Potencial energético del país



Fuente información MINMINAS-UPME-ANH Elaboración DNP.
Los 93.000 MW de potencial hídrico en generación no consideran restricciones ambientales.
* Corresponden a las reservas remanentes de crudo (1.776MBPE) y gas (778MBPE).

Considerando estas perspectivas y para que el sector se consolide como una locomotora de crecimiento para el país, el Gobierno debe enfocarse en asegurar el abastecimiento energético interno en el mediano y largo plazo, cerciorándose que todos los colombianos tengan acceso a las fuentes de energía requeridas para satisfacer sus necesidades, y se exploten los recursos de manera tal que maximicen su contribución al desarrollo sostenible del sector.

Lo anterior será posible si se mantienen las políticas que le han permitido al sector crecer y expandirse, se hacen ajustes al marco regulatorio que promuevan proyectos de ampliación de la oferta y se garantiza que el marco institucional del sector pueda impulsar, controlar, y regular la actividad energética. Así se podrían garantizar los recursos económicos necesarios para halar otros vagones que dependen del aporte del sector.

El sector eléctrico ha logrado posicionarse como un sector de talla mundial gracias a las reformas legales que permitieron su desarrollo como un mercado organizado y a la participación cada vez mayor del sector privado en los diferentes segmentos de la cadena.

Los esquemas regulatorios en este sector han permitido la expansión de su infraestructura: en generación, la subasta del cargo por confiabilidad realizada en el 2008, permitió asegurar la adición, durante el periodo del 2012 al 2018, de 3.421 MW de nueva capacidad; en transmisión, el esquema de convocatorias ha permitido la expansión del sistema, propiciando el aumento en la cobertura, la confiabilidad, y la continuidad en el servicio, bajo criterios de eficiencia y de remuneración adecuada a los inversionistas que participan en el sector. Es así como en los últimos cuatro años se lograron inversiones por USD$344 millones en proyectos de trasmisión, y se alcanzó una cobertura del 95% en el Sistema Interconectado Nacional.

No obstante lo anterior, como consecuencia del fenómeno del niño, el sector afrontó en el 2009 un nivel de aportes hídricos por debajo de los promedios históricos, generando un descenso acelerado en los niveles de embalse en el segundo semestre del mismo año. Esta situación fue controlada por medidas adicionales que forzaron la utilización de la generación térmica del país.

Con el objeto de prever con anticipación las medidas necesarias para enfrentar la presencia de este fenómeno, las principales estrategias de la política sectorial estarán enfocadas en fortalecer el mercado de energía mayorista, especialmente el esquema del cargo por confiabilidad y la comercialización de energía eléctrica, para asegurar el suministro eléctrico en situaciones de hidrología extrema, sin la intervención discrecional del Gobierno.

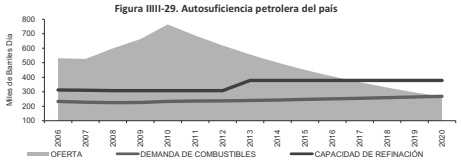
Respecto al sector de hidrocarburos, éste ha crecido considerablemente en los últimos cuatro años gracias a reformas realizadas como la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos

(ANH) en el año 2003, la cual separó los roles de administración del recurso de las actividades comerciales e industriales de Ecopetrol, la extensión de los contratos de asociación hasta el final de su vida útil, la liberación de las exportaciones de gas y la creación de un esquema contractual atractivo a nivel internacional.

Lo anterior se refleja en el aumento de indicadores sectoriales, por citar sólo algunos de los más relevantes, en el último cuatrienio se suscribieron 229 contratos de exploración y producción, y TEAS[198], la sísmica aumentó de 48.624 km^2 equivalentes entre 2002 y 2006 a 64.808 km^2 equivalentes entre 2006 y 2010, y se logró aumentar la producción de 529.000 BPD[199] en 2006 a los 785.000 BPD promedio año en 2010.

Este incremento en la producción, ha permitido continuar alejando el fantasma de la pérdida de la autosuficiencia petrolera, incorporando reservas por 1.381 MMbl[200] en los últimos 4 años, y mostrando perspectivas de autosuficiencia hasta el año 2020 (figura III–2).

Figura IIII-29. Autosuficiencia petrolera del país



Fuente Ministerio de Minas y Energía – ANH.

Para que los avances en materia petrolera se consoliden, es preciso continuar fortaleciendo el esquema de incentivos a la inversión privada, mejorando y profundizando los desarrollos regulatorios en los segmentos de transporte, almacenamiento, distribución, y comercialización de crudos y sus derivados, con el fin de garantizar el abastecimiento de manera continua y confiable a los usuarios.

En cuanto al desarrollo del gas licuado de petróleo (GLP), mediante el desarrollo de un marco regulatorio orientado a un esquema de "marcas" para la prestación del servicio, se pudo vislumbrar una organización industrial que llevó al sector a ser atractivo para el inversionista, y por ende, a prestar un servicio de calidad, seguridad, y confiabilidad para los usuarios. Conforme a este panorama, es necesario consolidar el esquema de marcas para la distribución y comercialización del GLP.

Por el contrario, el servicio del gas natural presentó un racionamiento durante la ocurrencia del fenómeno del niño, lo que obligó a una intervención estatal para asignar el gas natural a los sectores prioritarios de consumo, principalmente en el interior del país, donde se tenía una escasez del producto, exacerbada por restricciones en la capacidad de transporte.

[198] Contratos de Asistencia Técnica por sus siglas en inglés.
[199] Barriles por día calendario.
[200] Millones de barriles.

Este evento debe ser objeto de reflexión y análisis para las entidades gubernamentales, con el propósito de ajustar los lineamientos de política, la regulación, la vigilancia y el control, para poder posicionar nuevamente este sector en la canasta energética del país.

Por otra parte, el sector minero, pese a estar rezagado comparativamente en términos de institucionalidad, formalización, y consolidación industrial, ha atraído inversión en niveles elevados y consistentes en los últimos años. La inversión extranjera directa en el sector aumentó en un 74% pasando de USD$1.783 a 3.094 millones de 2006 a 2009. Gracias a esto, hoy en día el sector minero ocupa el segundo renglón en las exportaciones del país, las cuales ascendieron a USD$13.786 millones en el 2009, siendo el carbón, el ferroníquel y el oro los principales productos.

En los últimos 4 años, el Gobierno se enfocó en realizar una serie de ajustes al Código de Minas, Ley 685 de 2001, de los cuales pueden destacarse los siguientes: la disminución en los plazos de prórroga de la concesión minera, pasando de 30 a 20 años, la inclusión de procesos de selección objetiva para la entrega de áreas y el nuevo plazo para la legalización de la minería tradicional. Adicionalmente, se aumentó el conocimiento del subsuelo realizando 27.000 km en promedio por año, alcanzando una cobertura del 51% del país en geología básica, 34% en geoquímica y 6,27% en geofísica en escalas 1:100.000, siendo éste un insumo esencial para la adecuada explotación y aprovechamiento de nuestros recursos mineros.

Considerando este panorama, se requiere adelantar una serie de reformas para consolidar y materializar las inversiones en el sector, y así posicionar a Colombia como un país minero a nivel mundial. En este sentido, es primordial focalizar los esfuerzos en configurar una institucionalidad que sea capaz de responder al dinamismo del sector, teniendo en cuenta la problemática existente en todos los niveles de la cadena productiva. De la misma manera, es prioritario erradicar la extracción ilícita de minerales, la cual ha producido una mala percepción de la sociedad colombiana hacia el sector minero, debido a los daños causados al medio ambiente y a la sociedad.

Para consolidar el sector minero como un motor para el desarrollo económico, es preciso mantener una interrelación con otros sectores: establecer canales de comunicación fluidos con el sector ambiental, mejorar el manejo con comunidades en áreas de influencia de los proyectos en las fases de diseño, desarrollo, y operación y coordinar con el Ministerio de Transporte para identificar las necesidades de infraestructura vial, férrea y portuaria.

Otro aspecto relevante es formar capital humano en los niveles técnicos y profesionales, con el objeto de mejorar las prácticas de la actividad minera y la calidad de vida de los mineros.

a) Fortalecimiento, consolidación y expansión del sector eléctrico

1. Ajuste institucional del sector eléctrico

Con el propósito de aprovechar de manera óptima, eficiente y sostenible los recursos de generación de energía eléctrica, y fomentar la competitividad del sector en el ámbito internacional, el Gobierno nacional impulsará una reforma institucional donde se establezcan los responsables de definir la política, el planeamiento, la ejecución de proyectos, la estructuración de subastas y el manejo de Fondos Especiales. Así mismo, el Gobierno nacional fortalecerá la regulación con el fin de transmitir confianza a los distintos agentes de la cadena, revisando los procesos y estableciendo los mecanismos para mejorar la transparencia, diligencia y consulta.

2. Mercado de energía eléctrica

Para consolidar el sector eléctrico como eje de desarrollo productivo, se fortalecerá el mercado de energía bajo criterios de transparencia, y mediante una operación independiente y eficiente. En este sentido, el Gobierno nacional: (1) consolidará el sistema de información existente para que que sea robusto y se ajuste a las distintas fuentes de información a lo largo de la cadena. Así mismo, impulsará las medidas necesarias para que este sistema cuente con un módulo sobre contabilidad regulatoria que compile la información clave para desarrollar metodologías tarifarias; (2) continuará fortaleciendo la eficiencia y la transparencia en la operación, regulación, administración y despacho del Mercado de Energía Mayorista (MEM); (3) promoverá en conjunto con los agentes del mercado, la creación de instancias y mecanismos de auto regulación; y (4) evitará introducir contribuciones o impuestos adicionales a los ya existentes en las transacciones realizadas en el MEM, con el fin de asignar de manera eficiente los recursos.

3. Cadena productiva para el crecimiento

A lo largo de la cadena del sector eléctrico, es necesario adelantar estrategias de política y ajustes regulatorios que permitan mejorar la operación y garantizar la confiabilidad y calidad en la prestación del servicio. En cuanto a la actividad de generación, es preciso considerar que el actual esquema de cargo por confiabilidad ha logrado establecer un balance en el portafolio de tecnologías de generación, basándose en criterios de eficiencia económica y previendo condiciones hidrológicas críticas para la asignación de energía firme.

Por lo tanto, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) incorporará las medidas necesarias para asegurar la disponibilidad y el acceso al servicio, procurando minimizar los costos de generación cobrados a los usuarios finales, manteniendo la competencia por costos, independiente de la tecnología de generación, y fomentando un mecanismo de formación eficiente de precios.

Con relación a la transmisión de energía, el Gobierno nacional impulsará medidas que incorporen criterios de confiabilidad y eficiencia en la expansión y operación del Sistema de Transmisión Nacional y los Sistemas de Transmisión Regional. Así mismo, establecerá los mecanismos de coordinación con las autoridades locales, para que los Planes de Ordenamiento Territorial permitan el desarrollo de los sistemas de transmisión, especialmente en áreas urbanas. Finalmente, continuará promoviendo el desarrollo de Interconexiones Internacionales de Electricidad que sirvan para consolidar la industria de energía eléctrica como un sector exportador de talla mundial, a través de la búsqueda y concertación de esquemas que permitan el intercambio bajo criterios de eficiencia y beneficio para el mercado, sin perjudicar a los usuarios nacionales.

Gracias a los esfuerzos del Gobierno nacional, en los últimos dos cuatrienios la mayoría de las empresas públicas de distribución de energía han logrado sanear sus finanzas y mejorar su gestión administrativa. Sin embargo, es necesario continuar fortaleciendo la institucionalidad y el carácter empresarial de esta actividad, por lo que para el Gobierno nacional será una prioridad consolidar las prácticas de Buen Gobierno Corporativo y continuar con la vinculación de inversionistas estratégicos en las empresas de distribución.

En cuanto a los aspectos regulatorios en la actividad de distribución, el Ministerio de Minas y Energía conjuntamente con la CREG deberán: (1) evaluar la pertinencia de continuar aplicando el esquema de tarifa única en la áreas de distribución (ADD); y (2) considerar dentro de las próximas metodologías tarifarias, el desarrollo de sistemas de distribución con tecnologías que propicien un papel activo de la demanda[201] y permitan prestar servicios con valor agregado, como las redes inteligentes y la generación distribuida.

En cuanto a la comercialización de energía eléctrica, es necesario garantizar la adecuada prestación del servicio a los usuarios finales y establecer unas reglas claras para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de todos los agentes que participan del mercado mayorista y procurar la solidez financiera e idoneidad de los prestadores de este servicio público.

En este sentido, se revisará la reglamentación actual sobre la participación de los comercializadores en el MEM, se establecerán mecanismos que limiten el nivel de exposición a bolsa de estos agentes y se exigirá el cumplimiento de ciertos requisitos, como respaldo de capital o garantías financieras idóneas, para participar en el mercado. Igualmente, la CREG explorará esquemas alternativos basados en criterios de eficiencia para la prestación del servicio de comercialización de energía que estimulen una mayor competencia[202] y promuevan el desarrollo de este mercado, garantizando el acceso universal al servicio.

4. Energía para el desarrollo de la población más vulnerable

La destinación de los recursos de los Fondos Especiales del Ministerio de Minas y Energía dirigidos a mejorar la cobertura y calidad del servicio a la población más vulnerable, se realizará bajo criterios que promuevan la equidad regional y teniendo en cuenta el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Así mismo, el Gobierno nacional trabajará en la implementación de esquemas sostenibles y financieramente viables que permitan la prestación del servicio para los usuarios más pobres.

Los planes de desarrollo, expedidos para los dos cuatrienios anteriores, plantearon la creación y ampliación de fondos especiales con el propósito de resolver los problemas de informalidad e ilegalidad en la prestación del servicio de energía eléctrica. A pesar de las mejoras en los niveles de pérdidas en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) y de los procesos de normalización con recursos del Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE), los problemas de subnormalidad y de pérdidas de energía persisten. Por esta razón, es necesario replantear la estrategia para atacar los problemas mencionados y entrar en una nueva etapa de evolución, especialmente para los esquemas diferenciales de prestación del servicio.

Durante el presente cuatrienio se reglamentarán los mecanismos que permitan eliminar de manera gradual los esquemas diferenciales del servicio. En este sentido, y considerando que el Ministerio de Minas y Energía, a través del Decreto 387 de 2007, dio los lineamientos para establecer los planes de reducción de pérdidas de energía eléctrica, se debe: (1) impulsar los esquemas prepago, y las redes anti fraude en las Zonas Especiales; (2) eliminar de manera gradual

[201] En particular la demanda no regulada.
[202] En particular la demanda no regulada.

el Fondo de Energía Social (FOES) en un periodo no mayor a cuatro años, ya que el esquema no produce en los usuarios un incentivo a normalizarse; y (3) destinar los recursos de las rentas de congestión, que actualmente financian al FOES, a fortalecer el Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE).

En lo referente a las Zonas No Interconectadas, y a pesar de los esfuerzos del Instituto para la Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas-IPSE, de la inyección de recursos a través del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI) y de los subsidios por menores tarifas, la cobertura y continuidad del servicio es baja. No obstante, y dado que la política ha sido la correcta, se incrementarán los esfuerzos, siguiendo este mismo camino.

El Gobierno nacional dará los incentivos para que la gestión de las empresas prestadoras del servicio de energía en las ZNI obedezca a criterios de carácter empresarial, buscando el aumento en la cobertura y el mejoramiento en la calidad. En este sentido, el Ministerio de Minas y Energía se enfocará en: (1) desarrollar esquemas de áreas de servicio exclusivo, donde las condiciones del mercado lo permitan; (2) priorizar la generación basada en energías renovables, en concordancia con las políticas de uso limpio y eficiente de la energía, y los planes de expansión de generación para ZNI; (3) priorizar la inversión en aquellas áreas enmarcadas en el Plan Nacional de Consolidación Territorial; y (4) adelantar los proyectos de interconexión de las ZNI al SIN que sean económica y financieramente viables, utilizando los recursos del FAZNI.

Con el propósito de poder generar una diferenciación en materia de políticas para atacar las problemáticas particulares que se presentan en las diferentes regiones, el Gobierno nacional creará una serie de mecanismos al interior de los Fondos administrados –Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER, FAZNI y PRONE– para que se asignen los recursos bajo un esquema de participación por demanda, que además asegure la asignación en las regiones de mayor problemática.

b) Actividad exploratoria de hidrocarburos y confiabilidad en los sistemas, con aprovechamiento sostenible de los recursos

1. Fortalecimiento institucional

Para avanzar en la consolidación de un modelo institucional competitivo para el sector, el Ministerio de Minas y Energía analizará y revisará la asignación de funciones de definición de política, regulación y fiscalización entre sus diferentes entidades, enfocándose principalmente en establecer las herramientas necesarias para la definición de políticas mediante: (1) fortalecimiento de los sistemas de Información SICOM[203] y SIGH[204], y la creación de un sistema de información de transporte; (2) el incremento del volumen de información del sector de Biocombustibles para tener un inventario más actualizado; y (3) la consolidación y el fortalecimiento del área técnica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), con el objeto de responder oportunamente al crecimiento del sector.

Así mismo, se fortalecerá el marco institucional en el sector de gas natural para un mejor desempeño y coordinación entre los agentes, lo que exige: (1) contar con un nuevo agente responsable de la gestión técnica del sistema nacional de transporte de gas natural, que asegure la continuidad y seguridad del suministro en el corto y mediano plazo y la coordinación con el sector eléctrico; y (2) ajustar el rol que desempeña actualmente el Consejo Nacional de Operación de gas (CNO), para que desarrolle los acuerdos operativos y protocolos que se requieran para nivelar el sector, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales.

Por otro lado, el Gobierno nacional determinará la viabilidad desde el punto de vista técnico, jurídico, y económico de crear un ente regulador de los precios de combustibles líquidos derivados, biocombustibles, y Gas Natural Comprimido Vehicular (GNCV), y crear un ente que vigile y controle la cadena de combustibles. Estas funciones de regulación y control podrán ser realizadas por entidades nuevas o utilizando la estructura institucional existente.

El ente regulador se encargará de tomar las decisiones acerca de la formación de precios y de tarifas de la cadena del *dowstream* de los combustibles líquidos, biocombustibles y GNCV, de manera técnica, imparcial y transparente, evaluando las medidas adoptadas y corrigiéndolas según los resultados evidenciados. Por su parte, el otro ente se encargará de la vigilancia y control de los agentes para garantizar el cumplimiento de la reglamentación regulatoria y técnica. Para asegurar su establecimiento y funcionamiento, el Gobierno nacional podrá crear un margen especial dentro de la estructura de precios de combustible.

2. Aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos

Es fundamental mantener las condiciones económicas, la seguridad física y las reglas vigentes en materia contractual, con el propósito de consolidar la inversión que está llegando al sector, y de esta manera alcanzar las metas trazadas para el cuatrienio. Es también necesario ampliar el nivel de conocimiento del subsuelo, especialmente en aquellas cuencas no exploradas, para conocer su potencial y poderlas entregar a los inversionistas bajo esquemas competitivos.

Dentro del cumplimiento de sus funciones, la ANH ha avanzado satisfactoriamente en la adjudicación de bloques tanto para exploración como producción, lo cual refleja una asignación eficiente del recurso. Sin embargo, es necesario profundizar su fortalecimiento y aumentar su especialización para que sea capaz de desarrollar cada vez un papel más efectivo.

Como parte de este esfuerzo es necesario identificar y materializar el potencial en yacimientos no convencionales, considerando aspectos ambientales y promoviendo la maximización de la explotación del recurso, en concordancia con la situación de abastecimiento energético del país. Para ello, el Gobierno nacional contratará los estudios necesarios para establecer un modelo contractual y elaborará la reglamentación técnica necesaria para la exploración y explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos, dentro de los que se destaca el de gas metano asociado al carbón.

En cuanto al gas natural, el Gobierno nacional establecerá lineamientos de política centrados en el aseguramiento del abastecimiento en el mediano plazo y en la confiabilidad de la prestación del servicio. Para ello, debe seguir dos estrategias: (1) profundizar en la promoción de la actividad exploratoria mediante la libertad de las exportaciones, las cuales obedecerán a criterios técnicos y transparentes que tengan en cuenta el abastecimiento interno; y (2) crear un esquema que permita importar gas natural, para garantizar el abastecimiento interno, bajo el mecanismo más eficiente desde el punto de vista técnico y económico.

3. Garantizar la expansión y el acceso a la infraestructura

Si bien el aprovechamiento del recurso de una manera eficiente y sostenible es muy importante en la cadena de producción, se debe garantizar el acceso a la infraestructura de transporte mediante la ampliación de la capacidad de almacenamiento en tanques, y de transporte por oleoductos, gasoductos y poliductos, de acuerdo con criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera que aseguren la continuidad y confiabilidad de estos servicios.

Para el caso de oleoductos, se espera contar con una capacidad mínima de transporte de aproximadamente 1'200.000 BPD y 300.000 BPD de diluyente adicional para finales del año 2013[205], así como una capacidad de transporte en gasoductos de 1.220 MPCD[206] (244.000 BPED) en el año 2014[207].

La expansión en la capacidad de transporte por ductos contará con una coordinación interinstitucional a nivel nacional y local, que permita desarrollar los proyectos de ampliación y/o construcción, con un enfoque de desarrollo sostenible, considerando los impactos sobre las comunidades[208] y el entorno en que se ejecutan los mismos. Lo anterior, priorizando la expedición de licencias ambientales, los permisos de cruces de vías y ferrovías, concesiones en puertos, accesos a la infraestructura disponible[209], consultas con las comunidades, entre otros aspectos relevantes, para asegurar que su entrada en operación no afecte el abastecimiento del país.

4. Ampliación y modernización de las refinerías y fortalecimiento de la cadena de distribución y comercialización de combustibles

Es necesario poder establecer los lineamientos de política y ajustes regulatorios que permitan garantizar la confiabilidad en el suministro de combustibles líquidos y gas combustible a todos los sectores de la economía, en particular, en momentos de congestión como la registrada durante el Fenómeno del Niño. Bajo estos criterios, el Gobierno nacional deberá adelantar acciones en los segmentos de refinación, transporte por poliductos, y distribución de combustibles.

La primera de ellas se enfoca en garantizar la confiabilidad en el suministro de combustibles, para lo cual es importante que el Ministerio de Minas y Energía socialice e implemente el Plan de Continuidad de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo, el cual busca soportar durante una contingencia[210] el abastecimiento de los productos destinados a la demanda nacional. En el mismo sentido, y para enfrentar efectivamente fenómenos de desabastecimiento temporal, nacional, o regional de los combustibles líquidos, es necesario establecer un estatuto de racionamiento, definiendo las prioridades de suministro por sectores de consumo.

En segundo lugar, se continuará con la consolidación de los procesos de expansión y modernización de las refinerías del país, con el fin de mejorar la calidad de los combustibles y garantizar la confiabilidad del sistema.

En cuanto al transporte de combustibles líquidos por poliductos, el Ministerio de Minas y Energía debe: (1) expedir la normativa necesaria para reglamentar la actividad de transporte en poliductos y su metodología tarifaria; (2) administrar el Sistema de Información de Transporte (SIT) por poliductos; y (3) crear mecanismos que promuevan la eliminación de las barreras existentes para el uso de terceros de las facilidades logísticas para importar y exportar combustibles en los puertos.

Por último, es importante resaltar que dentro del proceso de desregulación y desarrollo del mercado de derivados del petróleo, se han adoptado las medidas necesarias para crear condiciones que faciliten la entrada de nuevos actores privados en la cadena del *downstream*. En tal sentido, con la expedición del Decreto 4299 de 2005, se dieron las normas para desarrollar la cadena de comercialización, garantizando la competencia sobre unas bases mínimas de igualdad para los agentes, maximizando los beneficios para el consumidor final, y previniendo la comercialización ilegal de combustibles. Para el cumplimiento de dichas pautas, es necesario que tanto los agentes de la cadena como los organismos de certificación, cuenten con un reglamento técnico claro y acorde a las nuevas disposiciones técnicas y ambientales aplicables. Adicionalmente, el Gobierno nacional evaluará el marco sancionatorio actual y lo fortalecerá con el fin de que se genere un desincentivo a la comisión de delitos en los diferentes niveles de la cadena.

En cuanto al gas natural, el primer reto del sector se centra en establecer criterios de confiabilidad que sean eficientes económica y financieramente. Con este fin, se analizarán alternativas de construcción de infraestructura nueva en transporte y distribución, teniendo en cuenta las valoraciones que consideren la menor relación costo-beneficio para los usuarios finales.

En segundo lugar, se deben generar mecanismos para la comercialización mayorista que incentive las inversiones en exploración gasífera, promoviendo esquemas de contratación que permitan a los inversionistas mitigar los riesgos de demanda, tener la remuneración adecuada, y promover la estandarización de contratos de suministro y transporte. En este sentido, se desarrollarán mecanismos flexibles con incentivos que propicien el incremento de la oferta de gas en firme y permitan la formación libre de precios a partir de señales de escasez.

Cuando existan agentes con posición dominante, la CREG establecerá los mecanismos que considere idóneos para determinar los esquemas de comercialización del gas adecuados ante estas situaciones.

Por otro lado, es importante que las metodologías de remuneración de distribución de gas natural consideren análisis económicos comparativos frente al energético sustituto, cuando se analice su viabilidad de expansión.

Los logros en el sector de Gas Licuado de Petróleo (GLP) han sido representativos, sin embargo, persisten problemáticas asociadas con el suministro de GLP como combustible en la Refinería en Barrancabermeja, su uso como materia prima del sector petroquímico y los mantenimientos periódicos en la Refinería, considerando que existe un único proveedor de este combustible en el país.

En este sector, los esfuerzos del Gobierno nacional para los próximos años, estarán dirigidos a consolidar la reorganización empresarial, vía el esquema de marcas implementado, con el fortalecimiento del marco regulatorio y reglamentario que permita: (1) promover la libre competencia en el suministro de GLP mediante el acceso de nuevos agentes y definir las

[203] Sistema de información de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.
[204] Sistemas de Información Geográfica para el Sector de Hidrocarburos.

[205] Fuente: Ministerio de Minas y Energía.
[206] Millones de pies cúbicos al día.
[207] Fuente: Ministerio de Minas y Energía.
[208] Este desarrollo sostenible tendrá como consideración que se cuente con una satisfacción razonable de expectativas de la comunidad, que la información sea pública y permanente y que se cuente con un apoyo a los proyectos por parte de las instituciones regionales y locales con unas reglas claras en el relacionamiento Industria-Comunidad-Gobiernos locales y regionales.
[209] En particular el acceso a puerto y a las boyas.
[210] Bajo el supuesto de falla y salida de operación de la refinería de Barrancabermeja por un período determinado y el uso del Poliducto Mansilla - Tocancipá como un plan de contingencia por falla en el sistema Salgar - Mansilla.

obligaciones y responsabilidades en el suministro de GLP a través de la firma de contratos; (2) definir mecanismos para la protección de los usuarios de GLP como el establecimiento de un estatuto de racionamiento; (3) establecer mecanismos de confiabilidad en la prestación del servicio; y (4) fomentar la diversificación de los usos de este combustible para incrementar la competencia en su suministro, distribución y comercialización.

5. Relación Gobierno - industria y desarrollo de servicios complementarios

Las perspectivas de las anteriores políticas, hacen que la industria petrolera y de gas demande una serie de servicios complementarios que tendrán que adaptarse para poder cumplir con las metas de producción, transporte, refinación, distribución, y comercialización.

Considerando lo anterior, el sector, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, trabajará por el mejoramiento de la competitividad de la industria y de los bienes y servicios complementarios mediante: (1) la consolidación de la Agenda Gobierno-Industria, con el fin de identificar en etapas tempranas problemáticas asociadas al desarrollo de proyectos; (2) la revisión de la posibilidad de crear clústeres petroquímicos alrededor de la refinería de Barrancabermeja y la consolidación del existente en Cartagena, generando valor agregado en la industria y aumentando la capacidad de creación de empresas y empleo en las regiones Central y Caribe; y (3) la estructuración de un programa para la industria de bienes y servicios petroleros, que contemple la formación y capacitación del recurso humano, la innovación e investigación tecnológica, el desarrollo de proveedores y la formación de clústeres para las actividades del sector a escala nacional y regional.

c) Fortalecimiento institucional minero para su desarrollo sostenible

1. Reforma institucional

El país ha sido objeto de grandes inversiones provenientes del extranjero dirigidas a la minería de gran escala, principalmente de Carbón. No obstante existen otros tipos de mineros que pertenecen a la minería de pequeña y mediana escala, los cuales requieren un trato particular según su naturaleza. Además existe otro nivel donde se practica la extracción ilícita de minerales, la cual se caracteriza por la ausencia del título minero, el incumplimiento de los requisitos legales y técnicos para desarrollar la actividad, la ausencia de planeación, y la falta de control en materia de impactos ambientales y sociales.

Todo lo anterior hace prioritario la consolidación de instituciones fuertes que puedan regular este mercado, vigilar el cumplimiento de las normas vigentes e implementar mecanismos sancionatorios eficientes que permitan garantizar el adecuado ejercicio de la actividad minera.

Dichas instituciones deberán ejercer las funciones y responsabilidades respecto a la formulación de política, planeación, administración del recurso, regulación, vigilancia, control, generación de conocimiento del subsuelo, manejo de los sistemas de información, promoción, monitoreo de riesgos, atención, y prevención a emergencias de manera que la actividad minera sea un generador de crecimiento para el país y para las regiones con un mínimo impacto social y ambiental.

Por lo tanto, el Gobierno Nacional implementará una serie de estrategias para reformar el sistema institucional y normativo del sector a partir de: (1) revisar la asignación de las competencias y funciones de las entidades sectoriales, con énfasis en las del Instituto Colombiano de Geología y Minería Ingeominas y las de las delegaciones mineras en las entidades territoriales; (2) crear la Agencia Nacional de Minerales, como la autoridad encargada de promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros del país, administrándolos y promocionándolos integralmente; (3) continuar con el ajuste y desarrollo de la normativa vigente, con altos estándares técnicos, sociales y ambientales; (4) analizar la pertinencia de la creación de una Superintendencia de Minerales, o de otros esquemas, que se encargue de la vigilancia y control de los agentes para garantizar el cumplimiento de la reglamentación regulatoria y técnica y de la fiscalización del recurso

2. Minería competitiva, responsable y productiva

Es necesario mejorar las prácticas mineras con el objeto de hacer un uso eficiente y sostenible de los recursos mineros en armonía con el medio ambiente y la comunidad. Para ello es indispensable incentivar la formalización, incluyendo a quienes practican la minería por fuera del marco legal vigente, aumentar la productividad como mecanismo para mejorar el posicionamiento de los minerales colombianos en el mercado mundial y garantizar la seguridad y la calidad laboral del personal humano que trabaja en este sector.

Para lograr estos objetivos, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las siguientes estrategias: (1) consolidar acciones para capacitar a los mineros; (2) impulsar mecanismos de financiamiento para la minería de pequeña y mediana escala; (3) diseñar esquemas de transferencia tecnológica que incentiven la transformación productiva y mejoren la productividad; (4) generar esquemas para mejorar la seguridad minera con un enfoque preventivo, con sistemas de información claros y accesibles a los diferentes agentes, y que promuevan la vinculación de los mineros dentro del Sistema de Protección Social; (5) evaluar la posibilidad de utilizar esquemas de cooperativismo, con el propósito de mejorar la competitividad de la minería de pequeña escala; (6) analizar la conveniencia de los Distritos Mineros, como una herramienta para focalizar la oferta de servicios y bienes públicos; (7) diseñar certificaciones que evidencien que las explotaciones cumplen con los requisitos técnicos, ambientales y sociales requeridos;(8) liderar acciones conducentes para que Colombia participe en el Plan para la Transparencia de las Industrias Extractivas desarrollado por el Banco Mundial; y (9) generar indicadores para verificar la contribución de la minería en generar condiciones de desarrollo sostenible.

Adicionalmente, el Gobierno adelantará las siguientes acciones para formalizar el ejercicio de la actividad minera: (1) configurar grupos interinstitucionales especializados para combatir prácticas ilegales y tomar las medidas necesarias para el sancionamiento de estas conductas y la judicialización y disposición de los bienes incautados, cuando aplique; (2) verificar que los minerales utilizados en otros procesos productivos provengan de una fuente con título minero que se encuentre en etapa de explotación, y que cumpla con todas las normas y reglamentaciones vigentes ; (3) verificar y controlar los insumos utilizados para la explotación minera; (4) culminar los programas de legalización de minería de hecho; y (5) impulsar la veeduría ciudadana para asegurar la efectividad en el cumplimiento de las funciones de las autoridades ambientales .

Por último, es necesario adelantar acciones que mejoren la competitividad del sector a nivel regional, para lo cual la autoridad minera en coordinación con otras entidades diseñará e implementará medidas para: (1) mejorar las condiciones de infraestructura y logística en transporte de minerales en coordinación con el Ministerio de Transporte, enmarcando las acciones dentro del Plan Maestro de Transporte; (2) fomentar estrategias para la agregación de valor en los minerales, como la configuración de clústeres y de encadenamientos productivos; (3) desarrollar la industria de servicios complementarios; y (4) mejorar los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera.

3. Ampliar el conocimiento del potencial minero y los sistemas de información

Para poder tomar las decisiones de política que verdaderamente desarrollen el potencial minero de Colombia, es necesario contar con un conocimiento geológico, geoquímico, y geofísico adecuado del subsuelo que permita identificar zonas susceptibles de ser reservadas por el Estado para su posterior asignación a través de procesos competitivos.

Aunque con la expedición de la Ley 685 de 2001 el Gobierno nacional consideró la importancia de contar con un sistema robusto y georeferenciado de información sectorial para la toma de decisiones, éste aún no se ha establecido. Por esta razón, el Ministerio de Minas y Energía avanzará en la consolidación del Sistema Nacional de Información Minero (SNI), orientado a facilitar el desarrollo de las funciones misionales y donde se establezcan con certeza las reservas, la producción, el mercado laboral, y el conocimiento del subsuelo.

El Ministerio de Minas y Energía como ente rector del sector minero elaborará los lineamientos, de obligatorio cumplimiento para todos los entes públicos y privados que generen la información del sector

Con el propósito de generar un direccionamiento sectorial y la generación de conocimiento adecuado, dicho sistema adoptará los desarrollos en tecnologías de información y comunicación (TIC), necesarios para las diferentes macro funciones del sector, como el conocimiento geológico, la administración del recurso, el fomento, y la promoción del mismo.

Durante el próximo cuatrienio deberá priorizarse el desarrollo, la funcionalidad, y operación de las macro funciones de administración del recurso minero, gestión del conocimiento geocientífico y el fomento minero. Es primordial que el sistema a implementar sea capaz de interactuar con los sistemas de otras agencias del Estado, como las responsables de los temas ambientales y del manejo de comunidades.

d) Interrelación con ejes transversales

El desarrollo sostenible de la locomotora minero-energética, requiere contar con unos rieles sólidos, entendidos como los ejes transversales, los cuales le permitan aprovechar esa potencialidad planteada a lo largo del documento. Es así, como se hace indispensable fortalecer y consolidar la relación institucional con otros sectores y dimensiones como el ambiental, el manejo con las comunidades, la seguridad, el desarrollo de infraestructura de transporte, las reformas institucionales, la formación de capital humano, los encadenamientos productivos, la agregación de valor a los productos, y el desarrollo de la industria de servicios y bienes complementarios, sin perder de vista la misma coordinación que debe darse entre los subsectores minero-energéticos.

1. Lineamientos sectoriales

Dentro del proceso de avance de la locomotora minero energética, se deben establecer al interior del sector unos principios de reforma institucional que definan las directrices generales de cada subsector.

De acuerdo con lo anterior, y con el propósito de articular la visión estratégica integral del sector, es necesario evaluar las funciones de definición de política, regulación, planeación integral, administración de recursos, vigilancia, control y fiscalización, para poder definir cuáles serán las entidades encargadas de realizarlas.

En primer lugar, el Ministerio de Minas y Energía como entidad rectora de la política, debe tener la capacidad de realizar ejercicios de planeamiento de la oferta y la demanda en el largo plazo, y de simulación de política para valorar con mayor precisión sus efectos en el sector.

En segundo lugar, es importante resaltar que para la implementación de los lineamientos de política pensados para la Locomotora minero-energética que se han descrito en este capítulo, se establecerán mecanismos de asignación de los recursos que prioricen tanto los proyectos para la población más vulnerable como los aumentos en productividad.

En tercer lugar, es necesario establecer que los esquemas de confiabilidad y abastecimiento de los energéticos definidos en este plan, no vayan en detrimento de la confiabilidad de otros energéticos sustitutos o complementarios.

En cuarto lugar, y dada la importancia de elevar la productividad como mecanismo para maximizar el impacto en el desarrollo del sector, se promoverá la formación y consolidación de clústeres alrededor de las actividades del sector, el desarrollo de mercados eficientes de proveedores de servicios complementarios y la creación de valor agregado en la industria. Como parte integral de este esfuerzo, se fomentará la formación de capital humano en las áreas técnica y profesional.

Durante el último cuatrienio el esquema de solidaridad ha mostrado una tendencia hacia el déficit, que en el largo plazo se hace insostenible. Por lo tanto es ineludible para el Gobierno afrontar una reforma a este esquema de solidaridad. Estudios desarrollados por distintos autores[211], han concluido que el mecanismo de subsidios cruzados, basados en la estratificación socioeconómica actual, no logra focalizar adecuadamente los recursos hacia la población más pobre. En este sentido, el Gobierno nacional impulsará la definición y expedición de la nueva metodología de estratificación y dará los lineamientos de política pertinentes para su implementación, garantizando los ajustes necesarios en los porcentajes de subsidios de manera que la escala redistributiva no tenga efectos regresivos y permita hacer más eficiente la asignación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios.

[211] Cámara de Grandes Consumidores de Energía y Gas - ANDI (2009). *Propuestas para mejorar la competitividad de la industria Nacional*; y Mauricio Santa María, Nils-Henrik Von Der Fehr, Jaime Millán, Juan Benavides, Orlando Gracia, Erika Schutt (2009). El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores. *Cuadernos de Fedesarrollo Núm. 30.*

No obstante, mientras se implementa dicha metodología, se garantizará la sostenibilidad fiscal del esquema y se propondrán los arreglos normativos que permitan: (1) implementar los mecanismos regulatorios que permitan la eliminación gradual del subsidio al estrato 3; y (2) desarrollar los estudios necesarios para determinar niveles de consumo básico de subsistencia que incentiven el uso eficiente de la energía por parte de los usuarios subsidiados, pero diferenciando los mecanismos que se aplicarán en las Zonas No Interconectadas. Todas estas medidas relacionadas con el esquema de solidaridad deben hacerse de tal manera que cuiden la situación financiera de las empresas prestadoras del servicio que son el vehículo para la asignación de los subsidios.

En todo caso, dentro de la estrategia de igualdad de oportunidades planteada a lo largo de este documento, se incluyen los subsidios a los servicios de energía eléctrica y gas natural.

2. Ambiental

En cuanto al sector ambiental, se deben coordinar y armonizar las agendas sectoriales para tener un licenciamiento dinámico y una respuesta del sector ambiental a los requerimientos que se vienen a futuro. Por esto, es necesario plantear las siguientes estrategias: (1) mejorar la calidad e intercambio de información entre el sector minero energético y el ambiental para tomar decisiones informadas en los dos sectores; (2) definir el plan de ordenamiento minero en un plazo no mayor a 1 año; (3) formular una metodología para prevenir, identificar y valorar los pasivos dejados por el sector minero-energético, y formular proyectos de recuperación ambiental y compensación en las zonas afectadas; y (4) establecer un diálogo interinstitucional entre los dos sectores en cuanto a la delimitación de áreas excluidas utilizando criterios de desarrollo sostenible.

Las autoridades de planeación del sector minero-energético, realizarán estudios de costo beneficio que consideren dentro de sus análisis las externalidades y en costos ambientales ocasionados por los distintos proyectos de expansión en cada sector. De acuerdo con tales resultados, las autoridades encargadas de la administración de los recursos minero-energéticos concertarán mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales a las comunidades afectadas. De cualquier manera no se incluirán proyectos que cómo resultado de dichos estudios arrojen en el largo plazo costos ambientales superiores a los excedentes financieros del proyecto, ni que causen daños irreparables a ecosistemas estratégicos.

Como instrumento para fortalecer la eficiencia, confiabilidad y planeamiento en el sistema de generación eléctrica, y a la vez utilizar la información de aportes hídricos recopilada por las generadoras para mitigar los impactos de posibles inundaciones, el Gobierno nacional fortalecerá el brazo técnico del IDEAM en cuanto a sus capacidades de análisis del sistema hidroeléctrico, y propiciará la coordinación y la retroalimentación de información entre esta entidad, los organismos del sector eléctrico y el Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres.

En caso de catástrofes y calamidad por efecto de desastres naturales, el Ministerio de Minas y Energía deberá priorizar la recuperación de la infraestructura energética que permita el cubrimiento y el abastecimiento de las necesidades básicas en las zonas afectadas por la emergencia y diseñará los mecanismos que permitan cubrir los costos adicionales que impliquen estas inversiones.

Así mismo, el País debe prepararse para las transformaciones en la disponibilidad de recursos y nuevas demandas energéticas generadas por el fenómeno de cambio climático. En este sentido, es importante que las autoridades de planeación del sector energético consideren criterios relacionados con el cambio climático en la definición de política económica y en la formulación de los planes de expansión de cada sector. Esta realidad plantea nuevos retos, no solo al estado, sino a usuarios y a inversionistas del sector, por lo que para enfrentarla será necesario el aporte de todos.

Dada la alta participación de la energía hidroeléctrica en el parque generador colombiano, es preciso considerar los distintos escenarios críticos a los que podría estar sometido el país teniendo en cuenta la intensidad, duración y frecuencia del Fenómeno del Niño. Así mismo, es necesario considerar los distintos escenarios de demanda de Energía Eléctrica y Gas combustible que podrían resultar de elevaciones o disminuciones estructurales de la temperatura en las distintas regiones del país.

En consideración de lo anterior, se adelantarán las siguientes acciones: (1) la UPME o quien haga sus veces, tendrá en cuenta el cambio climático para la formulación de los Planes indicativos de expansión de la capacidad de producción y transporte, y para el diseño de los distintos escenarios de demanda de los sectores de energía y gas; (2) la UPME también coordinará la planeación del sector hidroeléctrico con la autoridad de planeación y gestión del riesgo, de manera que el plan de expansión del sistema de generación incluya el desarrollo de obras de mitigación de los impactos del cambio climático; (3) la Comisión de Regulación de Energía y Gas, revisará la regulación del sector para incluir incentivos que garanticen el abastecimiento de estos recursos, considerando los escenarios mencionados.

3. Social

En cuanto al aspecto social, es necesario establecer mecanismos sólidos de coordinación con el Ministerio del Interior y establecer protocolos para atender y acompañar a la industria en su relación con las comunidades durante las fases de planeación, implementación, desarrollo y operación en los proyectos. Para esto, se requiere: (1) fortalecer institucionalmente y mejorar la capacidad para atender de forma oportuna los procesos de consultas previas y el manejo con comunidades durante la restructuración del Ministerio de Interior y Justicia; (2) definir y agilizar los procesos de consulta previa con comunidades; (3) elaborar un plan de choque para el desarrollo de consultas previas en proyectos que sean estratégicos para el sector; (4) generar canales de comunicación con la comunidad, con información pública y permanente durante las diferentes fases de desarrollo de los proyectos; (5) definir los protocolos para los permisos arqueológicos en la ejecución de proyectos; y (6) elaborar una estrategia de corto y largo plazo para el manejo de crisis sociales.

4. Política exterior

En política exterior, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con la Cancillería, definirán las prioridades en términos de relaciones bilaterales y multilaterales, procurando siempre la alineación de los intereses de las partes involucradas en los acuerdos con la política energética nacional.

5. Transporte y logística

El sector minero necesita una articulación con el sector de transporte para poder evitar posibles cuellos de botella en la producción de minerales y de hidrocarburos. En ese sentido es necesario: (1) mejorar los tiempos de respuestas en licenciamiento, permisos, y solicitudes de los agentes del sector, ante las entidades vinculadas con el Ministerio de Transporte; (2) establecer una solución en la discusión generada por el movimiento de redes de servicios públicos, con el criterio de no generar subsidios cruzados entre sectores; y (3) coordinar esquemas concesionales entre los dos sectores, cuando sean viables desde el punto de vista técnico y financiero.

e) Metas

Tabla III-22

Subsector	Indicador	Unidades	Base	2014
Hidrocarburos	Producción de petróleo y gas	Barriles de petróleo equivalentes diarios	990.600 (1)	1.420.000
	Nuevos contratos suscritos por la ANH	Número	197	205
	Nuevos pozos exploratorios (A3)	Número de pozos	340	570
	Capacidad de transporte de oleoductos	Miles de barriles por día (Kbpd)	700 (2)	1.450
	Capacidad de transporte de gas natural	Miles de pies cúbico por día (Mpcd)	1.100 (2)	1.375
Minería	Producción anual de carbón	Millones toneladas año	73 (3)	124
	Producción anual de oro	Toneladas- año	48 (3)	72
	Conocimiento geológico del país (escala 1:100.000)	Porcentaje cobertura	51%(2)	80%
	Tiempo de respuesta en procesos de otorgamiento de títulos mineros.	Días	514	90
	Títulos mineros fiscalizados	Porcentaje cobertura	55% (4)	100%
	Índice de fatalidad minera	Número de fallecidos por millón de horas hombre trabajadas por año	3,36 (4)	1,68
Energía	Capacidad de Generación Eléctrica	MW	13.542 (2)	16.234
	Tiempo promedio diario de prestación del servicio de energía en las cabeceras municipales de las Zonas No Interconectadas, ZNI.	Horas por día	16	24

Base: Son los resultados obtenidos durante el cuatrienio 2004-2010 a agosto de 2010, excepto (1) Son los resultados correspondientes al mes de diciembre de 2010, (2) Es el resultado acumulado a diciembre de 2010, (3) Es la producción anual del 2009, (4) Es el resultado del año 2010.

5. Vivienda y ciudades amables[212]

El grado de urbanización en Colombia, el aporte de las ciudades al crecimiento económico y los múltiples encadenamientos e impactos sociales positivos alrededor de la vivienda, la provisión de agua potable y saneamiento, y el desarrollo de sistemas de movilidad, con un marco adecuado de política, permitirán que esta locomotora sea fundamental para la disminución de la pobreza, el crecimiento económico sostenible y la generación de riqueza y la superación de las condiciones de calamidad pública ocurrida en el país por la ola invernal 2010-2011, con un mayor equilibrio regional[213].

a) Diagnóstico

La política urbana ha tenido avances importantes en los últimos años (UN-HABITAT, State of the World Cities: 2008/2009). La Estrategia de Ciudades Amables de la Visión 2019 ha generado procesos cada vez más integrales a nivel local, articulando inversiones en vivienda, agua potable, movilidad, saneamiento básico, entre otros, logrando así un avance satisfactorio en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, persisten dificultades para lograr un desarrollo territorial más integral, relacionadas con: (1) falta de articulación y complementariedad de los procesos de desarrollo territorial a escala metropolitana o regional lo cual dificulta la formulación, estructuración financiera y ejecución de proyectos urbano-regionales estratégicos[214]; (2) deficiencias en el conocimiento e incorporación adecuada de las restricciones ambientales y de las condiciones de riesgo en los procesos de planificación y ordenamiento urbano y regional; (3) debilidades en la estructura institucional local del sector de agua potable y saneamiento básico que afecta el proceso de formulación de políticas, su implementación y articulación con otros sectores involucrados en el desarrollo urbano; y (4) presencia de asentamientos precarios en las zonas periféricas de las ciudades. A pesar de los importantes avances que sobre esta materia son reconocidos por UN-HABITAT en su último Informe Mundial de Ciudades 2010-2011[215], para 2008 cerca del 15% de los hogares urbanos viven en estos asentamientos (1.370.000 hogares). A continuación se presenta el diagnóstico de vivienda, agua potable y saneamiento básico y movilidad.

1. Vivienda y generación de suelo

De acuerdo con proyecciones realizadas con la información estadística del DANE para vivienda y hogares, se estima que en 2009 el 13% de los hogares presentan déficit cuantitativo de vivienda (1.200.000 hogares)[216]. Así mismo, durante el periodo 2006-2010 se iniciaron en promedio por año cerca de 140.000 viviendas por parte del mercado formal (figura III-29), con una dinámica positiva que se refleja en el comportamiento reciente de las ventas, las licencias de construcción y los desembolsos del sector financiero. No obstante, con este esfuerzo sólo se cubre cerca del 60% de la formación anual de hogares urbanos, estimada en 245.000 durante este mismo periodo. Este desbalance perjudica principalmente a los hogares con ingresos inferiores a 2 smlmv, en donde la oferta formal cubre sólo el 30% de la demanda. En adición, es importante resaltar que la crisis económica no afectó el nivel de accesibilidad de la vivienda en Colombia[217]. Como se observa en la figura III-30 este índice se mantiene estable entre 2008 y 2010, con un nivel favorable (3,7) frente al indicador promedio de América Latina que se localiza en 5.

[212] Este capítulo se complementa con el de "VI.D.2 Consolidación del Sistema de Ciudades".

[213] El tema de vivienda rural se desarrolla en la sección III.C.2: *Agricultura y desarrollo rural*, en coordinación con la política de agua y saneamiento para el sector rural que se desarrolla en este apartado.

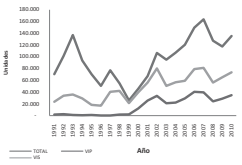
[214] En adición la regulación específica de algunos mercados no responden adecuadamente a las dinámicas y problemas de carácter regional (p.e.: agua potable, transporte, entre otros), sino a las divisiones político-administrativas.

[215] Entre los cuales se resaltan los programas de Bogotá y Medellín.

[216] De manera coyuntural, según estadísticas de la Dirección de Gestión del Riesgo (DGR), el número de viviendas afectadas por la ola invernal 2010-2011 a enero de 2011 supera las 330.000 unidades, de las cuales por cálculos preliminares del DNP deberían ser reubicadas cerca de 82.000, y 248.000 podrían ser reparadas en sitio.

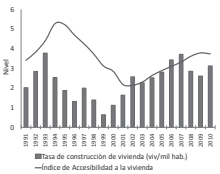
[217] Medido como la relación entre el precio promedio de la vivienda sobre el ingreso anual del hogar.

Figura III-30. Viviendas Iniciadas por año



Fuente: DANE, cálculos DNP

Figura III-31. Tasa de construcción legal e Índice de Accesibilidad de Vivienda



Fuente: DANE, cálculos DNP

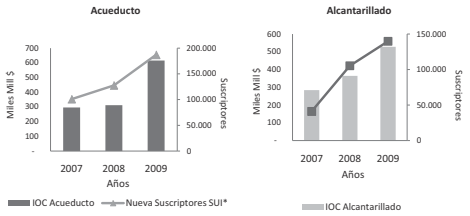
En términos de gestión de suelo, actualmente el país cuenta con 10 Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) adoptados y en ejecución con un área potencial para vivienda de 1.852 ha, así como 23 MISN en proceso, con un área potencial bruta de 5.843 has., que permitirían la construcción de aproximadamente 318.600 viviendas. Así mismo, las ciudades mayores a cien mil habitantes reportaron en el primer semestre de 2010 la existencia de 78 planes parciales de renovación urbana y 251 de desarrollo y expansión, en procesos de formulación, aprobación y ejecución, a través de los cuales se deben asegurar porcentajes mínimos para vivienda (Art. 78 de la Ley 1151 de 2007).

No obstante lo anterior, por el lado de la oferta se resaltan las siguientes dificultades: (1) escasez de suelo habilitado para VIS y baja articulación con sectores como agua y saneamiento básico y educación, entre otros; (2) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación, departamentos, municipios y áreas metropolitanas; (3) falta de incentivos para promover la construcción sostenible y la industrialización de las edificaciones. En adición, se observan bajos estándares de calidad en proyectos VIS, indicadores de espacio público aún inferiores a los parámetros nacionales y escasa oferta de capacitación de mano de obra en algunas regiones del país. Por el lado de la demanda, las dificultades son: (1) limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; (2) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios, créditos, etc.; y (3) limitada participación de inversionistas privados en el desarrollo urbano.

2. Agua potable y saneamiento básico

La asignación de recursos públicos[218] al sector entre 2002 y 2010 pasó de $ 1,04 billones a $ 2,61 billones anuales, en pesos del 2010, lo cual se reflejó en un incremento concordante del Índice de Obras Civiles[219] y en un mayor número de suscriptores reportados por los prestadores al Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) (figura III-32). Sin embargo, a 2009 la población por atender en acueducto asciende a 3,7 millones de personas y en alcantarillado a 5,8 millones de personas según el DANE[220]. En cuanto al manejo de residuos líquidos y sólidos, conforme a cifras de la SSPD en el país se dispone adecuadamente un 93% de la producción nacional de basuras, equivalente a 22.998 ton/día en 847 municipios (2009) y actualmente se tratan apenas el 27,5% de los vertimientos urbanos (2008)[221].

Figura III-32. Índice de obras civiles y nuevos suscriptores



Fuente: IOC - DANE; SUI-SSPD
* Corresponde a 426 municipios con información en SUI.

De la misma forma, el esquema solidario sectorial es deficitario (las necesidades de subsidios son mayores a las contribuciones) de acuerdo a estimaciones realizadas por el MAVDT, DNP, SSPD y CRA con información del SUI para el año 2009, este asciende a $ 189 mil millones[222] y persisten amplias desigualdades regionales en cuanto a la disponibilidad de los servicios, especialmente en la zona rural.

Por otro lado, en los últimos cuatro años la política sectorial se concentró principalmente en: (1) el diseño institucional legal y financiero para la implementación de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo (PDA), vinculando al programa a 31 departamentos y más de 600 municipios; y (2) la reforma del esquema de asignación, distribución y control a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para agua potable y saneamiento básico. A pesar de estos avances, la estrategia de los PDA presenta inconvenientes y debe ser ajustada con el fin de flexibilizar su estructura operativa ajustándose a características regionales específicas, lo cual acelerará la ejecución de inversiones. Adicionalmente, se deberá garantizar la articulación con las estructuras tarifarias a fin de asegurar la operación de la infraestructura resultante.

[218] Presupuesto Nacional (incluye Gobierno nacional, SGP y Fondo Nacional de Regalías) más regalías directas.
[219] Indicador que permite conocer la evolución de la inversión realizada en obras de infraestructura en el país a partir de los pagos efectuados por las empresas públicas y privadas.
[220] Incluye soluciones alternativas para acueducto y alcantarillado rural.
[221] De manera coyuntural, según estadísticas de la Dirección de Gestión del Riesgo - DGR, los municipios afectados por la ola invernal 2010-2011 a enero de 2011 son 717 en 28 Departamentos y el Distrito Capital. Específicamente, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial han reportado 129 municipios afectaciones en sus sistemas.
[222] Este dato corresponde a 112 ciudades que representan el 84% de la población urbana para el servicio de acueducto y 86 ciudades que representan el 80% de la población urbana para el servicio de alcantarillado.

De otra parte, la vinculación de Operadores Especializados[223] continúa siendo baja en todas las regiones del país. De acuerdo con información de la SSPD, a octubre de 2010 existen 548 municipios prestadores directos, de los cuales 431 tienen acuerdo de mejoramiento con la SSPD.

Finalmente, a pesar de los avances observados en materia de regulación tarifaria desde la expedición de la Ley 142 de 1994, se deben fortalecer las señales de eficiencia en el componente de inversiones, para lo cual debe haber un mayor control a los recursos recaudados por esta vía y, en el marco de la nueva política urbana, crear mecanismos para inclusión y garantía de recursos tarifarios para las obras de infraestructura requerida en los Macroproyectos de Vivienda, y en general en los procesos de desarrollo urbano.

Para concluir, es necesario que la nueva regulación tarifaria apunte a desarrollar esquemas que reconozcan características regionales y que estimulen la entrada de nuevos Operadores Especializados.

3. Movilidad urbana

La movilidad urbana constituye uno de los aspectos centrales del aparato productivo de las ciudades, siendo el soporte de las diversas actividades económicas y sociales que desarrollan sus habitantes, en lugares y tiempos distintos, siendo el sistema de transporte el que las articula. Sin embargo, el fenómeno de la congestión en las ciudades colombianas que se ha convertido en un factor que comienza a afectar la movilidad y la competitividad de las mismas. La mayoría de las grandes ciudades en el mundo han evidenciado este fenómeno, causado principalmente por el aumento de la tasa de motorización –propiedad de vehículos particulares–, que termina saturando rápidamente su malla vial. Esta tendencia, ligada al aumento del ingreso promedio de la población, ocurre ahora a una mayor velocidad debido al menor valor real de los vehículos y a las mayores facilidades de crédito de la población. La experiencia de varios países ha demostrado que una política enfocada exclusivamente en el aumento de la capacidad vial no resuelve los problemas de congestión urbana. Adicionalmente, no habría espacio vial suficiente para acomodar las tasas de motorización que se proyectan para las principales ciudades de Colombia en los próximos años, ni recursos suficientes para financiarlo.

En los últimos años, el transporte público del país ha evidenciado una disminución en su utilización, debido a las crecientes tasas de motorización y consecuentemente a la realización de viajes en modos motorizados particulares. Un aspecto relevante del fenómeno de motorización en Colombia es el rápido crecimiento en la propiedad y uso de la motocicleta, situación que ha generado un aumento significativo en externalidades negativas propias del transporte como son la accidentalidad, la congestión y la contaminación ambiental. Es por esto que el Gobierno nacional, en compañía de los entes territoriales ha venido implementando los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las ciudades con más de seiscientos mil habitantes y, los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los doscientos cincuenta mil y seiscientos mil habitantes, buscando equilibrar la oferta de transporte público de pasajeros con las condiciones reales de demanda con el fin de tener sistemas sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros.

Una de las principales características de estos sistemas consiste en la adecuación de infraestructura prioritaria para el transporte público masivo, flexibles operacionalmente, con bajos costos de implantación, y que han permitido racionalizar y mejorar el sistema de transporte público con importantes resultados en reducción de tiempos de viajes, menor nivel de accidentalidad y mejoras en la calidad del aire.

Sin embargo, las estrategias anteriores no son suficientes, y persisten grandes retos en la implantación y puesta en marcha de los SITM. Así mismo, se prevén retos aún mayores en la implantación de los SETP, en la medida en que existe aún una proporción de la población que no se beneficia de estos sistemas. La falta de una cobertura total en algunas de las ciudades, y la carencia de política para ciudades con población menor a los 250.000 habitantes, plantean un gran desafío para la incorporación de la logística urbana en la planeación territorial.

En este sentido la respuesta integral que se diseñe para hacer frente a los múltiples desafíos de la movilidad urbana en el país tendrá implicaciones no sólo en la calidad de vida, desarrollo económico y competitividad de las ciudades, sino también en aspectos de sostenibilidad medioambiental y cohesión social, fundamentales para la prosperidad democrática y el desarrollo de las regiones.

4. Elementos para considerar en el enfoque regional

Las estrategias del presente capítulo deben responder a enfoques diferenciales relacionados con las características culturales y de clima, la incidencia del precio del suelo y la disponibilidad de insumos. Las dos últimas variables están muy asociadas con los niveles de aglomeración y urbanización de las ciudades en cada área homogénea. En el caso de los servicios públicos de agua potable, saneamiento básico y movilidad, los municipios deben asegurar la prestación eficiente a sus habitantes, por lo cual la capacidad institucional de los mismos es un factor determinante.

b) Objetivos

De acuerdo con las proyecciones oficiales del Censo de 2005, durante los próximos cuatro años la población urbana se incrementará en dos millones de personas y se formarán cerca de un millón de nuevos hogares urbanos. De esta forma, los objetivos de la Estrategia de Vivienda y Ciudades Amables son:

1. Aprovechar el nivel de urbanización de Colombia para apoyar las metas y estrategias de disminución de pobreza. Para esto se cumplirá con las acciones identificadas en los ODM de incorporar, entre 2004 y 2015, a 10 millones de nuevos habitantes a soluciones de acueducto y 11,1 millones de habitantes a soluciones de alcantarillado (urbano y rural), y reducir de 16% al 4%, entre 2005 y 2020, los hogares que habitan en asentamientos precarios (Documento CONPES 91 de 2004).
2. Aumentar la productividad en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas, para lo cual se tendrá una visión integral de los encadenamientos con otros sectores, eliminando los obstáculos que enfrentan hogares, constructores y entidades territoriales. En la focalización de los recursos para la ejecución de esta meta se dará prioridad a la reubicación de los hogares afectados por la ola invernal 2010-2011, y los que se encuentren ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable.

[223] Se refiere tanto a la transformación de EICE en ESP, como a la creación de nuevas empresas en cumplimiento de la normativa vigente.

3. Incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental, urbana y de gestión del riesgo en el desarrollo de las ciudades, mediante el desarrollo de programas de renovación urbana, Mejoramiento Integral de Barrios, sistemas de movilidad eficiente y manejo adecuado de residuos, así como en la producción de insumos, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y en la construcción de las edificaciones.
4. Estructurar e implementar intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado, sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros, articulados con medidas de administración de la demanda y uso del suelo.
5. Consolidar las reformas estructurales en el sector de agua potable y saneamiento básico, para lograr impacto positivo en la disminución de pobreza, incremento de coberturas reales de acueducto, alcantarillado y aseo, mejoramiento de la salud y la competitividad de las ciudades y del sector rural.
6. Acelerar el fortalecimiento institucional de los sectores asociados a esta estrategia e introducir criterios diferenciales en las políticas que permitan atender con prioridad a la población desplazada[224], y la vinculada a la Red JUNTOS.

c) Lineamientos y acciones estratégicas

1. Sostenibilidad ambiental urbana

Las acciones estratégicas identificadas para garantizar una mayor sostenibilidad de las ciudades son:

- Continuar apoyando el ajuste a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para la incorporación de la gestión del riesgo, los procesos de reasentamiento identificados para la atención de la población afectada por la ola invernal 2010/2011, así como la ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable y aplicar instrumentos de control urbano. Para lo anterior, la DGR y el MAVDT priorizarán, y brindarán apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales, particularmente aquellas con revisión y ajuste de POT. Así mismo, con el apoyo de las agremiaciones de profesionales del sector y la academia, se formulará e implementará una estrategia nacional para la definición y/o aplicación de instrumentos de control urbano, a través de los cuales se prevenga o mitiguen los impactos generados por el cambio climático.
- Implementar la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios - Documento CONPES 3604 de 2009, a través de la cual se de prioridad a los componentes de seguridad ciudadana y gestión del riesgo, incorporando acciones de mitigación o reasentamiento. Adicionalmente, se ampliará la cobertura del programa de titulación predial; se promoverán acciones de ampliación de coberturas reales que incluyan esquemas para el financiamiento de conexiones intradomiciliarias para los hogares más pobres y se expedirá la regulación complementaria para fortalecer la articulación de los diferentes sectores que intervienen en el MIB. Así mismo, FINDETER fortalecerá una línea de redescuento para las entidades territoriales.
- Formular programas y proyectos de Renovación Urbana (RU), a través de los cuales se priorice la generación de suelo para vivienda, logrando una efectiva articulación con los sistemas de movilidad y espacio público. Para esto: (1) la Nación definirá las condiciones de su participación; (2) las entidades territoriales fortalecerán su capacidad de estructuración financiera y gerencial; (3) se introducirán ajustes normativos que agilicen y den credibilidad a estos procesos (p.e.: expropiación a favor de terceros y anuncio de proyectos); y (4) se desarrollarán nuevos instrumentos financieros y de gestión urbanística que incentiven la participación privada. Por último, el MAVDT liderará el proyecto de renovación urbana integral para el Centro Administrativo Nacional (CAN) en la ciudad de Bogotá.
- Expedir e implementar la Política Nacional de Espacio Público, mediante la cual se apoyará a las entidades territoriales en el fortalecimiento de su capacidad institucional y administrativa para la planeación, gestión, financiación, información y sostenibilidad del espacio público; se generarán instrumentos para regular su aprovechamiento económico; se promoverán estándares adecuados de accesibilidad para toda la población y se fortalecerá el control urbano.

En complemento a lo anterior, el presente capitulo incluye estrategias para el manejo integral de residuos sólidos y líquidos, el desarrollo de edificaciones sostenibles y la consolidación de sistemas de movilidad eficientes que promuevan un menor consumo de energía.

2. Fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda

Instrumentos para generación de oferta de vivienda

La prioridad de este componente es gestionar la habilitación de aproximadamente 7.000 hectáreas de suelo para vivienda, para lo cual las acciones estratégicas son:

- Revivir el marco legal de los Macroproyectos de vivienda, ampliando su aplicación en suelos de renovación urbana, acogiendo las recomendaciones de la Corte Constitucional, y acelerar la ejecución de los Macroproyectos de primera generación con el impulso del sector privado garantizado su articulación con los POT. Esta estrategia debe promover la utilización de sistemas industrializados y sostenibles, conectividad de las viviendas a TIC, dotación de espacios públicos y equipamientos, así como la mezcla de usos y diferentes tipos de vivienda. Se priorizará a la población de Red JUNTOS, a la afectada por la ola invernal 2010-2011, y la que esté ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, tanto en la asignación de recursos de la Nación, como en su vinculación durante la construcción.
- Celebrar acuerdos de gestión con los departamentos y/o áreas metropolitanas para articular la oferta en la escala regional, promover la asistencia técnica, cofinanciación y articulación de las políticas de vivienda en los municipios de su jurisdicción con Red Juntos y, apoyar la coordinación y atención de los hogares cuyas viviendas resultaron afectadas por la ola invernal 2010-2011. Igualmente, reorientar, revisar y articular los alcances de los PDA con el fin de garantizar la provisión de estos servicios en los Macroproyectos y las demás operaciones urbanas, así como priorizar inversiones en vivienda en zonas con suelo habilitado.
- En el marco del documento de política para la "Ampliación y Mejoramiento de la Infraestructura Educativa", financiado con recursos del PGN del MEN y de los recursos Ley 21, se dará prioridad a los Macroproyectos y grandes proyectos para vivienda social. Complementariamente, se introducirán ajustes normativos para obligar a los municipios a definir metas mínimas en gestión de suelo para VIS y se definirán incentivos en educación, salud, recreación, deporte y seguridad, a los municipios que mejor incorporen en sus POT y planes de desarrollo, metas y recursos suficientes para la promoción de suelo y vivienda.
- En el marco de la política de mercado de capitales presentado en la sección III.B.3.b, evaluar la viabilidad de vincular recursos de ahorro administrados por inversionistas institucionales y fondos de capital privado, para lo cual es necesario revisar el régimen de inversiones y las normas para la valoración de los portafolios.
- En materia de gestión del suelo, se revisará y ajustará la Ley 388 de 1997, particularmente en lo relacionado con: (1) reducción y agilización de trámites de formulación y adopción de los planes parciales; (2) mecanismos más ágiles para el reasentamiento de población en zonas de riesgo (expropiación, licencias de urbanismo y construcción, licencias y conceptos de las autoridades ambientales); y (3) ajustar las metodologías y procedimientos técnicos de la participación en plusvalías –delimitación de zonas generadoras avalúos de referencia, cálculo, liquidación y recaudo–. De otra parte, se implementarán nuevos instrumentos financieros sobre la base del Impuesto Predial Unificado, con el fin de apalancar la financiación de infraestructura para el desarrollo urbano.
- Definir lineamientos de política sobre construcción y urbanismo sostenible, que incluya el acompañamiento a las entidades territoriales para el desarrollo de incentivos locales, la definición de estándares de diseño y construcción para el uso eficiente de los recursos, el desarrollo del Sello Ambiental Colombiano para Edificaciones y la implementación de hipotecas verdes, entre otros.
- Coordinar con el SENA y las Cajas de Compensación Familiar la ampliación de la cobertura y focalización del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC) en regiones con baja capacidad de mano de obra, dándole prioridad a la formación profesional de la población registrada en la Red JUNTOS.
- Con el propósito de contar con información básica para la planeación y el ordenamiento territorial, se mantendrán los niveles de actualización catastral urbana por encima del 90% y del 70% en el catastro rural. Para este propósito, el proceso de actualización catastral deberá realizarse en todos los municipios del país por lo menos cada 5 años, para lo cual el IGAC y los Catastros Descentralizados deben implementar sistemas modernos de captura de información. Así mismo, el IGAC y los catastros descentralizados adelantarán acciones para: (1) implementar la actualización permanente; (2) revisar y modificar las metodologías de avalúos masivos, conforme a las dinámicas inmobiliarias (propiedad horizontal), con el propósito de acercar gradualmente los valores catastrales a los comerciales; (3) aportar la cartografía básica relacionada con los municipios o departamentos afectados por la ola invernal 2010-2011; (4) implementar las políticas de Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales y de Interrelación de Catastro y Registro, según lo aprobado por los Documentos CONPES 3585 y 3461, respectivamente, y; (5) apoyar la implementación de observatorios de precios del mercado inmobiliario.

Instrumentos de financiación para los hogares

Para garantizar el acceso a una solución de vivienda a la población pobre y vulnerable del país, como también a los estratos medios, se ajustarán los diferentes instrumentos con el fin de eliminar las barreras y trámites que lo dificultan actualmente. Las acciones estratégicas identificadas son:

- Ajustar el programa de SFV para lograr un mayor nivel de ejecución mediante: (1) simplificación de las bolsas del programa de SFV, orientando su atención a través de la gestión departamental[225]; (2) aprobación simultánea del crédito y el subsidio, el cual se definirá en función de los ingresos del hogar, y; (3) la generación anticipada de la oferta de vivienda. Asimismo, se definirá un SFV diferencial para programas de renovación urbana y/o recuperación de centros históricos y se articulará con el leasing habitacional cuando se fomente vivienda nueva de alquiler.
- En cuanto a los esquemas de financiación para hogares independientes de bajos ingresos se debe: (1) ampliar a otros bancos la aplicación del Ahorro Voluntario Contractual (AVC) del FNA y/o estudiar esquemas de operación y otorgamiento entre el FNA y la Banca Hipotecaria; (2) promover la implementación de metodologías de calificación crediticia que utilice variables económicas y sociodemográficas; y (3) apoyar la creación de entidades de ahorro y crédito que se especialicen en el segmento VIP[226] y/o fortalecer a las entidades financieras y solidarias de microcrédito para que ofrezcan créditos hipotecarios de vivienda a esta población, para lo cual se podrá destinar parte del SFV a cubrir los costos de otorgamiento y administración.
- Fomentar la financiación de largo plazo mediante: (1) estrategias de educación a los deudores de vivienda; (2) estudiar el aumento de la relación deuda/garantía de los créditos hipotecarios; (3) definición de un esquema para mantener las tasas de interés bajas para vivienda, el cual podrá utilizar, transitoriamente, instrumentos como los subsidios de tasa de interés y garantías, entre otros.
- Estudiar ajustes del esquema de garantías del FNG para créditos hipotecarios, ampliando su cobertura a los hogares no asalariados de ingresos medios, y revisar la regulación de solvencia para créditos con garantías del FNG. En complemento, se estudiará la implementación de un seguro de desempleo para hogares asalariados, retomando la experiencia del FNA.
- Aumentar los recursos del Fondo para la Vivienda de Interés Social de las Cajas de Compensación Familiar, en el marco de los acuerdos de gestión con departamentos y/o áreas metropolitanas.

Agua y saneamiento básico

Planes Departamentales de Agua y Saneamiento de Segunda Generación con visión regional (PDA II)

Este instrumento dinamiza la generación o habilitación de suelo para vivienda. En este sentido, para la segunda generación de PDA se adelantarán las siguientes acciones:

- Adaptación diferenciada de la estructura operativa de los PDA, en función de características regionales y de la capacidad institucional de departamentos, municipios y prestadores.
- Fortalecer y acelerar procesos que permitan esquemas empresariales de prestación eficiente, con cierres financieros y que aprovechen economías de escala. Para ello la nación podrá implementar esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de estos servicios, por motivos de interés social y cuando las características técnicas y económicas lo requieran.

[224] Las disposiciones especiales en materia de vivienda para la población desplazada se encuentran en el capítulo de Igualdad de oportunidades y desarrollo social para la prosperidad democrática - política para la población desplazada.

[225] Las gobernaciones y áreas metropolitanas serán las instancias articuladoras de la demanda y oferta local de vivienda.

[226] Las cuales deben operar bajo la regulación general del sector financiero hipotecario.

- Fortalecer los procesos de evaluación y viabilización de proyectos para acercarlos a las regiones, de forma tal que se agilice su ejecución sin perder rigurosidad, y asegurando el cumplimiento de las condiciones técnicas, socioeconómicas, financieras, institucionales, ambientales y operativas necesarias.
- Articular diferentes alternativas de financiamiento a la estrategia de PDA II, garantizando que incluyan la identificación y evaluación integral de los proyectos, el aseguramiento de los recursos para el pago de subsidios a la demanda y el cumplimiento de metas de coberturas reales. Asimismo, se vincularán de manera más efectiva otras fuentes de recursos como las transferencias del sector eléctrico a los municipios de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993.
- Con el fin de lograr el cumplimiento de los requisitos ambientales y la sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico, se promoverá la vinculación y mayor participación de las Corporaciones Autónomas Regionales en los PDA II.
- Priorizar la incorporación de soluciones en acueducto y alcantarillado para la zona rural en los PDA II, articuladas con las estrategias de vivienda rural, incorporando esquemas eficientes de prestación de servicios.
- Formular un programa de financiación de conexiones intradomiciliarias dirigidas a la población más pobre, financiado con recursos de la Nación, entidades territoriales y crédito.
- Articular en cada departamento los instrumentos de planificación de los PDA II y los regulatorios del sector, con la política de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Solución Integral y Regional de Residuos

Para avanzar en la sostenibilidad urbana se requiere un manejo integral de residuos sólidos que alivie la demanda de suelo para disposición final y estrategias para el tratamiento de aguas residuales que demandan altas inversiones así como suelos aptos. Para esto, las acciones estratégicas son:

- Definir esquemas de participación público-privada en la financiación y ejecución de proyectos de tratamiento de aguas residuales, teniendo en cuenta, entre otras fuentes, las siguientes: (1) planes de inversión de los esquemas tarifarios; (2) la Sobretasa Ambiental del Impuesto Predial (Art. 44 de la Ley 99 de 1993); (3) la Tasa Retributiva, y; (4) fondos de infraestructura privados.
- Continuar con las inversiones previstas en los programas de saneamiento de las cuencas de los ríos Bogotá, Cauca, Medellín, Chinchiná, Chicamocha y Otún - Consota, Fonce y Laguna de Fúquene.
- Implementar, en el marco de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico, las modificaciones normativas a los instrumentos económicos y financieros para garantizar la oferta del recurso hídrico y el control de su contaminación, considerando su disponibilidad, calidad y usos. Así mismo, definir estrategias y reglamentar el manejo de lodos, biosólidos y re-uso del agua, involucrando a entidades como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario.
- Revisar y fortalecer en el marco de la estrategia para adaptación al cambio climático las herramientas e incentivos sectoriales para la construcción de infraestructura para el manejo de aguas lluvias urbanas.
- Definir una estrategia de largo plazo para el manejo de residuos sólidos que establezca: (1) soluciones regionales de disposición final articuladas con los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) y los POT; (2) aplicación de nuevas tecnologías, especialmente en disposición final; (3) el manejo y aprovechamiento de diferentes tipos de residuos; y, (4) políticas de consumo y producción sostenible que reduzcan la generación de residuos y su impacto en el ambiente. En el corto plazo, es necesario definir una estrategia para el manejo y disposición adecuada de escombros.

Buen gobierno para la gestión en agua y saneamiento

El arreglo institucional que fortalezca las labores de formulación de política y planificación sectorial, permitirá en el mediano y largo plazo garantizar la adecuada prestación de los servicios y aumentos en cobertura y calidad. Las estrategias son:

- Formular e implementar una política de *buen gobierno* orientada a lograr mayor transparencia, eficiencia y efectividad en la inversión del sector, en especial, en el marco de los PDA II.
- Formular e implementar una política de gestión del riesgo para disminuir la vulnerabilidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico frente a la ocurrencia de eventos extremos de origen natural o antrópico no intencional.
- Definir una política integral de acueducto, alcantarillado y aseo para el sector rural, que se financie con aportes de la Nación y entidades territoriales, la cual debe estar articulada con las estrategias de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Formular e implementar una política integral de gestión de información que le agregue valor al ciclo de política pública en sus diferentes etapas (formulación, ejecución, seguimiento y monitoreo y evaluación).
- Revisar y ajustar el Sistema Único de Información (SUI), en el marco de la política sectorial de gestión de información, para que soporte de manera óptima las funciones de formulación de política, planificación, regulación y vigilancia y control. Para ello se deberá, entre otras estrategias, brindar una mayor asistencia técnica, promover mayor conectividad, implementar mecanismos para asegurar la calidad de la información reportada, diseñar mejores controles a la información reportada; y articularlo con otros sistemas de información ambiental y socioeconómica.
- Revisar la asignación de competencias para las actividades de monitoreo, seguimiento y control del gasto que realicen las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones.

Regulación que impulse la equidad social y la productividad

Los incentivos regulatorios y la participación de operadores especializados en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico deben promover equidad, productividad y eficiencia en el sector. Las acciones estratégicas son:

- Expedir e implementar un nuevo marco regulatorio de acueducto y alcantarillado que permita establecer esquemas tarifarios que reconozcan características regionales, e incentiven el aumento de la productividad y eficiencia de los prestadores; especialmente en el componente de inversión. En los casos en que se requiera se desarrollarán mecanismos que hagan viable la operación de los sistemas, sin inversión, especialmente en el marco de los PDA II.
- Expedir un nuevo marco tarifario del servicio de aseo, acorde con las políticas ambientales, profundizando en señales de eficiencia, calidad y gestión integral de residuos sólidos y ampliando incentivos para estaciones de transferencia y ubicación de sitios de disposición final, de forma que promuevan soluciones regionales.
- Reglamentar incentivos para prestadores de servicios públicos que hagan un uso eficiente del consumo de energía en los sistemas de acueducto y alcantarillado.
- Ajustar el funcionamiento del esquema solidario en busca del equilibrio entre subsidios y contribuciones, teniendo en cuenta la nueva metodología de estratificación, para lo cual se debe: (1) revisar la efectividad del mecanismo de compensación regional implícito en la fórmula de asignación del SGP y evaluar otros instrumentos; (2) revisar e identificar alternativas de financiamiento; (3) definir un esquema de transición para la aplicación de la nueva estratificación, y; (4) desarrollar la reglamentación necesaria para el establecimiento de contribuciones mínimas y subsidios en los diferentes servicios, de forma tal que se reduzca el desequilibrio, considerando la capacidad de pago de los hogares y características regionales.

3. Instrumentos para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de movilidad urbana

Para cumplir con los objetivos de la Locomotora de Vivienda y Ciudades Amables, se deberán llevar a cabo intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial[227], apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado como las que ha venido implementando el Gobierno nacional a través de los SITM y de los SETP[228], combinadas con medidas de administración de la demanda y uso del suelo. Por lo cual se adelantarán las siguientes acciones estratégicas:

- Diseñar e implementar la estrategia de Evitar-Cambiar-Mejorar (ECM). Bajo dicha estrategia de política se debe comenzar por evitar el uso de modos motorizados individuales, a través de una mejor integración de estrategias de transporte urbano, ordenamiento del territorio y uso de suelo, y de medidas integrales de administración de la demanda. Para los viajes necesarios, se buscará promover un cambio modal en el uso de vehículos motorizados particulares hacia modos que son más eficientes en el uso del espacio vial escaso, y menos intensivos en generación de emisiones, incluidos los modos de transporte público masivo y no motorizado (a pie y bicicleta). Finalmente, para mejorar la eficiencia de los sistemas de transporte, en términos de uso de energía, se promoverá el uso de combustibles limpios e incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnología limpia, sostenible de bajas emisiones[229].
- Fortalecer y rediseñar institucional y organizacionalmente la Unidad de Coordinación de Transporte Masivo, con un mayor énfasis en la formulación de políticas y ejecución de estrategias ECM complementarias de apoyo a los entes territoriales. La nueva Unidad de Movilidad Urbana Sostenible (UMUS) llevará una adecuada y fluida coordinación interinstitucional con el MAVDT y las entidades encargadas de la planeación urbana local, además de los Entes Gestores y los organismos locales de movilidad urbana. Lo anterior en el marco de Fortalecimiento Institucional del sector transporte (sección infraestructura y Servicios de Transporte y Logística).
- Promover el uso de modos y tecnologías de transporte de bajas emisiones. Como soporte al diseño de estrategias ECM, el Gobierno nacional se encargará de estructurar los programas de transporte urbano sostenibles[230] y la UMUS será la encargada de la coordinación de los mismos. Dichos programas incluirán componentes de infraestructura, política y regulación que promuevan el transporte no motorizado con infraestructura dedicada para la movilidad en bicicleta y a pie, complementarias a las inversiones programadas en los diferentes Sistemas de Movilidad Urbana, así como incentivos para la incorporación de buses con tecnología limpia de bajas emisiones.
- Administrar la demanda integralmente y proporcionar al usuario del sistema movilidad información en relación con la disponibilidad de oferta, el costo por el uso de la misma, las limitaciones existentes en torno a dicha oferta, y las medidas de regulación para propiciar toma de decisiones eficientes por parte del usuario. Para formular una política integral y eficiente de administración de la demanda, se deberán internalizar los costos (externalidades) asociados al uso de recursos escasos como el espacio vial y el aire limpio, así como los costos sociales y económicos generados por la accidentalidad vial. Las ayudas técnicas y tecnológicas, con los cambios propuestos al Código Nacional de Tránsito (ver capitulo Infraestructura y Servicios de Transporte y Logística), les permitirán a los entes territoriales adoptar políticas y estrategias diferenciales de tarificación vial[231], cobros por congestión o contaminación, sobretasas a los combustibles, y al registro inicial e impuesto unificado de vehículos que también se modificará por ley. Para apoyar la efectiva implantación de la política de administración integral de la demanda, será de gran utilidad la articulación con los sistemas de información, gestión y control del tránsito y transporte que serán desarrollados como parte del Plan Maestro del Gobierno nacional para Sistemas Inteligentes de Transporte.
- Definir por parte del Gobierno nacional los lineamientos y estrategias para integrar todos los servicios de movilidad que sirven a las ciudades y a las regiones. Lo cual se deberá realizar a medida que los SITM y SETP se consoliden, y los entes territoriales busquen atender la demanda total en sus áreas urbanas, mediante la adopción e implantación de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) y Sistemas Integrados de Transporte Interregional (SITR), que permitan integrar los diferentes modos, física, operacional y tarifariamente.
- Establecer un marco conceptual y metodológico para la fijación de tarifas de transporte público en sistemas organizados y reestructurados bajo la Política Nacional de Movilidad Urbana. Estos lineamientos deberán seguir mejores prácticas en la tarificación de servicios públicos, evitando incluir en la estructura ineficiencias de los operadores, y revisando con mucho detenimiento la conveniencia de destinar recursos de la tarifa del usuario a la financiación de infraestructura del sistema, o para la desintegración física de los vehículos antiguos.
- Implementar el sistema de recaudo centralizado y de pago con medios electrónicos como herramienta efectiva que permitirá, por un lado, mejorar el servicio al usuario, y por el otro

[227] Con especial énfasis en las áreas de conservación y ecosistemas estratégicos para reducir la afectación sobre su conectividad y por tanto, la producción y prestación de servicios ecosistémicos.

[228] Se entiende como Sistemas de Transporte Masivo (SITM), las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población superior a los 600.000 habitantes. De igual manera, se entiende como Sistemas estratégicos de Transporte Público (SETP) las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población entre los 600.000 y los 250.000 habitantes

[229] Desarrollar una estrategia encaminada a incentivar el ingreso y uso de vehículos con tecnologías limpias. (Proyecto de ley de reducción del IVA y el arancel, reducción de costos por parqueo para vehículos con tecnologías limpias, disminución de impuesto de rodamiento para estos vehículos, incentivo de ensamble nacional (etiquetas)

[230] Correspondientes al Plan de Inversión del Clean Technology FUND (CTF).

[231] Entre otros se tiene: Autopistas Urbanas, Peajes Urbanos, Gestión de Flota, Semaforización y otros elementos de tecnología ITS.

implantar esquemas de beneficios tarifarios dirigidos a grupos de población especiales (discapacitados, adulto mayor, estudiantes, y usuarios con movilidad reducida, etc.).

- Explorar alternativas y desarrollar mecanismos novedosos por parte del Gobierno nacional que posibiliten la financiación de las infraestructuras de transporte masivo, aprovechando el valor generado por los beneficios de accesibilidad de los sistemas integrados de transporte público. En este contexto, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte le brindarán apoyo al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en la revisión y ajuste de la Ley 388 de 1997, particularmente en lo relacionado con los instrumentos de gestión, orientado a desarrollos encaminados al transporte sustentable, y a instrumentos de financiación que representen alternativas a la financiación de los proyectos de transporte masivo que dependen exclusivamente de la capacidad fiscal de la Nación y los entes territoriales.
- Definir la estrategia de intervención y apoyo a municipios con población inferior a los 250.000 habitantes, y que se convertirán en ejes estructurales del desarrollo regional. Al mejorar los servicios e infraestructuras de transporte en estas ciudades, permitirían relocalizar las actividades que hoy se encuentran concentradas en ciudades de mayor jerarquía y así potenciar sus economías logrando una distribución más equilibrada de la población en el territorio. Para esta iniciativa, y dados los niveles de información con que se cuenta, se ha escogido la ciudad de Ocaña como ciudad piloto para la ejecución de la estrategia y respectiva evaluación de resultados. En ella serán puestos en práctica los lineamientos y serán medidos los indicadores de la política.
- Establecer alternativas multimodales que permitan mejorar la conectividad urbano-rural, de acuerdo con las características de cada región y proponer, construir, operar y mantener redes de transporte deseables operacional, ambiental y financieramente, haciendo especial énfasis en el transporte por cable, fluvial y carretero.
- Implementar en las zonas de frontera, el SITM del Área Metropolitana Binacional de Cúcuta, la formulación de planes de movilidad y las de soluciones de movilidad sostenibles –Sistemas Ambientales de Transporte Binacional (SATB) en las ciudades fronterizas.
- Adicionalmente, la incorporación de la logística urbana en la planeación territorial, en conjunto con los planes de movilidad locales, se consolidará como estrategia para reordenar y optimizar los flujos de mercancías desde los orígenes y destinos de la producción, que disminuya el tránsito de vehículos de carga dentro de las ciudades, disminuya los costos logísticos, reduzca emisiones de gases efecto invernadero y busque el bienestar general.

d) Articulación y encadenamiento con otros sectores

El éxito de la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables requiere la articulación con múltiples sectores. Además de los señalados en las estrategias anteriores, se destacan los siguientes:

Industria: el aumento en la tasa anual de construcción de vivienda va a exigir un esfuerzo importante en el suministro de insumos –cemento, hierro y ladrillo, principalmente–. Por esta razón, el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, a través de la SIC mantendrá una vigilancia especial en aquellos mercados de insumos relacionados con el sector, en donde sea posible encontrar abusos de posición dominante, actos o acuerdos que puedan calificarse como reprochables a la luz de la normatividad de la competencias.

Mercado de capitales: El mercado de capitales requiere de una mayor profundización como fuente alternativa de financiación para actores del sector vivienda –hogares, bancos y constructores–. Por ello, en el desarrollo del lineamiento estratégico de construcción de la visión del mercado de capitales y las estrategias para alcanzarla presentado en el capítulo III.B.3.b: *Desarrollo del mercado de capitales*, se deberán discutir acciones tendientes a fortalecer productos focalizados en vivienda, titularización de hipotecas, y de los fondos inmobiliarios para financiar Macroproyectos, proyectos de renovación urbana y de vivienda en alquiler.

Seguridad urbana: El MAVDT debe articular con el Ministerio de Defensa y Seguridad y el Ministerio de Interior y Justicia la implementación de Macroproyectos y de programas de Mejoramiento Integral de Barrios con la infraestructura y estrategias de seguridad y convivencia ciudadana. En la consolidación de esta estrategia se podrá contar con el apoyo de UN-HABITAT y otras agencias de cooperación.

Red JUNTOS: Las diferentes estrategias y programas en vivienda, agua y saneamiento permitirán atender cerca de 390.000 hogares vinculados a la Red JUNTOS. Para el éxito de priorización definida en los instrumentos de vivienda, agua y saneamiento, resulta fundamental lo siguiente: (1) Avanzar en la georreferenciación de los hogares de Red juntos con carencias en vivienda y agua; (2) lograr el compromiso de las entidades territoriales en destinar contrapartidas a hogares de Red JUNTOS, especialmente para aquellos localizados en zonas de alto riesgo; y (3) Priorización de hogares de vivienda nueva en programas de generación de ingresos.

e) Metas y financiación

Las inversiones de la estrategia de Vivienda y ciudades amables ascienden a 98,5 billones entre 2010 y 2014, con una importante participación del sector privado, especialmente en vivienda. Las metas asociadas al presente capitulo se presentan en la tabla III–23.

Tabla III-23. Metas Vivienda y ciudades amables

Indicador	Línea base 2010	Meta 2014	Recursos ($millones 2010)
Iniciación de vivienda nueva	560.300 viviendas*	1.000.000 de viviendas	Inversión pública: $10.488.004 Inversión privada:$67.776.012 Inversión total: $78.264.016
Iniciación de VIS con apoyo de FONVIVIENDA	76.520	254.539	
Iniciación de VIS con apoyo de Cajas de Compensación	117.169	200.990	
Iniciación de VIS rural nuevacon apoyo del Banco Agrario	20.691	45.000	
Créditos desembolsados vivienda	376.913 créditos*	780.000 créditos	
Créditos desembolsados por el FNA para vivienda nueva	64.480	254.920	
Generación de suelo	ND	7.000 has	
Macroproyectos de vivienda y/o PIDUS en ejecución	10	27	
Programas de renovación urbana en ejecución	0	4	
Actualización catastral urbana y rural	Urbano: 74,5% Rural : 49,6%	Urbano: 90% Rural: 70%	
Nueva población beneficiada con el servicio de acueducto	4,6 millones de personas*	2,8 millones de personas	PDA: $5.146.983 Saneamiento: $2.690.236 Empresas y ET: $4.409.023 Inversión total: $12.246.242
Nueva población beneficiada con el servicio de saneamiento	3,6 millones de personas*	4,5 millones de personas	
Inversión en infraestructura asociada a PDA	$382.268 millones**	$5.146.983 millones	
Municipios que disponen adecuadamente residuos	847 municipios	923 municipios	

Indicador	Línea base 2010	Meta 2014	Recursos ($millones 2010)
sólidos			
Nuevos proyectos regionales de gestión integral de residuos sólidos apoyados por el MAVDT	NA	10 proyectos	
Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	27,5% (2008)	36%	
Conexiones intradomiciliarias	NA	90.000 viviendas	
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM en operación	5	8	Inversión Pública: $ 6.023.947 Inversión Privada: $ 1.914.656 Inversión Total: $ 7.938.603
Número total de Sistemas Estratégicos de Transporte Público - SETP en operación	0	7	
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Público - SITP estructurados	0	4	
Número total de Planes de Movilidad formulados	10	30	
Número total de Sistemas Amables Binacionales – SAB formulados	0	10	
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Regional - SITR formulados	0	4	
Número total de Estrategias para Ciudades Pequeñas (EPC) formulados	0	4	
Número total de Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) estructurados en ciudades	0	4	

*Cifras para el período 2006-2010 ** Corresponde sólo a la inversión en marco de los PDAS en 2009 y 2010.

Nota: Con el cumplimiento de estas metas, el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2014 será el siguiente:

- Porcentaje de población con acceso a métodos de alojamiento adecuado urbano, el 99%.
- Porcentaje de población con acceso a métodos de alojamiento adecuado rural, el 77,1%.
- Porcentaje de población con acceso a métodos de saneamiento urbano, el 96,1%
- Porcentaje de población con acceso a métodos de saneamiento rural, el 71,7%.
- Porcentaje de población que habita en asentamientos precarios urbanos, el 13,36%.

IV. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social

IV. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social

Los objetivos últimos del Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, y del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como mapa de ruta, es la prosperidad de todos los colombianos. Esto significa lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. La visión de sociedad que queremos es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino en que el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen.

Para alcanzar estos objetivos, existen dos caminos que se cruzan y se complementan entre sí: el crecimiento económico sostenible y el desarrollo social integral.

El crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar a una sociedad con bienestar e igualdad de oportunidades para todos. A través del crecimiento económico, se genera empleo formal, se produce riqueza y se mejoran las condiciones de vida de la población. Así mismo, el crecimiento económico genera recursos públicos que pueden ser empleados en reducir la pobreza y las disparidades sociales o en mejorar el entorno de competitividad de las empresas.

Así como el crecimiento económico conduce a mayor desarrollo social, las políticas y avances en el desarrollo social y la igualdad de oportunidades también retroalimentan el crecimiento económico y se traducen en una mayor productividad. Una población sana, educada, trabajando y en paz es una población más productiva y con mayor bienestar.

En materia social, Colombia enfrenta el gran reto de articular su desarrollo económico con el social. Esta articulación es la base de una sociedad equitativa, incluyente, próspera y en paz. Para el efecto, se diferencian cuatro desafíos fundamentales: (1) aumentar la eficiencia del gasto social para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad; (2) mejorar la focalización del gasto social para que éste beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables; (3) consolidar un sistema de protección social (SPS) que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad; y (4) alcanzar la inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como de la igualdad de género.

Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad es garantizar el funcionamiento del Sistema de Protección Social (figura IV-1) cuyo diseño comprende, tres grandes componentes: (1) la seguridad social integral -salud, riesgos profesionales y protección al cesante-, (2) la promoción social, y (3) las políticas y programas de formación del capital humano.

Estos elementos se complementan con mecanismos coyunturales para atender a grupos vulnerables en situaciones de crisis, así como con instrumentos que posibiliten el acceso de la población a activos físicos y financieros, incluyendo la vivienda o el crédito. En este frente, Colombia carece de mecanismos efectivos de articulación entre la oferta y la demanda por estos activos, especialmente para los grupos vulnerables de la población que tradicionalmente han sido excluidos de estos beneficios. Así mismo, el país presenta deficiencias en el manejo de condiciones especiales como las crisis económicas, socio - políticas y ambientales. En cuanto al manejo de crisis ambientales, la atención humanitaria de la emergencia invernal que comenzó en el segundo semestre de 2010, evidenció las limitaciones que presenta el país en términos institucionales y de gestión de información.

Figura IV-1. Sistema de protección social

Como se observa en la figura, uno de los componentes del sistema, es la promoción social focalizada en la población más pobre y vulnerable. Por medio de esta rama, se busca promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de la población, y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza.

Una estrategia destacable dirigida a la población más pobre y vulnerable de Colombia es la Red para la superación de la Pobreza Extrema –Juntos-, en la cual se apoya a un millón y medio de familias colombianas en situación de pobreza extrema. Si bien la Red Juntos ha logrado resultados destacables en los últimos años, ésta enfrenta algunos desafíos hacia futuro como son: (1) la necesidad de fijar condiciones claras de salida y mecanismos de transición, (2) la falta de focalización geográfica, (3) la debilidad de los mecanismos de asignación, (4) la falta de un marco normativo en competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a Juntos, y (5) las debilidades de gestión en esta materia por parte de las entidades territoriales.

En el caso colombiano la promoción social también se enfoca en un grupo vulnerable de especial importancia que son los desplazados. Se estima que cerca de 3,4 millones de personas han sido víctimas del desplazamiento forzado en el país. La protección y reparación integral de este segmento de la población es una deuda social que tiene el país, para la cual se enfatiza la importancia de desarrollar estrategias de inclusión a la sociedad y de estabilización e independencia económica permanente.

El gran objetivo de un sistema de protección social es velar por la igualdad de oportunidades para toda la población. Uno de nuestros retos más urgentes para alcanzar este objetivo es consolidar un sistema de salud equitativo, sostenible y de calidad. En los últimos años el país ha logrado avances significativos en este frente: la cobertura de salud se expandió y hoy se acerca a la universalización, el país ha cumplido de manera anticipada los objetivos de desarrollo del milenio relacionados con la vacunación de la triple viral y la atención institucional al parto, la muertes por malaria y dengue se han reducido, y se han disminuido la mortalidad infantil -que pasó de 25,1 por mil nacidos vivos en 2002 a 20,6 en 2008-, la mortalidad de la niñez -que pasó de 30,6 a 24,9 por mil nacidos vivos en este mismo período- y la mortalidad materna -que actualmente es inferior al promedio latinoamericano con una cifra cercana a 75 por cada 100 mil nacidos vivos-.

Ahora bien, el sistema de salud colombiano enfrenta todavía desafíos inmensos. El principal de estos es garantizar la cobertura universal del aseguramiento en salud a través de los dos regímenes de financiamiento (contributivo y subsidiado), y lograr en el plazo establecido la unificación de sus planes de beneficios. Lo anterior, en condiciones de sostenibilidad financiera y reduciendo los niveles de evasión y elusión. El sistema deberá adicionalmente garantizar mejores niveles de acceso y calidad, y mejorar el desempeño de las instituciones a cargo del manejo del riesgo financiero y de la prestación de los servicios.

La educación, por su parte, es quizás la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones para la generación de ingresos. A través de una educación equitativa, de calidad y con pertinencia, la población puede acceder con mayor facilidad a un empleo formal o emprender con más posibilidades de éxito una iniciativa empresarial. Lo anterior, sin olvidar los múltiples efectos positivos que genera la educación sobre el desarrollo personal de los individuos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 entendemos la educación como un proceso continuo que comienza en las primeras etapas de vida y termina en la tercera edad. Constituye, como tal, un proceso evolutivo que constantemente se adapta a un entorno cambiante.

El primer paso para alcanzar una educación completa y de calidad, es asegurar una atención total e integral a la primera infancia. Sin este primer paso, la igualdad de oportunidades nunca será realidad. Se ha demostrado que los programas de educación en responsabilidad materna y de primera infancia generan impactos significativos durante toda la vida de los individuos en aspectos como la salud, la educación, las competencias laborales e incluso el desarrollo de características personales como la propensión a la convivencia pacífica. Es por esto que desde las primeras etapas de vida es crucial promover programas globales e integrales de alimentación, formación y asistencia a los niños.

Para lo anterior, las prioridades se centran en implementar un modelo de atención integral que evolucione hacia una cobertura universal, con equidad y calidad. En este contexto, se asumen como criterios de equidad en la primera infancia; las brechas urbano-rurales, las necesidades particulares de los niños de acuerdo con la edad y condición, así como la situación real de cada una de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación y cuidado.

Una vez culmina la formación integral de primera infancia, el reto es continuar el proceso de aprendizaje con una educación básica y media de calidad. Aunque en los últimos años se lograron avances sustanciales en cobertura, el país enfrenta todavía grandes retos por mejorar la calidad y pertinencia de la educación durante todas sus etapas.

En este sentido, es necesario desarrollar y fortalecer el Sistema de Formación de Capital Humano que consiste en: (1) garantizar el acceso universal a la educación básica, haciendo especial énfasis en la calidad del servicio, procurando reducir las brechas entre prestadores públicos y privados, y haciendo hincapié en la importancia de asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema; (2) mejorar la infraestructura educativa y adecuarla a los riesgos derivados del cambio climático; (3) dar especial atención al acceso en el nivel de educación media; (4) mejorar la cobertura y pertinencia de la educación superior y en particular de la educación técnica y tecnológica; y (5) dinamizar y mejorar la cobertura y pertinencia de la formación para el trabajo, introduciendo esquemas competitivos y de aseguramiento de la calidad.

Otra manera de dar mayores oportunidades a la población es a través del establecimiento de un ámbito de negocios que favorezca la generación y el desarrollo de nuevos emprendimientos para la población de menores ingresos. Un entorno que permita que las ideas se conviertan en negocios y que estos negocios crezcan y generen empleo y dinamismo económico. Una estrategia en esta línea pasa por facilitar el acceso al microcrédito y a otras modalidades de financiamiento como las micro-finanzas, y por generar una regulación que facilite la creación y contribuya a la supervivencia de las empresas durante sus primeros años de vida.

Por otro lado, en el cumplimiento de las estrategias de igualdad de oportunidades para la población, amerita hacer hincapié en la igualdad de género. La igualdad de género se propone como un gran reto en el cual, si bien se ha avanzado en el país en los últimos años, por ejemplo con la vinculación cada vez mayor de la mujer en todas las esferas laborales, todavía queda en este frente un importante camino por recorrer, en particular en temas como la violencia intrafamiliar, el apoyo a las madres cabeza de hogar, la baja participación de los hombres en la educación superior o el reconocimiento de derechos a la población LGBTI[232].

Así mismo, en los lineamientos para alcanzar la igualdad de oportunidades para toda la población merece hacer especial énfasis en el desarrollo de políticas dirigidas a segmentos específicos de la población como la población afrodescendiente, palenquera y raizal, los pueblos indígenas y el pueblo Rrom-gitano. Colombia se caracteriza por ser una Nación pluriétnica y multicultural, lo cual se constituye en una riqueza a nivel nacional y regional, y en un reto para la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios del desarrollo para estos grupos y la pervivencia de sus culturas, bajo los principios del respeto y reconocimiento del derecho a la diferencia.

La aplicación de políticas diferenciadas debe llegar también a segmentos específicos de la población como la población en situación de discapacidad, los jóvenes y los adultos mayores. En este punto, revisten particular importancia: el mejoramiento de la empleabilidad de los jóvenes –que actualmente registran tasas de desempleo superiores al 20%–, el aseguramiento de esquemas que conduzcan a un sistema pensional más incluyente que asegure una vida digna a la los adultos mayores, y estrategias activas de inclusión social para la población en situación de discapacidad y sus familias.

[232] LGBTI: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales.

Como se anotó anteriormente, el sistema de protección social busca, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la población, mediante la protección ante diferentes riesgos. Ahora bien, la calidad de vida de un individuo no sólo depende de los ingresos que genera, o del estado de salud o la educación a la que tiene acceso. Depende también de otros elementos críticos como la cultura, el deporte, o la oferta de actividades de recreación. Los efectos positivos que estos elementos generan sobre la calidad de vida, la salud, la inclusión social, el desempeño educativo o el desarrollo personal y profesional, son incuantificables. En este frente se han dado algunos avances importantes en el país en los últimos años. Falta, sin embargo, elevar su importancia y potenciar aún más su desarrollo.

En este sentido, una política cultural integral en el país requiere, entre otros, fortalecer el Sistema Nacional de Cultura, apoyar el emprendimiento en las industrias culturales, promover programas culturales para la primera infancia, fortalecer el Programas de Lectura y Escritura, y continuar con los programas de conservación del patrimonio cultural.

Finalmente, para que una estrategia social integral realmente se traduzca en más oportunidades y mejor calidad de vida para toda la población, se requiere la participación activa del sector privado y de la sociedad civil. En este sentido, vale la pena resaltar el papel crucial y creciente de la inversión social privada, y de las diferentes formas de Responsabilidad Social Empresarial. Estas iniciativas privadas tienen un papel fundamental en la innovación social, y bajo una base de voluntariedad, pueden articularse eficazmente con los programas del Gobierno nacional y los gobiernos locales con un impacto potencial muy importante sobre la población vulnerable.

A. Política Integral de Desarrollo y Protección Social

1. Primera infancia

El país viene trabajando en la protección integral de los derechos de los niños y las niñas. En este marco, se ha identificado el desarrollo de la primera infancia como una de las líneas de acción prioritarias. En efecto, se dispone de un marco jurídico que soporta las decisiones y acciones destinadas a la primera infancia: la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN); la Ley 1098 de 2006, mediante la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia y en la cual se establece el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, y la Ley 1295 de 2009 cuyo objeto es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, de manera progresiva, a través de una efectiva articulación y coordinación interinstitucional.

Dada la importancia del desarrollo durante los primeros 6 años de vida, se considera prioritario diseñar e implementar una estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI). Las intervenciones orientadas a potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas durante sus primeros años, además de ser un derecho, se constituyen en una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico, dado que generan impactos duraderos relacionados con la fortaleza psicológica, la disminución de la morbilidad y la criminalidad en el ciclo de vida de las personas; mejor rendimiento académico, menor deserción escolar y menores índices de repitencia, aumentando con ello la permanencia de los niños dentro del sistema educativo; la productividad y los ingresos futuros. Por ende se constituye como la inversión social con mayor tasa de retorno.

a) Diagnóstico

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE, en Colombia hay un total de 5.132.760 niños menores de 6 años (0 a 5 años 11meses), de los cuales el 56% pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén[233] (tabla IV-1). De otra parte, del total de población vulnerable menor de 6 años, el 70% pertenece al nivel 1 del Sisbén y el 26% al nivel 2.

Tabla IV-1.Total de población y población vulnerable en niños de 0 a 5 años

	0	1	2	3	4	5	Total 0- 5 años
Total de población*	859.612	856.751	854.975	854.295	854.730	852.397	5.132.760
Población vulnerable (Sisbén 1,2 y3)**	264.867	427.534	473.731	514.686	563.446	631.370	2.875.634
Proporción	31%	50%	55%	60%	66%	73%	56%

* Fuente: DANE, Proyecciones de Población
** Fuente: Sisbén versión 2, con corte a Noviembre de 2009

Desnutrición y alimentación. La desnutrición antes de alcanzar los 6 años de edad se asocia a los problemas de diabetes y baja estatura. Por su parte, un bajo peso al nacer aparece correlacionado con aumentos en la presión sanguínea, enfermedades pulmonares crónicas y otras cardiovasculares (Van der Gaag, 2002: 68). Para el año 2005, según datos de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), la desnutrición global afectó al 5,4% de los niños menores de 5 años, con grandes diferencias regionales[234]. Por su parte, la desnutrición crónica o retraso en el crecimiento alcanzó niveles del 15,9% en los menores de cinco años. La duración de la lactancia materna exclusiva[235] es de tan sólo 2,2 meses[236], cuando la recomendación de la Organización Mundial de la Salud es de 6 meses.

Atención y cuidado. La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2008 revela que en atención y cuidado de los menores de 6 años, tan sólo un 32% de los menores de 5 años asistían a un hogar comunitario, guardería o preescolar, siendo menor en la zona rural (20%) que en la urbana (36%); mientras que el 54% permanece al cuidado de los padres en la casa. Las principales razones de no asistencia a atención institucional se concentran en preferencias de los padres porque el niño permanezca en casa (77%) y llama la atención que el 50% de los padres consideran que el niño no está en edad de asistir. Las razones económicas o por déficit de oferta (por cupo o cercanía) tan sólo representan el 17% de los casos, siendo mayor en las zonas rurales (32%).

Salud. La mortalidad infantil y en la niñez y la mortalidad materna, han disminuido durante los últimos años, y si bien los resultados deben valorarse favorablemente, no pueden entenderse como logros suficientes; en especial, por las diferencias departamentales que aún persisten. Las muertes maternas también han presentado un reciente descenso favorable. Sin embargo, las tasas existentes siguen siendo elevadas, a pesar de la real posibilidad de ser evitadas (sección IV.A.3: *Acceso y calidad en salud: universal y sostenible* y su anexo). Las coberturas de vacunación por biológico son cercanas al 95%. Sin embargo, no se tienen estimaciones ciertas sobre el esquema completo de vacunación simple.

Atención Integral a la Primera Infancia. Como resultado de los avances normativos en materia de primera infancia (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; Código de la Infancia y la Adolescencia: Ley 1098 de 2006; Política Nacional de Primera Infancia: Documento CONPES Social 109, Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1295 de 2009) se ha evolucionado hacia el diseño e implementación de modelos de AIPI, que incluyen principalmente los componentes de educación inicial, salud, cuidado y nutrición. Sin embargo, la oferta de Atención Integral a Primera Infancia resulta aún bastante reducida. Desde 2007, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en alianza con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), desarrollaron el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI). A través de tres modalidades o entornos (familiar, comunitario e institucional), se espera lograr la atención integral de 400.000[237] niños y niñas a diciembre de 2010; este programa sumado a las iniciativas de atención integral locales de Bogotá y Medellín; y algunos programas del ICBF han permitido la atención integral de 566.429 niños y niñas menores de cinco años que corresponden al 25% de la población vulnerable menor de 5 años. Otras modalidades no vinculadas a este esquema brindan algún tipo de atención parcial (tabla IV-2).

Tabla IV-2. Modalidades de atención a la primera infancia, 2010

[233] Niños pertenecientes a los niveles de Sisbén 1, 2 y 3 con corte a noviembre de 2009 (2.875.634).

[234] La región oriental tiene el mejor comportamiento (3,6%), seguido de Bogotá y Amazonia y Orinoquia con 4,4%, y la región Atlántica presenta las mayores prevalencias 7,7.
[235] El indicador de lactancia exclusiva está referido a los menores de 6 meses de edad (ENSIN, 2005).
[236] La región Caribe presentan la menor duración mediana de la lactancia exclusiva (1,1 meses) y el departamento de Boyacá es el que es más larga exclusividad presenta (5,3 meses).
[237] A 31 de diciembre de 2010, mediante el PAIPI en sus tres modalidades más los proyectos especiales del MEN, se ha logrado la atención de 387.038 niños y niñas (cifra parcial).

Tipo de atención	Medio de Atención (entorno)	Modalidad	Población	Porcentaje de población
Integral	Institucional	Hogares ICBF Integrales	143.060	6,4%
		PAIPI Institucional	83.506	3,7%
		Entidades territoriales (Bogotá y Medellín)	36.331	1,6%
	Comunitario	PAIPI Comunitario	96.655	4,3%
	Familiar	PAIPI Familiar	172.919	7,7%
	Proyectos especiales MEN (Ludotecas Naves, Indígenas)		33.958	1,5%
	Total atención integral		566.429	24,6%
No Integral	HCB FAMI		231.953	10,3%
	Hogares ICBF no integrales		697.188	31,1%
	Total atención no integral		929.141	41,4%
Total población atendida			1.495.570	66,6%
Población por atender			748.694	34,0%
Población vulnerable de 0 a 4 años			2.244.264	100%
Población vulnerable de 5 años			631.370	100%
Atención no integral transición			341.525	54,1%
Por atender en transición			289.845	45,9%
Total población vulnerable de 0 a 5 años			2.875.634	100%

Fuente: ICBF (con corte a 31 de diciembre de 2010), MEN (con corte parcial a 31 de diciembre de 2010).

Sin embargo, los esquemas de financiación para primera infancia se encuentran dispersos en cada uno de los sectores (en algunos casos son fuentes de recursos no estables); el compromiso de los gobiernos locales es reducido; no existen estándares de calidad unificados ni un sistema de información que dé cuenta de la integralidad en las acciones y sus resultados.

Información. Si bien se han logrado avances en materia de disponibilidad de información, aún persisten serias dificultades para identificar cada niño y niña que recibe un programa o presenta una necesidad. Uno de los principales problemas que presentan tanto el Sistema de Información a la Primera Infancia (SIPI) del MEN, como el Registro Único de Beneficiarios (RUB) del ICBF y la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) del Ministerio de la Protección Social (MPS) es la identificación plena del beneficiario por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RENEC), como consecuencia de los diferentes tipo de identificación existentes.

b) Lineamientos, acciones y estrategias

1. Implementar una Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia reduciendo brechas, hacia un acceso universal y con calidad.

Dentro de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo se destaca la Atención Integral a la Primera Infancia, la cual se proyecta como una atención que cumpla con criterios de calidad, orientada a potenciar de manera adecuada las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano.

Si bien los lineamientos están dirigidos a todos los niños y niñas menores de seis años, los recursos públicos se focalizarán en la población pobre y vulnerable. En este contexto, se tienen como criterios de equidad en la primera infancia, las brechas urbano-rurales, en calidad y acceso, las necesidades particulares de los niños de acuerdo con las edades simples y con su pertenencia étnica, la población elegible pobre y vulnerable a partir del Sisbén (versión III), así como la situación real de cada una de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación inicial y cuidado. Para lograr la equidad se requerirá dar prioridad en aquellas zonas del país con mayor déficit de atención integral a la primera infancia.

La Estrategia de AIPI parte de reconocer que se incluirán los componentes de salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección y que la atención integral a la primera infancia estará dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años 11 meses de edad, comprendiendo principalmente los siguientes grupos de población para los cuales se requieren estrategias diferenciadas, pero articuladas: (1) madres gestantes y lactantes; (2) niños de 0 a 2 años; (3) niños de 3 a 4 años; y (4) niños de 5 años[238]. De otra parte, reconociendo que no es posible modificar las condiciones de vida de los niños menores de 6 años sin modificar el contexto familiar, se considera la familia como grupo prioritario hacia el cual se dirigen acciones de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades de afecto, cuidado, protección y desarrollo.

Las familias se incorporarán como beneficiarias de acciones específicas dentro del paquete de atención integral a la primera infancia, dirigiendo hacia estas familias las dimensiones de generación de empleo e ingresos de las estrategias para la superación de la pobreza. Adicionalmente, se incorporará a la familia como la principal responsable del cuidado y la atención de los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años, 11 meses, por lo que serán beneficiarias de acciones de fortalecimiento de sus competencias de crianza con afecto y sin violencia.

De esta manera, las familias de los niños que se atiendan integralmente habrán mejorado sus condiciones de vida y contarán con información, formación, acompañamiento para criar afectuosa y pacíficamente a sus hijos.

Para ello, el Gobierno nacional definirá los logros específicos para cada uno de estos grupos de edad, teniendo en consideración las diferencias en desarrollo infantil temprano –cognitivo, emocional, social, y físico–. La Estrategia será de referencia nacional, pero se adelantarán procesos de articulación y trabajo conjunto con entidades territoriales permitiendo la definición de lineamientos y la implementación de modelos diferenciales y de calidad, en especial en el ámbito nutricional y pedagógico. Con la definición de logros, el MEN, el MPS, el ICBF y demás entidades que ofrecen servicios a esta población[239], en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), estimarán los costos de la AIPI para la población elegible del Sisbén y definirán y programarán las necesidades de recursos (humanos, físicos y financieros) para cumplir las metas previstas.

Ahora bien, con el fin de implementar la Estrategia de atención integral se tendrán en cuenta los siguientes criterios: (1) para cualificar los Hogares Comunitarios de Bienestar –entre otras modalidades no integrales–, y para atender a los niños que no reciben ningún tipo de atención, se dará prioridad al entorno institucional; (2) en aquellos lugares donde no sea posible cualificar Hogares Comunitarios haciendo el tránsito al entorno institucional, se fortalecerá la atención en el entorno comunitario; y (3) para zonas rurales dispersas se tendrá como modelo de atención el entorno familiar. Estos entornos de atención se tomarán como modelo inicial y se irán cualificando progresivamente. El establecimiento de la Estrategia de AIPI, implica migrar de una atención no integral hacia esquemas integrales, con una calidad definida y acordada. Para el efecto, se deberá reestructurar la oferta del ICBF orientándola prioritariamente a este propósito, lo cual le implicará reasignar progresivamente recursos e intervenciones hacia esta estrategia.[240] De igual forma, los programas y recursos de Acción Social darán prioridad a este enfoque y se integrarán a la estrategia. Las modalidades y programas que para este grupo de población no cumplan este propósito, serán reestructurados o eliminados.

A su vez, resulta de especial relevancia vincular las estrategias de AIPI desde el MPS con el fin de garantizar el acceso a servicios integrales desde el sector salud y articular de manera efectiva la oferta de servicios de AIPI, para lo cual será preciso transcender a la medición de esquemas completos de vacunación, así como revisar la escala del desarrollo que actualmente maneja el Sistema de Salud basada en la medición antropométrica. El MPS deberá diseñar un mecanismo de búsqueda activa de tal manera que la captación por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se hará desde la gestación, incluida la madre, con acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y atención integral de las enfermedades prevalentes de la infancia, como control de Crecimiento y Desarrollo, control prenatal de calidad, atención institucional de partos, vacunación, lactancia materna salud bucal y visual, detección temprana de discapacidades y otras alteraciones del desarrollo, entre otras acciones, como lo contemplan tanto el Plan Obligatorio de Salud como el Plan Nacional de Salud Pública. De la misma manera, se tendrán en cuenta los mecanismos comunitarios que permitan la detección de discapacidades y se incorporarán las estrategias para que aquellos niños con alguna limitación, accedan oportunamente a los servicios de habilitación correspondientes.

Así mismo, en el marco de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)[241], se deberá promover la garantía de los nutrientes necesarios mediante el fortalecimiento de las políticas de disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos y el mejoramiento de los hábitos de consumo de las familias. De esta manera, se continuará la suplementación con micronutrientes y fortificación de alimentos de consumo masivo como estrategia para reducir la desnutrición global, la desnutrición crónica, la anemia nutricional en la primera infancia y en las mujeres en periodo de gestación y en edad fértil. Adicionalmente, se revisarán las condicionalidades del Programa Familias en Acción, para su articulación con la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia.

Avanzar hacia una Estrategia nacional de AIPI implica vincular activamente sectores como Cultura. En este sentido, el Ministerio de Cultura aporta en articulación con el MEN al proceso de sensibilización y formación de maestras y agentes educativos en materia de desarrollo de lenguajes expresivos y estéticos en los niños y niñas, generación de espacios comunitarios para las familias donde se promueva la literatura, el arte, el juego y la exploración del medio como actividades que potencian el desarrollo de la población infantil. Es fundamental incluir dentro de la Estrategia acciones dirigidas a reconocer el derecho a la participación de los niños y niñas desde la Primera Infancia.

En el mismo contexto, en la sección de Promoción de la Cultura (IV.A.6), se mencionan acciones específicas con el fin de contribuir al desarrollo integral de los niños de 0 a 6 años, promoviendo el ejercicio de los Derechos Culturales, a través de los lenguajes expresivos y estéticos.

De otra parte, se desarrollarán estrategias específicas que promuevan el reconocimiento, el respeto y el cuidado de los niños y niñas menores de 6 años, como por ejemplo: eliminación del castigo corporal y de los demás castigos denigrantes, prevención de riesgos en el hogar, promoción de relaciones basadas en el diálogo, educación para la paz, entre otros.

Por otro lado, se requiere continuar con el esfuerzo de realizar un inventario de la infraestructura existente, para determinar las necesidades de construcción, adecuación y mantenimiento bajo estándares de calidad y en articulación con el desarrollo de los demás entornos de atención definidos y las evaluaciones de costo –efectividad e impacto necesarias. Lo anterior, privilegiando esquemas de alianzas público-privadas que permitan ampliar y sostener la oferta. Como mecanismo para apoyar la implementación de la estrategia de AIPI, adicional al equipo humano que por estándar debe permanecer con los niños, se promoverá que los estudiantes de carreras tales como sicología, trabajo social, nutrición y preescolar u otras pertinentes presten un servicio social obligatorio bajo modalidades de Contrato de Aprendizaje.

Establecer los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional

Con el fin de lograr una gestión eficiente y efectiva de AIPI, se requiere contar con una instancia articuladora y coordinadora de las diferentes entidades, la política y sus programas y operadores. Desarrollando las directrices del Consejo de Política Social creado por la Ley 1098 de 2006 en cuanto a AIPI, se creará la Comisión Intersectorial para la AIPI, conformada por el MPS, el MEN, el ICBF, el DNP, Acción Social, el MHCP, el Ministerio de Cultura, las Altas Consejerías de Programas Especiales y para la Prosperidad, bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Prosperidad Social. Las entidades ejecutoras de programas del nivel nacional, diseñarán, implementarán y evaluarán un Plan de Acción unificado y conjunto, el cual contempla las acciones, los resultados y los productos de la Estrategia nacional, definiendo claramente las responsabilidades y competencias operativas, técnicas y financieras de cada entidad, así como las responsabilidades de gestión y coordinación con las entidades territoriales en los aspectos de su competencia. Este Plan será asumido como orientador de todas las acciones que las entidades participantes desarrollen sobre el tema.

Se promoverá la participación activa de entidades como La Registraduría Nacional del Estado Civil (RENEC), el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Interior y de Justicia.

La Comisión elaborará planes anuales de acción, propondrá reformas o adecuaciones a entidades o programas que así lo requieran; recomendará la regulación necesaria y el desarrollo de la capacidad administrativa, jurídica y financiera con el fin de garantizar la sostenibilidad de la AIPI. Así mismo, estará encargada de recomendar los estándares de calidad en cada ámbito así como la forma de hacerlos efectivos, y orientará la operación de la AIPI a través de esquemas de participación público-privada. Adicionalmente, orientará la regulación relacionada con los tipos de servicios, lineamientos y rutas de operación compartidos y aceptados por todas las entidades que garanticen la integralidad y la articulación de los sectores y los recursos hacia un propósito común que sea sostenible.

[238] Este grupo corresponde a los niños que ingresan al grado de transición del Sistema Educativo. Por lo tanto, se requiere diseñar estrategias que permitan que los niños de 0 a 4 años que se atienden de manera integral, una vez cumplan la edad de 5 años accedan sin ninguna restricción al grado de transición, garantizando en este grado igualmente una atención integral.

[239] Incluida Acción Social con sus diferentes modalidades y programas, entre los cuales Familias en Acción.

[240] Entre los cuales los componentes nutricionales de Desayunos Infantiles y Alimentación Escolar, en éste último caso conforme a lo dispuesto en la Ley 1176 de 2007 en cuanto a focalización, priorizando la atención en los segmentos de población pobre y vulnerable y niveles educativos bajos.

[241] El Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional que impulsa esta Comisión, deberá dar énfasis a estas medidas.

La operación de la Estrategia de AIPI requiere que esta articulación se haga efectiva en los municipios y departamentos, para lo cual se promoverá la realización de diagnósticos de la situación de la primera infancia en cada uno de los entes territoriales, con el fin de establecer las necesidades especiales de atención que deben ser priorizadas. Estos elementos serán incorporados en los planes de desarrollo municipales y departamentales dentro del componente de infancia que establece la Ley 1098 de 2006, para el desarrollo de planes de acción territoriales que se discutan en los Consejos de Política Social respectivos. Del mismo modo, se deberá contar con una instancia responsable de la AIPI en los ámbitos territoriales que pueden ser parte integrante de estos Consejos. Para ello, cada entidad territorial analizará cuál es el ámbito más adecuado para la misma, con similar función a la de la Comisión Intersectorial del nivel nacional. De esta manera, se fortalecerán las entidades territoriales para la planeación, ejecución y seguimiento de la Atención Integral a la Primera Infancia. Así mismo, se incorporará un proceso de modernización en la gestión de cada sector involucrado en la Atención Integral a la Primera Infancia, para garantizar eficiencia, oportunidad, pertinencia, calidad y equidad.

De otra parte, con el fin de que la coordinación interinstitucional y la Estrategia de AIPI operen de manera adecuada, se debe contar con esquemas de financiación claros y estables, definidos por el MHCP y el DNP, así como con fuentes alternativas de financiación que garanticen mayores recursos para la operación de la AIPI. Lo anterior, permite asegurar el cumplimiento de los compromisos y metas de cada una de las entidades, así como la continuidad y mejoramiento en la prestación del servicio y teniendo presente que el objetivo de esta atención integral en el largo plazo es lograr acceso universal con alta calidad para la población vulnerable.

Aseguramiento de la calidad

Lo anterior, implica contar con un sistema de aseguramiento de la calidad para la prestación del servicio de atención integral, para lo cual se adelantará el desarrollo e implementación del sistema que se ha venido diseñando bajo la coordinación del MEN, con la participación de las entidades competentes.

Dentro de los estándares de calidad que se buscan para la prestación de servicios a la primera infancia, adquiere especial relevancia la formación de talento humano. Este aspecto garantiza la generación de una capacidad y una oferta de atención pertinente que hace posible un aumento de cobertura con calidad sin limitaciones. Por tanto, se requiere implementar un sistema de formación integral de talento humano que involucre instituciones de educación superior, normales superiores, el SENA, instituciones de formación para el trabajo, las Cajas de Compensación y otras entidades, en el marco del desarrollo infantil temprano, el aprendizaje, el cuidado responsable y la sensibilización a los padres o cuidadores, siguiendo los lineamientos previstos en este plan para el desarrollo y cualificación de competencias laborales. Para ello, se desarrollarán las siguientes estrategias: (1) ampliación de la oferta actual y fomentar el desarrollo de programas de educación superior y formación dirigidos a educación inicial; (2) diseño e implementación de procesos de cualificación de los agentes educativos que trabajan con la primera infancia, a través de metodologías virtuales y presenciales, con parámetros de calidad, que respondan a las particularidades y requerimientos de las regiones; (3) procesos de certificación de competencias laborales soportados en el desarrollo de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia (EGERH) a partir de un marco de cualificaciones apropiado para esta área; y (4) diseño e implementación de procesos diferenciales y contextualizados de capacitación y formación, dirigidos a las familias, para el desarrollo de habilidades que permitan la promoción del desarrollo infantil y la garantía de sus derechos.

Esto irá acompañado de la implementación de estrategias que cualifiquen los servicios y las prácticas pedagógicas, fortaleciendo la articulación entre la educación inicial y la educación preescolar, a través de la definición de lineamientos pedagógicos para una educación inicial diferencial y de calidad. Este proceso que inicia con el sistema de aseguramiento, debe ser continuamente revisado a lo largo del tiempo durante un lapso aproximado de 5 años, plazo en el cual se debería contar con un sistema de calidad suficientemente robusto. Al Sistema de Garantía y Aseguramiento de la Calidad deberán adaptarse, de manera progresiva durante un periodo de transición, los prestadores actuales de servicios para la primera infancia tanto públicos como privados, de tal forma que se garantice la calidad de los servicios para todos los niños menores de cinco años.

Adicionalmente, se requiere de la construcción y adecuación de ambientes educativos pertinentes; por ello se ajustarán los requerimientos y definirán lineamientos de infraestructura, dotación y condiciones de seguridad para las diferentes modalidades de atención, que permita una atención diferencial, acorde a las características y particularidades de los niños y las niñas.

2. Mecanismos de seguimiento y evaluación para la primera infancia

Es preciso diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación a la estrategia AIPI, para lo cual se requiere organizar un sistema de información que fortalezca y articule los sistemas existentes y permita tener información veraz, oportuna y confiable de este rango de edad. Para el efecto, es necesario trabajar de manera articulada con la RENEC para que estandarice el tipo de identificación y entregue de manera gratuita, a las entidades del orden nacional, la información correspondiente a la identificación de los niños y niñas.

Para ello, resulta indispensable superar problemas de cobertura en el registro, de oportunidad en el procesamiento de la información y de interconectividad entre los diferentes sistemas de información, con el fin de registrar efectivamente las actuaciones institucionales con cada niño o niña identificado hasta lograr "hoja de vida" que muestre si cada uno de ellos y sus familias ha accedido o no a los elementos del paquete de atención integral.

De igual manera, resulta relevante contar con indicadores y procesos investigativos que den cuenta de las intervenciones, y de los resultados e impactos alcanzados, de manera que se posibilite la valoración del desarrollo en sus diferentes dimensiones, la caracterización de los rezagos en dicho desarrollo, así como la demanda de servicios de cuidado, educación inicial y preescolar, entre otros. Lo anterior, permitirá consolidar procesos de retroalimentación de la política de primera infancia y toma de decisiones basadas en evidencia.

De acuerdo con lo anterior, se construirá una línea de base de AIPI, se promoverá la realización de un estudio longitudinal que permita medir el impacto de las intervenciones de la política de atención integral, y se construirá una agenda de evaluaciones para las intervenciones dirigidas a esta población.

2. Niñez, adolescencia y juventud

En el marco de la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado Colombiano, se establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás. Este Plan de Desarrollo concede especial relevancia a este grupo poblacional. De acuerdo con la Ley 1098 de 2006 la niñez comprende desde el nacimiento hasta los 12 años de edad y son adolescentes aquellas personas entre 12 y 18 años. Así mismo, en la Ley 375 de 1997, se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años.

Las estrategias que se presentan en este Plan tendrán un enfoque de protección integral que impone a las familias, a las comunidades y al Estado en cabeza de sus instituciones, las obligaciones de: reconocer los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, asegurar su garantía y cumplimiento, prevenir que esos derechos sean amenazados o vulnerados y restablecer aquellos que han sido vulnerados, especialmente en poblaciones específicas como las víctimas de diferentes formas de violencia.

a) Diagnóstico

La población de 6 a 12 años afronta una compleja problemática que coloca a los menores en situaciones de riesgo. Algunos de los factores que contribuyen a esta situación en los niños son las relaciones familiares disfuncionales, aunadas al no uso adecuado, creativo y productivo del tiempo libre[242], el consumo de sustancias psicoactivas –en especial a mayores de 12 años–, violencia y maltrato –general, intrafamiliar, en el entorno escolar, sexual–[243], entre otros. Se carece también de una oferta de servicios, con enfoque diferencial y de género; de espacios adecuados de recreación para el desarrollo de acciones que permitan a los menores de edad practicar continuamente un deporte y realizar una actividad física que permita el cambio de estilos de vida sedentarios y poco saludables.

Los preadolescentes (12-14 años) y aquellos propiamente adolescentes (14-18 años), se diferencian en la forma que en que perciben la familia, la sociedad, así como en su relación con el Estado. En estos grupos poblacionales la problemática se centra principalmente en la vulneración o inadecuada realización de sus derechos sexuales y reproductivos (embarazo de adolescentes) y a la vinculación a actividades como bandas y pandillas[244], organizaciones criminales y reclutamiento por parte de grupos armados irregulares.

Desde 2009 el país avanzó en la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), cuya finalidad es la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño causado por el adolescente que infringió la Ley Penal[245]. El país, se encuentra en un período de transición y enfrenta el reto de brindar una oferta pertinente, asertiva y estratégica acorde con la finalidad del SRPA, que evite reincidencias, emita mensajes preventivos y logre que el adolescente sea consciente del daño que causa su conducta a sí mismo, a su víctima y a la comunidad, desde una perspectiva de construcción de un sujeto de derechos.

Con respecto a la cobertura de afiliación en salud, a partir de enero de 2010, todos los niños y adolescentes menores de 18 años tienen derecho a los beneficios del Régimen Contributivo sin importar el régimen de afiliación al que pertenezcan.

Por otra parte, la participación de los niños, niñas y adolescentes (NoNaA) en el mercado de trabajo impide disminuir significativamente la pobreza en el país y transformar las condiciones de informalidad de la economía. El trabajo infantil aleja a las niñas y niños de la escuela y afecta las condiciones que permiten un buen desempeño escolar y laboral. Generalmente quien ha sido niña o niño trabajador, será padre o madre de hijos trabajadores, perpetuando en este caso la inserción de los jóvenes o adultos en los sectores más frágiles del mercado de trabajo. Aunque en las últimas dos décadas el número de NoNaA trabajando ha disminuido en Colombia, se deben realizar esfuerzos mayores para que el objetivo de la erradicación del trabajo infantil y de la dignificación de la vida de los NoNaA sea permanente y efectivo. El DANE informa que en el 2009[246], existían 1.050.147 NoNaA trabajando, y 718.006 se dedicaban a los oficios del hogar por más de 15 horas semanales. La problemática es heterogénea y segmentada, las niñas están presentes esencialmente en los oficios del hogar, y los niños en actividades fuera de éste; estos últimos son principalmente de zonas rurales y son clasificados en la categoría ocupacional de a trabajadores familiares sin remuneración.

En relación con la información, las dificultades que se mencionaron en la sección de primera infancia, se mantienen en la población de niños, adolescentes y jóvenes, principalmente en la identificación de cada beneficiario que recibe un programa o presenta una necesidad.

La población de 14 a 26 años alcanza más de 8 millones en el 2010. En los últimos cincuenta años la población juvenil colombiana se ha triplicado y se estima que siga aumentando en los próximos 10 años donde alcanzará su nivel más alto, en términos absolutos, de 8,6 millones de jóvenes. Para llegar a estas proyecciones, se tiene que la población juvenil alcanzó en 1985 su mayor participación dentro de la población total cuando representaba un poco más del 21%. A futuro, se esperan caídas continuas en la participación de este segmento poblacional que actualmente es un poco más del 18%. Para 2020 se estima que será del 16,8%.

La dinámica demográfica de la población juvenil y su relación con el resto de grupos etarios ha permitido identificar una ventana de oportunidades conocida como *bono demográfico*, entendido como aquel estado donde la población activa e independiente, es decir, aquellos de 15 a 64 años, deben soportar a menos dependientes –menores de 15 y de 65 y más años–. A medida que la razón de dependencia demográfica disminuye se amplían las posibilidades de ahorro social, hay un mayor número de personas vinculadas en actividades productivas y un menor número de personas demandantes de recursos.

Por otra parte, la institucionalidad del Sistema Nacional de Juventud está definida en la Ley 375 de 1997, sin embargo, la operación, gestión y coordinación de dicha institucionalidad no ha operado de manera adecuada, de acuerdo con lo establecido en dicha ley, y la inexistencia de un sistema

[242] Por ejemplo, resultados de la ENSIN 2005 muestran que sólo 1 de cada 4 adolescentes entre 13 y 17 años desarrollan el mínimo de actividad física recomendada –al menos 60 minutos diarios de actividad moderada o vigorosa por lo menos 5 días a la semana–; y que el 56,3% de la población entre 5 y 12 años dedica 2 horas o más a ver televisión o a jugar con videojuegos, y el 21,9% dedica 4 o más horas.

[243] Las principales causas de mortalidad en niñas, niños y adolescentes son: en las edades de 6 a 12 son el ahogamiento o los accidentes; para el rango de 12 a 14 son los accidentes varios y las agresiones (homicidios); y para el rango de 14 a 18 son las agresiones (homicidios) y accidentes terrestres. Lo anterior representa un 76% de mortalidad en hombres y un 46% en mujeres.

[244] El *pandillismo* es un fenómeno de expresión violenta de agrupaciones juveniles que afecta su integridad, al igual que la convivencia y la seguridad ciudadana. En su mayoría, se trata de un fenómeno urbano con diferencias regionales, que ejerce micro controles territoriales y coacción sobre niños y adolescentes para su inscripción en la pandilla, segregando y atacando a quien no se suscribe a ella. Adicionalmente, estas agrupaciones pueden ser cooptadas por redes de crimen organizado.

[245] El SRPA es un sistema naciente, que articula el proceso judicial con el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.

[246] Cifras preliminares, cuarto trimestre de 2009.

de información nacional que integre las diversas formas o sistemas de información existentes en el nivel territorial limita la investigación y conocimiento de la juventud. La información así producida desconoce en algunos casos criterios de análisis diferenciales, de contexto y de diversidad

b) Lineamientos, acciones y estrategias

Cabe señalar que para esta población el diagnóstico, las estrategias y metas se encuentran de manera transversal en diferentes secciones sectoriales del presente Plan. A continuación se plantean los lineamientos generales aplicables al conjunto de la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y se precisan algunos lineamientos por grupo de edad.

1. Protección de la niñez y adolescencia y participación de los jóvenes

Con el propósito de lograr un ejercicio efectivo de los derechos para la población hasta los 18 años, se dará énfasis al desarrollo de las estrategias y acciones que posibiliten la garantía en los ámbitos de: existencia, desarrollo, ciudadanía y protección[247]. No obstante, la garantía de los derechos no es exclusiva del Estado, recae también sobre la familia y la sociedad, por ello es fundamental la interacción armónica y decidida en la protección de los mismos. La familia no puede ceder su responsabilidad al Estado o a la comunidad y ésta debe exigir que el Estado y la comunidad cumplan con sus responsabilidades.

Se implementarán estrategias permanentes de capacitación a los padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, pautas de crianza, valores, pedagogía del afecto, economía familiar, prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil, trabajando conjuntamente con el Ministerio de Educación y las instituciones educativas para generar entornos protectores y protegidos desde y con la familia.

Igualmente, se establecerán mecanismos para prevenir que los niños y adolescentes sean abandonados por sus familias; y en caso de no tener una familia, el Estado restablecerá su derecho a través del programa de adopción; se brindará atención integral, oportuna, eficaz y reparadora a víctimas de violencia intrafamiliar y mejoramiento de las condiciones de vida y entorno de las familias.

En el marco de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional se reglamentará la Ley de Obesidad y se definirán criterios mínimos obligatorios para los restaurantes y tiendas escolares,[248] en los cuales se deberá dar prioridad a la venta de frutas, verduras y alimentos saludables que determinen el ICBF y MEN como coordinadores de la estrategia. Se continuará la suplementación con micronutrientes y fortificación de alimentos de consumo masivo como estrategia para reducir la deficiencia de micronutrientes en la población escolarizada. Como complemento, será necesario que la política de estilos saludables que desarrolle el MPS[249] considere acciones prioritarias en las instituciones educativas, donde además deberá evaluarse la capacidad de las mismas para impartir instrucción en educación física de manera regular, como parte de la cátedra educativa y con personal calificado. El ICBF, el MEN y Coldeportes trabajarán de manera coordinada para incrementar y mejorar la oferta y facilitar el acceso a programas de recreación, deporte y cultura que permitan el adecuado manejo del tiempo libre, teniendo en cuenta las diferencias culturales y los menores en condición de discapacidad.

El Gobierno nacional profundizará los proyectos lúdicos, de formación artística y cultural y recreo-deportiva como complemento a la jornada escolar para las niñas, niños y adolescentes en todo el país, en coordinación con las entidades territoriales, los ministerios de Cultura y del Interior y Justicia, MPS, MEN, Coldeportes, la Presidencia de la República y el sector privado; teniendo en cuenta las diferencias culturales y las necesidades de los menores en condición de discapacidad.

Así mismo, el ICBF y el MEN, de manera conjunta, implementarán estrategias permanentes de capacitación a los padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, pautas de crianza, valores, pedagogía del afecto, economía familiar, prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil.

Se establecerán e implementarán políticas referidas a la prevención, atención y reparación frente a los efectos generados en esta población por los grupos armados al margen de la ley, en particular lo referido al reclutamiento y desplazamiento y otras acciones violatorias de sus derechos; sobre las víctimas de minas antipersonas, la atención integral a desvinculados, así como mecanismos efectivos para el desmantelamiento de redes criminales que afectan especialmente a los adolescentes. Para aquellos niños y adolescentes que sean abandonados por sus familias o que carezcan de éstas, el Estado restablecerá su derecho a través del programa de adopción; se brindará atención integral, oportuna, eficaz y reparadora a víctimas de violencia intrafamiliar y el mejoramiento de las condiciones de vida y entorno de las familias.

La protección integral y restablecimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia acorde con el interés superior del niño, se dará desde un enfoque de corresponsabilidad e intersectorialidad de acuerdo con las competencias establecidas por las normas, profundizando la intensidad de las acciones en prevención, para reducir la institucionalización en casos de maltrato infantil, el abuso sexual, la explotación sexual, la explotación laboral y económica, la condición de discapacidad, el consumo de sustancias psicoactivas, la vida en calle y cualquier otra situación de vulneración de los derechos.

Como estrategia articuladora dirigida a combatir la pobreza en la población más pobre y vulnerable se fortalecerá la Red JUNTOS, facilitando el acceso a los servicios sociales de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables, priorizando el acceso de éstos y sus familias para su abordaje integral en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Esto implica tener un sistema de información que dé cuenta de indicadores de resultados en salud (mortalidad materna, infantil y en la niñez, entre otros), en educación, protección, nutrición, trabajo infantil, entre otros.

De 6 a 12 años de edad. Se fortalecerá la Política Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar el Maltrato y el Abuso Sexual. Los alcaldes serán sensibilizados frente a la importancia del juego –con apoyo del sector educativo, el MPS, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el ICBF–, sensibilización que tendrá en cuenta las diferencias culturales y a las personas con discapacidad. Se garantizará la asistencia regular de los niños y niñas entre los 6 y los 12 años a los establecimientos educativos para contribuir a garantizar su derecho a la educación, mediante la prevención de la deserción escolar, la promoción de la permanencia en el sistema educativo, el mejoramiento del desempeño académico y con el compromiso de las familias, redes vinculares y sociales. Avanzar en calidad y pertinencia de la educación de acuerdo las particularidades étnicas y culturales de los territorios.

De 12 a 18 años de edad. El Gobierno tanto nacional como territorial adelantará las acciones necesarias para lograr que aumente la edad del primer embarazo. Se adelantarán acciones preventivas a cargo del MPS, el MEN y el ICBF, en la promoción de comportamientos seguros en materia de sexualidad de adolescentes y en el establecimiento de servicios de orientación y consejería en aspectos relacionados con la reproducción y la sexualidad, con el fin de disminuir el número de embarazos en adolescentes. Lo anterior en concordancia y articulación con la *Política Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, el Maltrato y el Abuso Sexual*. Los esfuerzos se encaminarán también a lograr que la tasa de incidencia del VIH/sida en menores de 18 años no pase de 1,2 por 100.000[250] y que la trasmisión perinatal se reduzca en el 20%.

Se implementará la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y el Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas, en los que se considerará la aplicación de estrategias de educación y divulgación masiva y de prevención específica entre los adolescentes y, en general, en todos los grupos de población, bajo el liderazgo del MPS, el MEN, el Sistema de Formación de Capital Humano y el Fondo Nacional de Estupefacientes, con el apoyo del ICBF.

Frente al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), será necesario el concurso de diversos actores en el ejercicio del principio de corresponsabilidad y protección integral. Para tal efecto, es preciso (1) avanzar en el plan maestro de los servicios de infraestructura y modelos de atención del SRPA; (2) fortalecer la cobertura y calidad de los servicios ofrecidos por los operadores, al igual que el esquema de seguimiento, control y monitoreo del ICBF; (3) desarrollar el contenido de las sanciones y los esquemas de acompañamiento al adolescente una vez ha cumplido con la sanción que le ha dictado el juez, (4) adoptar rutas y protocolos de actuación interinstitucional en función del adolescente, sus derechos y la responsabilidad que debe asumir por sus conductas; (5) contar con un sistema de información del SRPA que permita tomar decisiones pertinentes y(6) especializar el recurso humano del SRPA .

Para contrarrestar el fenómeno del pandillismo se hace necesario: (1) identificar su magnitud y formas de expresión, (2) promover estrategias diferenciadas y la construcción participativa de estrategias de inclusión social y económica de adolescentes vinculados a pandillas; (3) fortalecer la red familiar, comunitaria e institucional de apoyo y acompañamiento a estos adolescentes; (4) desarrollar esquemas de protección a los mismos, (5) incentivar que los gobiernos territoriales incluyan estas problemáticas en sus planes territoriales, articulando las Estrategias de Seguridad y Convivencia Ciudadana con las de Desarrollo Social, entre otras acciones. De igual manera, se hace necesario avanzar en estrategias de prevención específicas de la vinculación de adolescentes a pandillas, que articulen las líneas de acción de diversos sectores, generando complementariedades y sinergias entre los organismos del estado y los de la sociedad civil. Lo anterior, sin perjuicio de promover acciones de prevención situacional que incentiven la participación de los adolescentes y jóvenes en la recuperación y mejoramiento de espacios públicos y su adecuada apropiación.

De 14 a 26 años de edad. Se fortalecerán los mecanismos de participación e incidencia de la adolescencia y la juventud en las decisiones que los afectan, incentivando su ciudadanía activa e identidad, en el marco de los derechos y los deberes, promoviendo de esta manera la incidencia en los espacios de implementación de políticas relacionadas con el goce efectivo de los derechos a la existencia, la participación, el desarrollo y la protección, de los adolescentes y jóvenes.

De acuerdo con lo anterior, se promoverá el reconocimiento de las diversas formas de expresión y organización juvenil, así como la ampliación de espacios y estrategias de participación e incidencia para los adolescentes y los jóvenes como Los Jóvenes Tienen la Palabra, los Consejos de Juventud, los Comités Consultivos de Jóvenes y las Escuelas de Derechos y Deberes Humanos, con el fin de poder contar con ciudadanos comprometidos con el desarrollo de sus comunidades y del país, complementándolo con acciones preventivas que contribuyan a reducir la delincuencia juvenil.

2. Diseño institucional, seguimiento y evaluación de la garantía de los derechos

Dado que la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes está estructurada dentro de un marco de intersectoralidad, se requiere ejercer una rectoría a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) para lograr una efectiva gestión de la política pública, una articulación y coordinación de los agentes oferentes del servicio y un uso adecuado de los recursos. Se requiere diseñar una estrategia vinculante a nivel territorial que enmarque dentro de los municipios, distritos y departamentos, la inclusión de los componentes de diagnóstico, las metas, las líneas de base, los instrumentos de medición y la focalización del gasto público social en infancia y adolescencia.

La identificación de los beneficiarios de los programas para el servicio público de bienestar familiar se hará a través del Sistema de Identificación de Beneficiarias de Programas Sociales del Estado (Sisbén III), de acuerdo con los puntos de corte definidos para cada programa, dando prioridad a la primera infancia e inscritas en la Estrategia Red JUNTOS. Igualmente, se tendrán criterios de atención diferencial por etnia, cultura, zonas urbanas y rurales.

De otra parte, se requiere complementar la propuesta de diseño e implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la garantía de los derechos de los niños, niñas adolescentes y jóvenes en la cual se consideren las prioridades de la política pública, los instrumentos de gestión, los resultados esperados, el seguimiento a la inversión y los efectos sobre el bienestar de estos grupos poblacionales. Este sistema de seguimiento y evaluación no solamente debe incorporar los indicadores claves de resultado del conjunto de políticas intersectoriales de intervención dentro de los procesos de garantía y restitución de derechos, sino también debe llegar a considerar los procesos de gestión requeridos para la planeación, análisis y verificación de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas de infancia, adolescencia y juventud.

En forma especial para la población de 14 a 26 años, se requiere fortalecer y armonizar los diferentes instrumentos y herramientas de política pública y de gestión institucional, revisando y ajustando la articulación e inclusión diferenciada de acciones de política pública a favor de estos grupos poblacionales, cuyos lineamientos se dan desde el orden nacional y requieren ser integrados en el proceso de formulación e implementación de políticas en el nivel territorial.

Dicho sistema deberá incorporar procesos de investigación y gestión de conocimiento en adolescencia y juventud integrado a los sistemas y observatorios temáticos y poblacionales que operan en el nivel territorial y que permita de manera interinstitucional construir, validar y generar periódicamente información relevante, veraz y oportuna relacionada con el goce efectivo de los derechos de los jóvenes.

---

[247] Las estrategias generales de educación –*Formación de capital humano*– y salud –*Acceso y calidad en salud: universal y sostenible*–, se describen en los capítulos respectivos del presente plan de desarrollo.

[248] Cabe señalar que esta estrategia es aplicable a las instituciones educativas públicas y privadas. La financiación del programa será para las instituciones públicas y deberá empezarse por cubrir los primeros grados escolares.

[249] Sección IV.A.3: *Acceso y calidad en salud: universal y sostenible.*

[250] A finales de 2007 se registraron casi 2.000 casos de menores de 18 años afectados con el VIH/sida.

De otro lado, se fortalecerán los Consejos de Política Social nacional y territoriales que serán los encargados de apoyar la gestión de las políticas y programas que respondan a las necesidades de la población. Adicionalmente, se fortalecerán y continuarán desarrollando estrategias de concertación, implementación, seguimiento y control social de las políticas públicas, como la Estrategia Hechos y Derechos "Municipios y Departamentos por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud", la cual se desarrolla en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, entidades del Gobierno y Organizaciones internacionales.

3. Prevención y erradicación del trabajo infantil

Para avanzar en la erradicación del trabajo infantil con especial atención a sus peores formas, el Gobierno nacional desarrollará y fortalecerá los pasos descritos en la Estrategia Nacional Para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, 2008 - 2015 (ENETI), y promoverá la corresponsabilidad de su aplicación en los departamentos y municipios del país.

En particular, dentro de las líneas estratégicas de la ENETI, se dará especial relevancia a: (1) el seguimiento anual de las condiciones del trabajo infantil en el módulo correspondiente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), por parte del El DANE, el MPS y el ICBF y el funcionamiento el Sistema de Registro Integrado de Trabajo Infantil (SIRITI) por parte del MPS; (2) el acceso al sistema educativo para completar el ciclo medio de formación, contemplando metodologías flexibles con aseguramiento de la calidad para los NoNaA trabajadores; (3) la prioridad, bajo la regulación del MPS, en el acceso por parte de las Cajas de Compensación Familiar a los servicios del Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (FONIÑEZ)[251], de los NoNaA trabajadores; (4) la implementación por parte del ICBF de metodologías de atención especial, con énfasis en las víctimas de explotación sexual comercial, trabajo en minas y canteras, reclutamiento forzoso e indígenas; (5) el otorgamiento por parte del SENA de cupos de formación para el trabajo que se denominarán "becas de formación" a la totalidad de NoNaA trabajadores retirados del mercado laboral que culminen su ciclo de educación media y asistan de manera continua a los programas de uso alternativo del tiempo libre; (6) la entrega del subsidio escolar y nutricional de las Familias en Acción elegibles, siempre y cuando cobijen a la totalidad de NoNaA integrantes de éstas, evitando que la familia establezca una regla de repartición entre recepción de subsidios y participación de los NoNaA en el mercado laboral.

Finalmente, los gremios privados generarán cláusulas sociales en sus condiciones de contratación de proveedores y fomentarán programas que eviten la explotación de la niñez; así mismo, los sindicatos promoverán programas de territorios libres de trabajo infantil, aprovechando los entornos de trabajo de sus afiliados. Finalmente, el MPS, el ICBF, el MEN, el DNP y la Policía, con el apoyo de la Procuraduría, diseñarán una estrategia de búsqueda activa e Inspección Vigilancia y Control del Trabajo (IVC), de la niñez trabajadora que permita su identificación en el SIRITI.

[251] Foniñez, creado por la Ley 789 de 2002.

c) Metas

Tabla IV-3

Indicador	Línea de Base (2010)	Meta 2014
Número de niños que reciben atención integral	566.429	1.200.000
Número de infraestructuras especializadas, construidas para la educación inicial	41	130
Número de Planes de Atención integral a la primera infancia de entidades territoriales certificadas, implementados y evaluados	44 (Diseñados)	94 (implementados y evaluados)
Porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad)*	3,40% (20105 - ENSIN)	2,6% -2015
Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años y mujeres de 13 a 49 años en las áreas urbano y rural	33% (2005 - ENSIN)	20%
Duración de la lactancia materna exclusiva	1,8 meses (2010 - ENSIN)	3,8 meses -2015
Porcentaje de casos de transmisión materno - infantil del VIH	2,90%	<2% -2015
Comisión Intersectorial de Primera Infancia creada mediante decreto y operando		
Sistema de Aseguramiento de la Calidad de AIPI desarrollado y operando		
Sistema de seguimiento y evaluación diseñado e implementado		
Número de niños, niñas y adolescentes en el mercado laboral**	1.768.153	1.149.300

*La meta de desnutrición crónica proviene del aportado Acceso y Calidad en Salud Universal y Sostenible.

**El total de niños, niñas y adolescentes trabajadores, corresponde a datos preliminares del módulo de trabajo infantil de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE 2009.

3. Formación de capital humano

Es indudable que la prosperidad democrática y "una sola Colombia" requieren de una educación fortalecida, de calidad y con pertinencia, de una educación concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos. Por lo tanto, una formación de capital humano que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional.

Una educación de calidad requiere entonces formar ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejerzan los derechos humanos, cumplan sus deberes sociales y convivan en paz, e implica ofrecer una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, que sea competitiva, que contribuya a cerrar las brechas de inequidad, centrada en la institución educativa, que permita y comprometa la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural. En síntesis, nos comprometemos una educación de calidad como el camino a la prosperidad.

De esta manera, la educación entendida como formación de capital humano permite sostener la capacidad competitiva y resulta fundamental para reducir la pobreza, las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población, brindándole capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y la obtención de mejores empleos. En este sentido, el Sistema de Protección Social, contempla el Sistema de Formación de Capital Humano como uno de sus pilares mediante el sistema de educación formal y el sistema de nacional de formación para el trabajo (SNFT). Éste involucra la educación para el trabajo y el desarrollo humano y todos los componentes de la educación media y superior que forman competencias laborales[252].

a) Diagnóstico

En los últimos ocho años y como producto de la "La Revolución Educativa" el país alcanzó importantes logros en términos de cobertura de la educación. Para los niveles de primaria y secundaria ya se cuenta con coberturas brutas superiores al 100%, en transición se logró llegar al 90%, quince puntos porcentuales por encima de lo observado en 2002 y en media se alcanzó una cobertura bruta del 79,4%, superando en 22 puntos porcentuales la tasa observada en 2002.

El análisis de la dinámica de la formación de capital humano del país requiere dos tipos de indicadores; aquellos que miden los resultados del proceso de acumulación en el mediano y largo plazo (analfabetismo y años aprobados) y aquellos que dan cuenta de los resultados de las políticas actuales (tasas de cobertura y logros en calidad). Un elemento esencial en este proceso es la pertinencia del proceso de formación, no solo en cuanto el desarrollo de competencias laborales (específicas y profesionales) sino en otras igualmente importantes como las competencias básicas, (aritméticas, de comunicación y tecnológicas, entre otras) ciudadanas y científicas. El recurso humano que el país necesita debe estar en capacidad de contribuir a los procesos de desarrollo económico y social y a la sostenibilidad ambiental, pero también hacer parte de una ciudadanía activa, reflexiva y participativa, capaz de convivir pacíficamente y en unidad, como parte de una Nación próspera.

1. Analfabetismo y Años Aprobados de Educación: El stock de capital humano de la población colombiana

El país en 2009, presentó una tasa de analfabetismo para las personas mayores de 15 años de 6,8%, con una brecha marcada en la zona rural de 10 puntos, es decir que el 14,5% de los habitantes de 15 años y más, de las zonas rurales, no sabían leer ni escribir[253]. Así mismo, en el 2009, los años promedio aprobados para la población de 15 años y más en el país, fueron 8, es decir, en promedio no logran completar la educación secundaria, con una brecha de 3,83 años en contra de las zonas rurales, donde el indicador es de 5,02 años (en promedio, apenas termina la primaria), mientras en las zonas urbanas fue de 8,85 años (casi un nivel educativo adicional)[254].

[252] Ley 1151 de 2007, art, 31; Conpes 3674 de 2010.

[253] Los mismos indicadores en 2009 para las personas entre 15 y 24 años de edad, fueron: tasa de analfabetismo de 2,06%; 4, 56% para la zona rural y 1,24% para la zona urbana.

[254] Definiendo los niveles educativos como transición, primaria, secundaria y media. Los años promedio de de la población joven, entre 15 y 24 años, en 2009, fueron de 9,15 años; 7,06 años en la zona rural y 9,83 años en la zonas urbana.

2. Cobertura: Mayores oportunidades educativas en todos los niveles de formación

En 2009, la matrícula desde el nivel de transición hasta la media ascendió a 10.966.935 millones de estudiantes, en tanto la proyección de la población entre 5 y 16 años por parte del DANE fue de 10.577.486. Sin embargo, la extraedad y la repetición hacen que no siempre la matrícula esté siendo utilizada por la población objetivo de cada nivel. A partir de la información del SINEB[255], sólo el 70,2% de la matrícula (7.871.839) corresponde a niños, niñas y jóvenes que están cursando un nivel adecuado para su edad[256]. De otro lado, cerca de 1.066.157 de niños, niñas y jóvenes entre 5 y 16 años estarían por fuera del sistema escolar de básica y media, de los cuales el 70% se encuentra en la zona rural[257].

La tasa de cobertura bruta por su parte muestra la capacidad del sistema para atender a la población que lo requiere independientemente de su edad. A 2010, en la educación básica primaria y secundaria, esta tasa superaba el 100%, mientras la cobertura en transición y media sólo alcanza el 90,1% y 79,37%, respectivamente. Las brechas urbano-rural persisten en contra de la zona rural con más de 16 puntos porcentuales respecto a la zona urbana. Igualmente, se mantienen amplias diferencias a nivel departamental: a 2009, 7 departamentos contaban con coberturas en básica por debajo del 100%, siendo los más rezagados, San Andrés (76,26%), Vaupés (81,5%) y Arauca (88,5%). En el nivel de media para el mismo año, 6 departamentos presentan cobertura bruta por debajo del 50%; los más rezagados son Guainía (29,45%), Vaupés (35,55%) y Vichada (37,13%), en tanto Bogotá, Atlántico, Boyacá y Bolívar presentaron coberturas por encima del 80%.

La cobertura neta muestra la relación entre la matrícula de cada nivel que está siendo utilizada por las niños, niñas y jóvenes con la edad objetivo para cada uno de éstos, sobre el total de la población en esas edades. La menor cobertura neta para 2009 la tuvo transición (61,8%), mientras en primaria y secundaria alcanzó el 89,7% y 70,1%, respectivamente; en tanto la cobertura neta conjunta de básica fue del 91,3%. Para este indicador, los departamentos más rezagados fueron Vaupés, San Andrés y Guaviare, con coberturas por debajo del 70%. La cobertura neta en educación media, a 2009, fue tan sólo del 39,7%; 4 departamentos (Guainía, Vaupés, Vichada y Guaviare) presentaron tasas inferiores al 15%.

Es importante destacar que entre 2003 y 2010, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) con recursos de Ley 21/1982, Presupuesto General de la Nación, Fondo Nacional de Regalías y aportes de las entidades territoriales, aportó $1,2 billones para la construcción de 12.732 aulas que benefician a 649.410 niños. Sin embargo, desde la perspectiva de una educación con calidad, se requiere fortalecer la estrategia de mejoramiento de espacios escolares para reubicar las aulas que se encuentran en zonas de riesgo y mejorar las condiciones de la infraestructura que se encuentra en mal estado.

[255] SINEB: Sistema Nacional de Información de Educación Básica.

[256] El 5% corresponde a estudiantes que cursan un nivel superior al adecuado para su edad y un 24,9% de la matrícula es de población que supera la edad objetivo. Al comparar las proyecciones de población en edad escolar con los estudiantes matriculados en el sistema educativo, los niveles educativos donde existe mayor porcentaje de población en extraedad son media (38,8%) y básica secundaria (26,6%).

257 Algunos de estos jóvenes pudieron terminar los niveles de básica y media de manera anticipada y por este motivo encontrarse por fuera del sistema. De acuerdo con los datos de la GEIH 2009, del total de jóvenes de 5 a 16 años que se encuentran por fuera del sistema de básica y media, el 3% culminaron el nivel, de estos un 0,06% actualmente no asisten, en tanto otro 2,9% asiste a la educación superior.

Por su parte, a 2009, en la formación superior (técnico profesional, tecnológico, profesional universitario) y tomando como población de referencia a los jóvenes de 17 a 21 años, la cobertura bruta alcanzó el 35,5%; entre 2003 y 2009 la matrícula en pregrado aumentó en 496.837 alcanzando 1.493.525 estudiantes en el último año, de los cuales 482.505 cupos (32,3%) correspondieron a niveles de formación técnica y tecnológica, incluidos los programas que en este nivel ofrece el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que contribuyó con el 53% de la misma[258]. Los departamentos que presentaron menores tasas de cobertura durante 2009 fueron: Vichada (10,9%), Córdoba (10,9%) Amazonas (12,4%) y Guainía (14%).

Para disminuir las brechas en el acceso se han desarrollado estrategias que buscan brindar la oferta educativa en zonas distantes y de difícil desplazamiento donde ésta es inexistente o precaria. Así, en 2003 se estableció el programa de Centros Regionales de Educación Superior (CERES), alcanzando a 2010 un total de 164 CERES en todo el país, de los cuales 153 están funcionando y los restantes se encuentran en proceso de adecuación[259]. Esta oferta cubre 31 departamentos del país y beneficia a 30.515 estudiantes a través de 122 programas técnicos, 377 tecnológicos, 474 profesionales y 28 de postgrado. Por su parte las instituciones de educación superior (IES), han desarrollado esfuerzos autónomos de regionalización. Actualmente 25 IES cuentan con sedes en municipios o departamentos diferentes al de su origen, 9 de estas públicas.

En materia de postgrados, los programas de formación doctoral se han convertido en una prioridad; el crecimiento de estos programas en el período 2006-2009 fue del 166% y de las maestrías 56,1%[260]. En lo referente a los graduados, entre 2001 y 2008 517 personas obtuvieron su titulo del nivel de doctorado. Sin embargo, a pesar de estos avances, el sector demanda mayores recursos.[261]

Los esfuerzos para lograr la ampliación de la oferta se deben acompañar con acciones para fortalecer la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. La tasa de deserción intra-anual[262] pasó de 8,0% en 2002 a 5,15% en 2009. No obstante, se presentan mayores tasas en lo rural y en algunos departamentos, siendo mayor en el departamento de Guainía (14,09%), seguido por Putumayo (11,97%), Vichada (11,38%) y Amazonas (11,18%).

A partir de la información de las Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2008, nos aproximamos a la tasa de supervivencia en el sistema educativo. Entre 2003 y 2008 la acumulación de educación terciaria avanza a un ritmo muy lento, a 2003 la proporción de jóvenes de 24 años que tenía trece o más años aprobados –por lo menos dos años aprobados de educación superior–, ascendía a 20,3% mientras que en 2008 esta proporción fue del 20,9%. En especial a partir de la educación media, un porcentaje cercano al 40% abandona el sistema antes de culminarla. Si se toma la población de 18 años, se evidencia además un comportamiento diferencial por zonas, de manera que en la zona urbana el 18% de quienes ingresan al sistema educativo ya ha desertado cuando alcanzan los 18 años de edad, mientras en la zona rural dicha cifra alcanza el 52%.

[258] El sector oficial aportó la mayor parte del crecimiento: el 81% (461.836 estudiantes) correspondió a IES públicas y el SENA. El sector privado por su parte participó con el 19% restante lo que originó una recomposición de la matrícula, aumentando la participación del sector público del 41.7% en el 2002 al 55.9% en el 2009.
[259] Proceso de adecuación, entendido como el proceso de la asignación de las inversiones para infraestructura física, tecnológica, y la obtención de los registros calificados.
[260] La matrícula pasó de 350 estudiantes en 2002 a 1.631 en 2009 y el número de estudiantes de maestrías ascendió de 6.776 a 20.386
[261] Los aportes a las Universidades Oficiales pasaron en pesos constantes de $1.9 billones a $2.2 billones, con base en la Ley 30 de 1992.
[262] El porcentaje de estudiantes que se desvincula en el transcurso del año escolar.

De otro lado, según la Encuesta Nacional de Deserción (ENDE) realizada por el MEN, los factores asociados a la deserción en educación básica incluyen variables relacionadas con las instituciones educativas y las condiciones de la oferta con diferencias entre regiones y zonas, además de variables relacionadas con los hogares. Así mismo, los resultados evidencian la importancia de los apoyos educativos –transporte, alimentación, gratuidad, entre otras–, cuando se diferencia entre establecimientos educativos de baja y alta deserción. Sin embargo, en la actualidad, el 27% de la matrícula oficial de 0 a 11, no es beneficiaria con recursos destinados a gratuidad cerca del 20% de la población vulnerable, matriculada en el sector oficial, no está siendo beneficiada con alimentación escolar. Igualmente, la deserción en educación superior aún presenta niveles muy elevados; la tasa por cohorte pasó del 50% en el 2003 al 45,3% en el 2009. Esta tasa resume una situación que varía entre instituciones, regiones y programas académicos.

Una estrategia promotora del incremento de demanda para estudios de educación terciaria y disminuir la deserción, es el apoyo financiero a los estudiantes a través del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). A partir de 2003, se han beneficiado más de 150.000 estudiantes por año, con apoyo financiero mediante mecanismos de crédito o subsidios a la matrícula que alcanzaron en el 2009 el 20% del total de la matricula de pregrado. No obstante, es necesario mejorar el alcance y la focalización de los créditos priorizando el acceso de población vulnerable en regiones apartadas donde la oferta de programas de educación superior es reducida.

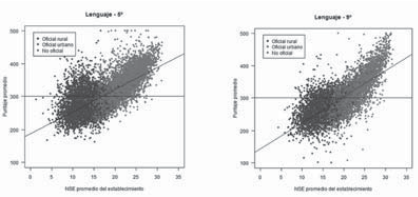
Por otra parte, en el acceso a la formación para el trabajo, se aprecia un amplio rezago: el 10,3% de la población económicamente activa (PEA) recibió algún curso de capacitación para el trabajo en los últimos 12 meses; de éstos el 18% de los ocupados tomaron algún curso, pero solo el 10% de los desempleados lo hicieron; y en ambos el 21% y 25%, respectivamente, tomaron capacitación en el SENA[263]. Por su parte, los datos administrativos proporcionados por esta entidad, revelan que las personas ubicadas en niveles 1 y 2 del Sisbén acceden solo al 35% del total de los cupos ofrecidos (2.772.096 cupos).

3. Calidad en la formación impartida por el sistema educativo colombiano

Los resultados de las pruebas SABER 2009 para el grado 5.° y 9.° muestran que un alto índice de estudiantes se ubica en el nivel de desempeño insuficiente y se presentan grandes diferencias por sector (oficial y no oficial) y zona (urbana y rural), en todas las áreas. Es así como en matemáticas grado 5.° el sector oficial urbano tiene 43% de estudiantes con resultados insuficientes, mientras que en el no oficial, son solo el 21%. Similares diferencias se presentan en lenguaje (figura IV-IV-2) y ciencias naturales.

[263] Etapa XIV (2009) de la Encuesta Social de Fedesarrollo; encuesta panel que en esta etapa fue representativa para 13 principales áreas metropolitanas.

Figura IV-3. Resultados pruebas SABER 5.° y 9.° en Lenguaje, según zona y sector



Fuente: ICFES.

Sin embargo, los resultados de SABER 11 (Examen de Estado) han presentado avances según las diferentes categorías de desempeño, entre 2002 y 2009. El porcentaje de establecimientos en los niveles alto, superior y muy superior pasó de 18% a 27%. Al mismo tiempo, se redujo el porcentaje de establecimientos educativos en los niveles muy inferior, inferior y bajo, pasando de 55% a 46%, porcentaje que sigue siendo muy alto ya que significa que 4.754 colegios permanecen en estos niveles. Los departamentos con mayor porcentaje de colegios en estas categorías son Chocó, Amazonas, Vichada, Caquetá, Cauca y los que conforman la región de la costa Caribe. Por otra parte, aunque el promedio del país en las áreas del Núcleo Común[264] se ha mantenido estable, alrededor del 44,5%, en lenguaje hubo una disminución de 1,6% en su promedio, siendo el área crítica para acceder al conocimiento de otras áreas.

En educación superior el sistema de aseguramiento evaluó el 100% de los programas de pregrado y posgrado para garantizar el cumplimiento de condiciones de calidad a través del registro calificado. Se fomentaron procesos de autoevaluación y mejoramiento de calidad reflejados en la formación de docentes, el impulso de la investigación el mejoramiento de medios educativos, se requiere avanzar hacia incrementar el número de programas acreditados de alta calidad y consolidar el sistema de evaluación de egresados a través de las pruebas SABER PRO, el cual asumió el carácter de obligatorio a partir de 2009.

Adicional a un sistema consolidado de evaluación y a los sistemas de aseguramiento de la calidad, para lograr el propósito de una mejor calidad de la educación, es necesario fortalecer la capacidad de gestión de todas las instituciones involucradas en la prestación del servicio educativo, desde el Ministerio de Educación Nacional, las Secretarías de Educación[265], los gobiernos locales, las instituciones educativas y las instituciones de educación superior.

[264] Las áreas del Núcleo Común hasta 2004 eran biología, química, física, matemáticas, lenguaje, filosofía, historia, geografía e idioma extranjero (alemán, francés o inglés). La prueba de inglés pasó de ser opcional a obligatoria en 2007.
[265] 46 de las 94 entidades territoriales certificadas, fueron certificadas por Icontec en los procesos de matrícula, recursos humanos y servicio al ciudadano. 88 Secretarías cuentan con Sistema de Gestión del Recurso Humano, 76 con Sistema de Servicio al Ciudadano, 83 con Sistema de Calidad Educativa y 66 con Sistema de Gestión Financiera.

El sistema de financiación de la prestación del servicio público educativo para los niveles de preescolar, básica y media, a través de la transferencia de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) a las entidades territoriales, evidencia ineficiencia en el uso de los recursos, situación que requiere revisar el esquema de asignación y distribución de recursos del SGP, fortalecer los sistema de información que faciliten el control en el uso de los recursos y una cultura de rendición de cuentas por parte de las entidades territoriales y las instituciones educativas para garantizar la prestación del servicio con calidad y oportunidad.

Resulta necesario tener en cuenta dos aspectos fundamentales de política: de una parte disminuir las inmensas diferencias en cobertura entre zonas urbanas y rurales en lo que se denomina "Igualdad de oportunidades: cerraremos las brechas" y de otra, reducir la deserción, extra edad y repitencia del sistema.

De acuerdo con lo anterior los retos de política más grandes son: (1) mejorar la calidad de la educación en todos los niveles educativos; (2) reducir las brechas en la educación, entre zonas, regiones y grupos vulnerables; (3) educar con pertinencia para la innovación y la productividad; (4) mejorar la eficiencia del modelo de gestión en el MEN, en el sector y en el uso de los recursos del SGP.

Finalmente, el fenómeno de la Niña logró afectar de manera considerable gran parte del país, reportando a 21 de diciembre 1.609 emergencias, 284 muertos, 267 heridos, 62 desaparecidos, 2.155.386 personas afectadas, 443.888 familias, 3.173 viviendas destruidas y 310.351 viviendas averiadas. El 55% fueron emergencias por inundaciones, 28% deslizamientos y el 11% vendavales.

En particular en el sector de educación, de acuerdo con la información suministrada por las Secretarias de Educación y verificadas por diferentes operadores en visitas realizadas a cada uno de los predios con corte a 31 de enero de 2011, se encuentran afectadas 1.216 infraestructuras educativas en 19 departamentos del país. Las infraestructuras que se han visto más afectadas con la ola invernal han sido las de los departamentos de Bolívar y Choco, las cuales representan el 51% de las sedes educativas que fueron golpeadas considerablemente por dicho fenómeno natural.

De las 1.216 infraestructuras educativas afectadas y verificadas mediante visita técnica, 366 serán atendidas durante la *Fase I de Atención temporal para acceso educativo y estrategias de permanencia*, en la *Fase II de Rehabilitación*, 716 sedes serán sometidas a un mantenimiento correctivo y/o reparaciones estructurales (se contempla el acondicionamiento, el mejoramiento y la respectiva dotación de las sedes) y 132 sedes durante la *Fase III de Reconstrucción*. Finalmente, el Ministerio de Educación Nacional estima, que de las 1.216 sedes educativas afectadas por el fenómeno de "La Niña", el 40% requerirán un proceso de reposición (Reemplazo completo y definitivo) o un proyecto de reubicación (Reconstrucción en nuevos predios).

De acuerdo con cifras del Ministerio, cerca de 550.000 niños, niñas y jóvenes han sido afectados por la ola invernal desde el mes de marzo de 2010, lo que implica que si no se toman medidas al respecto el fenómeno climático "La Niña" podría traer consigo un impacto negativo en la cobertura educativa y en la permanencia de los estudiantes dentro del sistema.

b) Lineamientos y acciones estratégicas

Los lineamientos y acciones propuestos, tendrán como premisa fundamental contribuir a reducir las brechas en cobertura, calidad y pertinencia, así como contribuir a la prevención y disminución

de la afectación en la prestación del servicio educativo por causa de los daños ocasionados por los desastres naturales y el cambio climático en la infraestructura educativa, contemplando enfoques diferenciales que permitan atender las disparidades poblacionales y regionales, en función de las capacidades institucionales y los logros alcanzados, así como las particularidades de grupos (género, edad, discapacidad, etnia, entre otros). Éstos se conciben necesariamente articulados a los dispuestos en la sección B.1.a del capítulo de III *Mejoramiento de la Calidad de la Educación y desarrollo de competencias.*

1. Disminución de las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles

Consolidar el sistema de formación de capital humano, significa desde un marco de calidad educativa disminuir las brechas para que los colombianos en general accedan al sistema educativo, permanezcan en él y puedan ser ciudadanos con las competencias necesarias que les demanda el mundo hoy, innovadores, creativos, comprometidos con la sociedad, que valoren su identidad y desde ella ejerzan sus derechos fundamentales. Las acciones y estrategias de mejoramiento de la calidad deben partir de la evaluación permanente del servicio educativo, que permitan orientar estrategias de mejora e implementar acciones focalizadas a cada uno de los actores del proceso.

Impulsar las acciones de mejoramiento continuo de la calidad de la formación en las instituciones en todos los niveles

Fortalecimiento académico de las instituciones y los estudiantes que presentan menores índices de desempeño

Dadas las diferencias que en el nivel de logro se presentan entre instituciones oficiales y no oficiales, por un lado, y entre urbanas y rurales, el MEN y las Secretarías de Educación continuarán desarrollando estrategias pertinentes e innovadoras como los proyectos pedagógicos productivos, con modelos que se ajustan a las necesidades específicas de los estudiantes y sus regiones; así como modelos de nivelación en secundaria, que apunten a superar el problema de estudiantes que se encuentran en extraedad, con rezago de uno o dos grados. Como parte de las estrategias de acompañamiento a establecimientos que presentan dificultades para el logro de los niveles básicos de desempeño escolar, el MEN formulará un currículo básico, que podrá ser adoptado voluntariamente por los establecimientos, con el propósito de garantizar a partir de éste el desarrollo de las competencias básicas. Del mismo modo el MEN y las Secretarías de Educación adelantarán asistencia técnica a las instituciones educativas de bajo logro.

Generar estímulos e incentivos a las instituciones educativas que presenten avances en sus logros educativos y a los estudiantes con mejor desempeño

A través del esquema de financiación se asignarán recursos especiales para hacer un reconocimiento y definir incentivos dirigidos a los jóvenes de las regiones que presenten mejor desempeño académico y nivel de excelencia.

Uso del tiempo escolar para el mejoramiento de la calidad

En función del desarrollo de competencias básicas y ciudadanas de los estudiantes y con el fin de integrar la escuela con la comunidad, se implementarán alternativas de acompañamiento y control que aseguren el cumplimiento del calendario escolar y de la jornada laboral de los docentes para lograr una mejor utilización del tiempo de clases. Así mismo, se promoverá la jornada extendida en los establecimientos educativos oficiales, y en coordinación con las cajas de compensación familiar se fortalecerá la jornada complementaria.

Fortalecer el sistema de aseguramiento y fomento de la calidad en todos los ciclos de formación

Consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad de primera infancia

Como se desarrolla en el capítulo de *Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud, ,* de manera coordinada con los actores involucrados, se fortalecerá el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia, que permita establecer los referentes de calidad, proceso de registro, vigilancia y acompañamiento y normas jurídicas, con el fin de garantizar a nivel nacional una prestación del servicio incluyente y equitativa para todos los niños y niñas menores de cinco años.

Fortalecer la institucionalidad del sistema de aseguramiento de la calidad

En educación preescolar, básica y media el Ministerio se propone (1) fortalecer su estructura para transformar el sistema de mejoramiento continuo existente en un sistema de aseguramiento que articule: la evaluación institucional y certificación, los planes de mejoramiento, los estímulos e incentivos y los procesos de inspección y vigilancia; y (2) estudiará la forma de plantear un indicador sintético (que recoja diversas variables) que dé cuenta de la calidad educativa.

Por otro lado, en educación superior se consolidará la institucionalidad del sistema de aseguramiento, iniciando con el fortalecimiento del SCAFT, que será liderado por el Ministerio de Educación Nacional, mediante las siguientes estrategias: (1) Evaluar del proceso de registro y la capacidad de las Secretarías para el seguimiento o verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por parte de las instituciones y programas de formación para el trabajo y poner en marcha de los ajustes necesarios a nivel institucional y territorial; (2) Potenciar el registro y certificación de calidad de todos los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano, incluyendo los del SENA, de tal manera que los sistemas de información y registro puedan ajustarse a la dinámica de creación y eliminación de programas y a las necesidades del sector productivo; (3) Establecer fuentes de financiación para consolidar el SNFT; (4) Fortalecer el Sistema de Información de Formación para el Trabajo, que sirva como herramienta para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial, planeación y monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia; y (5) Consolidar la articulación del sistema de formación para el trabajo, a partir del análisis de su marco regulatorio e institucional.

Fomentar los procesos de autoevaluación, mejoramiento continuo, acreditación y certificación de calidad en las instituciones educativas

Se buscará fortalecer los procesos de autorregulación de las instituciones que conlleven a mejorar de manera progresiva y sistemática la calidad de los programas y las instituciones, para esto se desarrollarán lo siguiente: (1) Acompañar técnica y diferencialmente a instituciones y establecimientos educativos con participación de todos los actores de acuerdo con las necesidades de mejoramiento particulares. (2) Brindar asistencia técnica diferencial a las secretarías de educación en función de la planeación, el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de los planes de apoyo al mejoramiento de la calidad de la gestión escolar. (3) Desarrollar estrategias que permitan incrementar la participación de las instituciones en el sistema nacional de acreditación.

(4) Fomentar la acreditación de alta calidad de programas técnicos laboral, técnicos profesionales, tecnológicos y profesionales universitarios.

En el proceso de aseguramiento de calidad de establecimientos privados de preescolar, básica y media: (1) Se promoverá el mejoramiento institucional de los establecimientos privados que obtienen los más bajos resultados en sus evaluaciones, a través de capacitación virtual, promoción de su participación en la red virtual R.Ed. Privada y de acciones administrativas; (2) Se consolidará el proceso de evaluación institucional en línea, a través de capacitación y apoyo permanente a las secretarías, y de la actualización del aplicativo de evaluación institucional; y (3) Se promoverá la certificación y acreditación de establecimientos educativos privados con modelos internacionales reconocidos por el MEN.

Consolidación del sistema integral de aseguramiento y acreditación de la calidad

A partir de la articulación de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la oferta, se establecerán parámetros de calidad transparentes. Para consolidar este sistema es necesario realizar las siguientes acciones: (1) Consolidar la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con referenciación a estándares internacionales. (2) Integrar a la evaluación de programas la información de los sistemas de información del sector y de las pruebas SABER PRO. (3) Consolidar el proceso de evaluación y certificación de los programas e instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano. (4) Crear los incentivos necesarios para que las instituciones de educación superior (técnicas y tecnológicas principalmente) se acojan no solo al proceso de registro calificado, si no al proceso de acreditación de alta calidad de sus programas y de la misma institución, incluyendo criterios de innovación e investigación dentro del proceso. Adicionalmente las acciones de fomento y posicionamiento internacional del sistema de aseguramiento, referidas más adelante, contribuirán a este propósito. Esta labor será liderada por el MEN, con la concurrencia de los gobiernos locales y todo el sector de formación.

Estrategias de movilización y participación para las familias, las comunidades educativas y otros actores

El Gobierno nacional revisará las actuales estrategias comunicación y participación con los padres de familia y la sociedad en general, para fortalecer su conocimiento sobre el sector, acercarlos a la escuela y las instituciones, y promover su vinculación en instancias de participación, a través de procesos de rendición de cuentas de los establecimientos educativos, las secretarías de educación y las instituciones de educación superior. Dentro de las estrategias a considerar están programas de capacitación a padres y docentes, con planes y propósitos claros, soportados en estrategias de innovación para la educación referidas en este capítulo y en documentos elaborados y discutidos por la comunidad educativa.

2. Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación

Todos los niños, niñas y jóvenes y población iletrada independiente del género, la edad, con discapacidad, etnia, entre otros, deben tener de manera gradual acceso al sistema educativo, la garantía de este derecho implica estrategias de ampliación de la oferta de manera focalizada en las regiones con rezago en cobertura para lograr la convergencia en oportunidades en el país. Adicionalmente es pertinente generar acciones que garanticen la permanencia, en especial para la población con mayor riesgo de abandonar el sistema, como poblaciones diversas, en situación de desplazamiento, personas en condiciones de discapacidad y víctimas de la violencia.

Ampliación de la oferta de manera focalizada en las regiones con rezago en cobertura para lograr la convergencia en oportunidades de todas las regiones del país

El Gobierno Nacional implementará las siguientes estrategias para garantizar el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes del país en el sistema de formación a partir de:

Diseñar e implementar planes de cobertura con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas

Esta acción se adelantará teniendo en cuenta la información reportada por las entidades territoriales certificadas, los análisis de información de oferta y demanda educativa y las proyecciones de población, la información sobre inventarios de infraestructura educativa, las causas de la deserción escolar y la caracterización de la población, entre otros.

Ampliación y fortalecimiento de la oferta de esquemas de prestación del servicio educativo para poblaciones diversas y vulnerables

Se promoverá la implementación y sostenibilidad de modelos educativos y estrategias pertinentes semipresenciales por zona, acordes con las condiciones regionales y poblacionales, promoviendo el uso de las TIC y garantizando la calidad, pertinencia y eficiencia; asegurando el ciclo educativo completo y complementando la oferta institucional tradicional. Se fortalecerá, entre otros, el Programa Nacional de Alfabetización con el incremento de nuevos cupos para jóvenes y adultos alfabetizados. Teniendo en cuenta que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, se buscarán esquemas de atención educativa pertinentes, interculturales e integrales para la atención educativa de las etnias.

De igual forma, se fortalecerán los esquemas que garanticen la atención educativa para las poblaciones con Necesidades Educativas Especiales, y la atención en la zona rural, como por ejemplo el Programa de Educación Rural. Se dará sostenibilidad a los modelos educativos flexibles buscando: (1) determinar la efectividad de los modelos, a través de la evaluación de la pertinencia y calidad de los modelos existentes; (2) ajustar la pedagogía y currículo de los modelos que presenten deficiencias en la evaluación de resultados en pertinencia y calidad, según los contextos específicos y regionales; y (3) fortalecer y profundizar los modelos viables a partir de la evaluación, en las zonas con déficit de oferta tradicional.

Fomento de la oferta de formación técnica profesional y tecnológica

En aras de continuar con el proceso de fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica se requiere: (1) Diversificar la oferta de educación técnica y tecnológica en sectores clave de la economía colombiana y de talla mundial, áreas geográficas no cubiertas, fomentando la demanda por este tipo de programa de acuerdo con las necesidades regionales; (2) Promover la vinculación efectiva con el mercado laboral de los egresados; (3) Consolidar la Red de Instituciones Técnicas y Tecnológicas y su modelo de gestión; (4) Fomentar programas de especialización técnica profesional y tecnológica. (5) Integrar y facilitar los procesos anteriores con la oferta de formación técnica y tecnológica del SENA; para tal efecto, se impulsará una política de expansión de la cobertura de formación titulada, incrementando el porcentaje de matriculados en el total nacional.

Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior

Para fortalecer el proceso de adecuación y flexibilización de la oferta de educación superior, se promoverá: (1) la articulación de la educación media con la superior y con la formación para el trabajo y el desarrollo humano con base en modelos de formación por ciclos propedéuticos y competencias; (2) el desarrollo de modelos que atiendan la diversidad étnica y cultural del país y con necesidades educativas especiales, y (3) fomento de la incorporación de medios y TIC como estrategia para favorecer el acceso y disminuir la deserción.

El proceso de regionalización de la educación superior con oferta pertinente, en el marco de la autonomía universitaria, se fortalecerá a partir de las siguientes estrategias: (1) integración de los proyectos que vienen desarrollando las IES, los gobiernos locales y los CERES; (2) creación de nuevos centros regionales y fortalecimiento de los ya existentes; (3) orientación de recursos hacia los fondos de financiación focalizados en poblaciones vulnerables o bajos ingresos; y (4) Fomentar los proyectos de regionalización de las IES.

Fortalecimiento de la financiación de la educación

Para mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación, transferencia y uso de los recursos para educación preescolar, básica y media se desarrollarán las siguiente estrategias: (1) la revisión y modificación de los criterios de distribución de los recursos para la atención educativa. Como parte de lo anterior se revisará el costo de la prestación del servicio educativo buscando fortalecer el reconocimiento de las características regionales y poblacionales de las entidades territoriales, así como la zona de ubicación, con énfasis en la zona rural, y se buscará que los recursos lleguen directamente a los establecimientos educativos; (2) la revisión de qué recursos del SGP, bajo qué condiciones y para qué acciones, se podrían dirigir a los establecimientos educativos atendiendo a las características de las respectivas entidades territoriales; (3) la redefinición de criterios de asignación de recursos del SGP para el mejoramiento de la calidad; (4) la implementación de un esquema de incentivos a las entidades territoriales a partir de la valoración de sus esfuerzos de gestión y resultados en términos de acceso, permanencia, calidad y pertinencia; (5) el fortalecimiento de la transparencia y Buen Gobierno en el uso de recursos del sector educativo mediante la adopción de medidas para eliminar las filtraciones del sistema general de participaciones y el fortalecimiento de los Sistemas de Información existentes para mejorar su uso en la evaluación y control; (6) la verificación del estado de las deudas laborales del sector educativo y el establecimiento de acciones que garanticen la defensa real del Estado y el saneamiento de las mismas.

En educación superior, se gestionarán nuevos recursos que permitan el logro de las metas propuestas y una mayor expansión del sector, para lo cual se requiere: (1) promover desarrollos normativos que permitan nuevas fuentes de recursos vinculando a la nación, las entidades territoriales y al sector productivo, y que reconozcan la complejidad y diversidad del sector; (2) incrementar los recursos dirigidos a otorgar nuevos créditos y subsidios a estudiantes de bajos recursos, fortaleciendo de esta manera al ICETEX y su capacidad de oferta de créditos; (3) fomentar la participación del sector privado, cajas de compensación y cooperativas en proyectos que consoliden la oferta de educación superior

Proveer más y mejores espacios para atender a la población estudiantil en todos los niveles

Se fortalecerán los recursos a través del presupuesto general de la Nación; la modificación, de manera que los recursos sean recaudados de manera directa, del numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982[265]; los fondos de compensación y otras posibles fuentes de recursos. Mediante documento CONPES se analizarán y evaluarán los instrumentos de gestión aplicados para el desarrollo de nueva oferta educativa, y estrategias que superen las deficiencias, considerando, entre otros, su articulación con los megaproyectos de vivienda para reducir los déficits de infraestructura existentes con participación pública y privada. Se facilitarán las condiciones previas necesarias para desarrollar los proyectos, articulación con todos los énfasis de la política, ser agentes activos en la elaboración de programas de inversión y en las acciones pertinentes de carácter social para la atracción de capital privado, mejorar niveles de análisis de información, nuevos esquemas de prestación del servicio, suscripción y desarrollo de alianzas.

En educación superior se construirá y ofrecerá un portafolio de posibilidades para que a través de la banca de fomento, la banca comercial, la banca multilateral y el sector privado se provean recursos de crédito blando con períodos de amortización flexibles y diversos, para que se adelanten proyectos de infraestructura física y tecnológica orientados al aumento de la cobertura educativa o al mejoramiento de las condiciones de calidad y de permanencia de los estudiantes dentro del sistema

Incentivar la permanencia en el sistema de formación de manera focalizada a las regiones con mayor deserción escolar

Además de aumentar las oportunidades de acceso en todos los niveles, el sector educativo focalizará los esfuerzos en reducir la deserción y promover la graduación de los estudiantes. En este sentido, se definirán estrategias orientadas a reducir las brechas existentes por nivel de formación, nivel académico y acceso a recursos que incrementan este fenómeno. Se adelantarán las siguientes estrategias.

Fortalecer la planeación de las estrategias de permanencia con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas

Con base en los sistemas de información (Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar en Educación Preescolar, Básica y Media -SIMPADE-, SINEB y la Encuesta Nacional de Deserción Escolar) se fomentará la mejora en la planeación de las estrategias de permanencia por tipo de entidad territorial y zona, edades, poblaciones diversas y vulnerables, como las etnias, los niños con necesidades educativas especiales y los afectados por la violencia y por emergencia por desastre, entre otros. Así mismo se fortalecerá la cultura del uso de dicha información en las entidades territoriales, los establecimientos educativos y la comunidad educativa.

Implementar estrategias de permanencia pertinentes teniendo en cuenta características poblacionales y territoriales

Para ello, en educación preescolar, básica y media se fomentará el desarrollo de acciones focalizadas de permanencia escolar por tipo de entidad territorial, población y zona a partir de las causas de la deserción mediante: (1) la implementación y sostenibilidad de modelos educativos y estrategias pertinentes semipresenciales que garanticen la oferta completa con integralidad; (2) el

[265] Considerando el artículo 111 de la Ley 633 de 2000.

incremento de las acciones focalizadas: transporte, alimentación escolar en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, útiles y aquellas relacionadas directamente con la calidad educativa, entre otras; (3) el diseño e implementación de incentivos a las instituciones educativas y secretarías de educación que avancen en la disminución de la deserción y alternativas que permitan garantizar una asignación más eficiente de los recursos de gratuidad; (4) la orientación de la operación del Programa Familias en Acción a partir de los esquemas de incentivo a la permanencia y a la promoción que ha venido desarrollando, para posibilitar el acceso a niveles de educación superior de manera prioritaria en regiones y municipios con mayores tasa de inasistencia y deserción, articulados al conjunto de incentivos que se han mencionado. El MEN coordinará con Acción Social y las Secretarías de Educación los resultados y el seguimiento del programa en estos propósitos.

En educación superior se desarrollará el Acuerdo Nacional para Reducir la Deserción, el cual convocará y coordinará los esfuerzos de los diferentes actores públicos y privados, a través de, por lo menos, las siguientes acciones: (1) Fortalecer, de una parte, los procesos de articulación entre todos los niveles educativos y de otra parte, el Programa Nacional de Orientación Profesional: "Buscando Carrera"; (2) la nivelación de competencias y el acompañamiento académico, en ciencias básicas y lectoescritura que permita reducir la deserción de los tres primeros semestres, donde se concentran el 70% de los estudiantes que se retiran; (3) el apoyo económico, a través de la ampliación de créditos ICETEX destinados a financiar el pago de la matrícula y gastos complementarios y esquemas alternativos como planes padrinos. Parte de estos recursos se utilizarán como estímulos (subsidios o becas) a los 20 mejores bachilleres de cada departamento.

3. Educar con pertinencia para la innovación y productividad

Como se menciona en la sección III.B.1.a: *Mejoramiento de la Calidad y Desarrollo de Competencias*, el uso apropiado de las TIC, tiene impacto en toda la política educativa por cuanto posibilita el acceso al conocimiento y la innovación con lo que contribuye a la competitividad del país. El fomento de la innovación en la educación, busca formar el recurso humano requerido para incrementar la productividad y hacer más competitivo al país En este sentido se trabajará en siguientes líneas:

Promover la articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo

En el cuatrienio 2010-2014 se implementará el Programa para el Fomento y Fortalecimiento de la articulación entre la Educación Media, Técnica y la Educación Superior, a cargo del MEN y que mediante convenios y alianzas entre las Instituciones de Educación Media con diferentes entidades[267], se focalizará en las regiones con menores índices de absorción estudiantil[268]. Contará con el apoyo financiero a los estudiantes del Fondo de Fomento a la Educación Media (FEM), ya constituido por el MEN y el ICETEX, asignando subsidios a la matrícula a quienes cursen simultáneamente el nivel de educación media y programas técnico profesionales.

Por otra parte, dado que los empresarios pueden superar la cuota de aprendizaje obligatoria y contratar voluntariamente aprendices, los estudiantes de educación media podrán vincularse a cualquier tipo de institución del SFCH debidamente registrada ante las autoridades competentes en programas con acreditación de alta calidad, mediante las siguientes modalidades de Contrato de Aprendizaje Voluntario:

- *Para los estudiantes vinculados en el nivel de educación media:* el contrato de pre-aprendizaje estará acompañado del pago de un apoyo de sostenimiento durante 2 años a cargo del empresario, siendo efectiva la práctica en la empresa en el segundo año, en horario contrario a su jornada académica y difiriendo en cuenta especial a favor del estudiante parte del apoyo; lo que le permitirá financiar su formación superior en cualquier modalidad una vez egrese, con un incentivo estatal articulado a la oferta de financiamiento de educación superior a cargo del ICETEX.
- *Para jóvenes entre 18 y 25 años que no hayan culminado el nivel de educación media y se encuentran fuera del SFCH:* Los empresarios podrán vincular a través de un contrato de pre-aprendizaje, cuya duración no podrá exceder los 2 años, a jóvenes que se encuentren por fuera del sistema escolar y que no hayan culminado la educación media. Éstos desarrollan actividades laborales dentro de la empresa y deberán retornar al sistema educativo, los jóvenes recibirán del empresario un apoyo de sostenimiento, parte del apoyo será entregado directamente al beneficiario, y otra parte se destinará a una cuenta especial a favor del estudiante para posteriormente continuar con sus estudios de educación superior. Si éste se vincula y permanece en el SFCH podrá acceder en cualquier momento a los recursos, siempre y cuando se destinen al pago de derechos estudiantiles.

Diseñar estrategias para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos

Se diseñaran estrategias a partir del impulso a proyectos pedagógicos productivos que desarrollen actitudes emprendedoras en estudiantes y docentes y fortalezcan las competencias básicas y ciudadanas, en el nivel de la educación media.

Fomentar proyectos de investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento que transformen los procesos educativos

En concordancia con las acciones referidas en el capítulo de Desarrollo de Competencias para la Prosperidad, se fomentaran dichos proyectos Mediante la creación de líneas de investigación para el mejoramiento de los procesos educativos y formación de investigadores en las instituciones de educación superior, así como con la innovación y transferencia de tecnología en producción de contenidos de alta calidad al recurso humano del país a través de los convenios de cooperación con Corea y otros aliados . Las iniciativas deberán contar con un sistema de información que de cuenta de los avances y resultados en la producción científica. Así mismo, el MEN y Colciencias, desarrollarán modelos pedagógicos que incentiven la creatividad y el desarrollo científico.

Fortalecimiento de la capacidad investigativa y de innovación de las instituciones de educación superior

En concordancia con las acciones referidas en el capítulo de Innovación se promoverá el fortalecimiento de la capacidad investigativa de las instituciones de educación superior. Para lograrlo se requiere: (1) Realizar un diagnóstico de las capacidades de investigación de las IES y de su articulación con las estrategias de desarrollo regional, (2) Generar una oferta de programas de maestría y doctorado para la formación de capital humano en las regiones, (3) Fomentar la cooperación técnica, la movilidad de docentes e investigadores, la adopción de mejores prácticas en investigación y el intercambio de carácter tecno científico, (4) Apoyar

[267] Instituciones de Educación Superior, el SENA, la ESAP, los Institutos de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, los CERES y las demás instituciones de formación técnica y tecnológica.
[268] Relación entre los estudiantes matriculados en primer curso de cada año con los estudiantes que presentan la prueba Saber 11 del año inmediatamente anterior.

estrategias que financien el acceso de estudiantes e investigadores a formación de alto nivel, (5) Implementar estrategias que permitan la absorción de doctores tanto en las universidades como en los centros de investigación y el sector productivo[269].

Seguimiento a la pertinencia de los egresados del sector a través del Observatorio Laboral para la Educación

Para apoyar el fomento de la pertinencia de la educación, se continuará fortaleciendo al Observatorio Laboral para la Educación con el fin de que las instituciones de educación superior puedan orientar su oferta (a través de los procesos de aseguramiento de la calidad) hacia programas y contenidos que el país y la economía requieren y, los estudiantes de la educación media puedan elegir los programas académicos que les generan oportunidades de inserción al mercado de trabajo en condiciones de mayor productividad, calidad laboral y retornos económicos, a través del programa nacional de orientación profesional.

Fomento a los procesos de internacionalización de la Educación Superior

Para facilitar la inserción de la educación colombiana en un contexto internacional, manteniendo condiciones de calidad y pertinencia, se adelantarán estrategias orientadas a: (1) Fomentar los procesos de internacionalización de las instituciones de educación superior que permitan la movilidad académica y profesional, (2) Posicionar internacionalmente el sistema de aseguramiento de la calidad a través de los acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos y la acreditación internacional del CNA.

4. Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo

El MEN garantizará los índices de trasparencia y eficiencia en su gestión y el liderazgo en Colombia y Latinoamérica. En particular, durante el presente cuatrienio, fortalecerá su rol y capacidad de gestión en la articulación de los niveles de educación media y superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, con el objeto de permitir al estudiante mejorar su movilidad a lo largo del ciclo educativo y la inserción al mercado laboral. Para el efecto, diseñará, reglamentará y evaluará las acciones de regulación, integración, acreditación, pertinencia de la formación, normalización y certificación de competencias, incluidas las laborales, en el marco de la EGERH conforme a lo dispuesto en la sección B.1.a del capítulo III. *Mejoramiento de la Calidad de la Educación y Desarrollo de Competencias*. En tal sentido, realizará los arreglos institucionales necesarios que le permitan ejercer tal liderazgo en todas las áreas de gestión del mismo, y en la coordinación intersectorial y con las entidades territoriales y el sector privado.

Del mismo modo, continuará fortaleciendo el rol y la capacidad de gestión de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y los establecimientos educativos oficiales, a través de: (1) acciones de regulación para la administración integral y eficiente del recurso humano del sector; (2) el diseño de mecanismos eficaces para la asignación, distribución, seguimiento y control de los recursos financieros para la prestación del servicio educativo; (3) la modernización de los procesos, el fortalecimiento de los sistemas de información; (4) la certificación de calidad de los procesos; (5) la consolidación de la gestión de información requerida por el sector (6) la prestación de asistencia técnica pertinente y diferenciada de acuerdo con las condiciones y características de cada región; (7) la reorganización de los establecimientos educativos oficiales para garantizar la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo en todos los niveles.

Fortalecerá igualmente, la gestión de las Instituciones de Educación Superior mediante: (1) la modificación del régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales[270]; (2) acciones que permitan mejorar la calidad de los docentes de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas públicas, conforme a lo previsto en el capítulo de *Desarrollo de Competencias para la Prosperidad;* (3) el fomento de las buenas prácticas de gestión en las instituciones de educación superior a través de las escuelas de buen gobierno universitario; (4) el fortalecimiento del SCAFT, a partir de la evaluación de los procesos de otorgamiento de registros y licencias y la capacidad técnica de las secretarias de educación.

Para efectos de garantizar la prestación del servicio educativo con calidad se fortalecerán los mecanismos y la institucionalidad de inspección, vigilancia y control en todos estamentos del sector.

5. Fortalecimiento a las secretarías de educación para la prevención y gestión del riesgo

Para contrarrestar el impacto negativo dentro del Sistema Educativo y su prestación del servicio de manera oportuna y adecuada, el Ministerio de Educación promoverá el desarrollo de acciones orientadas a fortalecer las capacidades del sector educativo para la gestión y prevención del riesgo (por desastres ambientales y conflicto armado) y establecerá un sistema de seguimiento a las acciones realizadas. De igual forma, se orientará y acompañará a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para que establezcan planes de acción que incluyan las diferentes etapas de la emergencia (prevención y gestión de riesgo, crisis y post-emergencia) y minimamente involucren:

- La elaboración y difusión de un mapa de riesgo del sector educativo que incluya por lo menos la identificación de: 1) los establecimientos educativos en riesgo, en el marco del Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa – SICIED, 2) los albergues de manera que se prevean lugares para atender a las poblaciones afectadas por las emergencias en espacios distintos a los establecimientos educativos, 3) los lugares seguros que puedan ser utilizados como espacios educativos en caso de afectación de los establecimientos educativos.
- Definición de manera prioritaria requerimientos y recursos para la reubicación de los establecimientos educativos que se encuentran en zonas de alto riesgo hacia zonas de menor riesgo o para la reubicación de los estudiantes en establecimientos que no se encuentren en zonas de alta afectación.
- Definición de estrategias que contribuyan a la continuidad del proceso educativo, garantizando las horas lectivas a las que tienen derecho los estudiantes, de acuerdo a lo dispuesto por la normatividad vigente.
- Capacitación de la comunidad educativa en prevención y gestión del riesgo, actividades de divulgación sobre estrategias para situaciones de emergencia e implementación de proyectos transversales, priorizando los establecimientos educativos con mayor riesgo o amenaza. De igual forma, dicho fortalecimiento de las capacidades de la comunidad educativa reconocerá el desarrollo de estrategias como capacitaciones, talleres, jornadas pedagógicas, y simulacros que ayuden a saber cómo actuar o qué hacer en caso de algún desastre ambiental o conflicto armado.
- Diseño e implementación de un sistema de seguimiento para la atención educativa en situaciones de emergencia.

El Ministerio promoverá que el plan de acción del sector educativo en las distintas entidades territoriales se desarrolle en el marco de los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres (CREPAD y CLOPAD).

c) Metas

Tabla IV-4

Desempeño (Calidad Educativa - SABER 11)			
Indicadores sistema de evaluación educación preescolar básica y media		**Línea base 2009**	**Meta 2014**
Porcentaje de estudiantes con alto desempeño en Lenguaje Competencia Propositiva - C3) [1]		27.10%	37%
Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en Lenguaje (Competencia Interpretativa - C1) [2]		34.85%	17%
Porcentaje de estudiantes con alto desempeño en Matemáticas (Competencia Solución de problemas - C3) [3]		27.27%	37%
Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en matemáticas (Competencia Comunicación - C1) [4]		18.26%	9%
Porcentaje de estudiantes de establecimientos educativos oficiales ubicados en el nivel de desempeño insuficiente Pruebas SABER	Ciencias 5°	23%	14%
	Matemáticas 5°	49%	37%
	Lenguaje 5°	19%	12%
	Ciencias 9°	20%	14%
	Matemáticas 9°	29%	21%
	Lenguaje 9°	20%	14%
Porcentaje de estudiantes de establecimientos educativos oficiales de las zonas rurales ubicados en el nivel de desempeño insuficiente Pruebas SABER	Ciencias 5°	31%	21%
	Matemáticas 5°	60%	47%
	Lenguaje 5°	31%	21%
	Ciencias 9°	25%	18%
	Matemáticas 9°	38%	30%
	Lenguaje 9°	26%	19%

Notas aclaratorias:
[1] En Lenguaje: Competencia Interpretativa C1: Nivel de competencia de menor complejidad.
[2] En Lenguaje: Competencia Propositiva C3: Nivel de competencia de mayor complejidad.
[3] En Matemáticas: Competencia Comunicación C1: Nivel de competencia de menor complejidad.
[4] En Matemáticas: Competencia Solución de Problemas C3: Nivel de competencia de mayor complejidad.

Tabla IV-5

Disminuir las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles		
Indicador	**Línea Base 2009**	**Meta 2014**
Porcentaje de IES con acreditación de alta calidad	7%	10%
Porcentaje de programas de educación superior con acreditación de alta calidad	13%	25%
Programas de formación para el trabajo, con registro de condiciones básicas de funcionamiento	2102	3500
Porcentaje de docentes de educación superior con formación doctoral	13.50%	16%
Grupos de investigación apoyados	(2006 -2010) 882	(2010 - 2014) 1000
Porcentaje de establecimientos educativos oficiales de bajo logro que requieren atención integral a través del acompañamiento en el desarrollo de sus planes de mejoramiento institucional	97%	100%

Tabla IV-6

Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación.			
Indicador		**Línea Base 2009**	**Meta 2014**
Tasa de Analfabetismo Población de 15 a 24 Años		2,06%	1,20%
Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años)		6,7%	5,7%
Años Promedio Aprobados de Educación Población de 15 a 24		9,15	9,8
Tasa de Cobertura Bruta	Transición	90,77%	100%
	Media	79,27%	91%
Brecha en Cobertura Neta de Media a Transición (Urbano - Rural)		18,22	12
Tasa de Deserción Intra-anual en preescolar, Básica y media		5,15%	3.80%
Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior		35,30%	47%
Nuevos cupos en educación superior		2007-2010 389.299	2011-2014 480.000
Nuevos Cupos en Educación Técnica y Tecnológica		2007-2010 195.756	2011-2014 320.000
Tasa de Deserción por Cohorte en Educación Superior		45,30%	40%
Participación de la técnica y tecnológica en el total de la matricula de educación superior		32,30%	40%
Porcentaje de municipios con oferta de educación superior		62%	75%
Estudiantes de educación superior con apoyo financiero del estado		66%	75%
Porcentaje de estudiantes de educación superior financiados con créditos ICETEX		18,60%	23%

Tabla IV-7

Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo		
Indicador	**Línea Base 2009**	**Meta 2014**
Secretarías de educación con certificación de calidad en los procesos de cobertura, calidad educativa, servicio al ciudadano, recursos humanos y gestión financiera	46*	95

* Certificadas en los procesos de cobertura, recursos humanos y servicio al ciudadano.

4. Acceso y calidad en salud: universal y sostenible

Las diferentes políticas, estrategias y acciones del sector salud, tienen como propósito contribuir al mejor estado de salud posible para toda la población, y de cada persona, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad, con los recursos que la sociedad disponga para el efecto. Así, merecen destacarse los avances logrados con la implementación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en cuanto a la ampliación de coberturas, la mayor equidad en el acceso, así como mejoras en los indicadores sobre condiciones de salud.

No obstante, el país presenta los retos de una transición demográfica y otra epidemiológica. Esta situación, sumada al desarrollo de alternativas de manejo producto de la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, generan demandas por acceso a estos beneficios y adicionales en recursos y en la eficiencia misma del sistema, para garantizar los objetivos señalados, de manera sostenible.

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

[270] Decreto 1279 de 2002.

Así, en tanto el aseguramiento en salud presenta grandes avances; la afiliación al régimen subsidiado pasó de 8,5 millones en 1998 a 21.676.620 personas (MPS, BDUA corte Diciembre 31 de 2010)[271]; y la del contributivo pasó de 16.180.193 a 18.116.769 personas272; la mayor afiliación a partir de subsidios se constituye en limitante importante de la sostenibilidad del sistema, en un contexto en el que se reclama la igualación progresiva de beneficios entre los dos regímenes (Corte Constitucional, 2008).

De esta manera, se hace necesario consolidar los esfuerzos a partir de la promoción de condiciones de vida saludables, la prevención de la enfermedad y la consolidación de manera sostenible del SGSSS.

a) Diagnóstico y problemática

1. Situación de Salud y Salud Pública

En los últimos años la situación de salud ha evolucionado favorablemente (anexo: IV.A.1-2), producto de la implementación del SGSSS y las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población, así como de los avances en el desarrollo y la modernización. El país ha experimentado una transición demográfica con sus consecuentes cambios en el perfil epidemiológico, tales como la disminución en la tasas de fecundidad y mortalidad, la coexistencia de patrones de morbilidad y mortalidad caracterizados por el aumento pronunciado y sostenido de las enfermedades crónicas, degenerativas, neuropsiquiátricas, las profesionales, las producidas por accidentes de trabajo, de tránsito, violencia; y por la persistencia de enfermedades previas a la transición, tales como la desnutrición, la diarrea, las enfermedades transmisibles y otras re-emergentes.

Del total de la carga de la enfermedad el 76% corresponde a enfermedades crónicas y de este porcentaje el 84,2% corresponde a carga por discapacidad. El consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas se ubican dentro de las 20 principales causas de carga de enfermedad (Cendex - PUJ, 2008). A este fenómeno contribuyen el envejecimiento de la población[273], el consumo de tabaco, la alimentación inadecuada, el uso nocivo del alcohol, y la inactividad física.

Se estima que el 40% de la población colombiana presenta en algún momento de su vida algún trastorno mental, pero sólo el 8% busca tratamiento en el primer año de aparición de los síntomas, la mayor parte demoran en promedio 15 años en buscar ayuda y de este porcentaje, sólo el 15% recibe un tratamiento adecuado (MPS - ENSM, 2003). La última Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2008, mostró que 14 de cada 100 hombres y 5 de cada 100 mujeres han consumido alguna vez en su vida alguna sustancia psicoactiva ilícita. En hombres de 15-29 años, los trastornos mentales y de comportamiento asociados al uso de alcohol y otras drogas, alcanzan los 8.628 AVISAS[274], y entre los de 30 a 44 años, los 8.173 (Cendex - PUJ, 2008).

Otras causas relevantes asociadas a violencia intrafamiliar tienden a expresarse de manera significativa en la medida en que su reporte y registro mejoran[275]. De singular importancia es el fenómeno de incremento y persistencia de mujeres de 15 a 19 años que han estado embarazadas o son madres, que en 2005 llegó a ser el 21% de esta población

La epidemia de VIH/sida en Colombia se mantiene concentrada en poblaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo, en particular los hombres que tienen sexo con hombres, y mujeres trabajadoras sexuales, entre otros. De acuerdo con los resultados del séptimo estudio centinela, la prevalencia es de 0,22%[276]; sin embargo, con información de programas de estimación estadística[277], el promedio nacional alcanza el 0,59%.

Por otra parte, la mortalidad infantil y en la niñez y la mortalidad materna, han disminuido durante los últimos años, y si bien los resultados deben valorarse favorablemente, no pueden ser entendidos como logros suficientes; en especial, por las diferencias departamentales que aún persisten. En efecto, la mortalidad materna pasó de una razón de 104,9 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos en 2000 a 75,6 en 2007; la mortalidad infantil pasó de 27,45 muertes en menores de 1 año por mil nacidos vivos en 1998 a 20,60 en 2008; y la mortalidad en la niñez pasó de 35,13 muertes en menores de cinco años por cada 1.000 nacidos vivos en 1998 a 24,89 en 2008.

Si bien la política de salud pública, y sus instrumentos, reconocen las diferencias territoriales, en muchos casos la gestión departamental y municipal evidencia debilidades en eficiencia, priorización y focalización de los recursos disponibles, lo que contribuye a la persistencia de disparidades entre regiones y entidades territoriales. Por ejemplo, para el año 2008, el departamento de Chocó presenta tasas de mortalidad infantil y de la niñez ajustadas de 68 y 100 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente, mientras Bogotá reporta mortalidades de 16,9 y 22,3 respectivamente (anexo IV.A.4-1).

2. Acceso y calidad en la atención

La política de prestación de servicios ha avanzado, pero aún existen retos en el acceso a los servicios y en la calidad de la atención (anexo IV.A.4-1). Si bien las barreras de acceso a los servicios se concentran en la falta de dinero, su importancia relativa y como causa de inequidad en el sistema, ha disminuido de manera importante; en tanto que la percepción de mala calidad como razón para no usar los servicios de salud ha aumentado como consecuencia de la exigibilidad que el aseguramiento confiere al derecho a la salud (DNP y otros, 2007)[278]. Entre otras razones, lo anterior, se debe a que a pesar de la modernización y reorganización de la oferta pública, ésta no logra ser sostenible y eficiente, a una falta de gestión por resultados, al débil control del gasto y aumento de la cartera por las fallas en el flujo de recursos del sistema. Adicionalmente, las entidades territoriales presentan debilidades en su gestión como entes rectores. Por ejemplo, algunas avanzaron en tercerizaciones e iniciativas de participación público privada de las ESE, no estructuradas, con resultados no previsibles en calidad y acceso.

3. Sostenibilidad del Régimen Contributivo

La sostenibilidad del régimen contributivo considera varios aspectos; el nivel de evasión y elusión en las cotizaciones[279]; el nivel de los servicios incluidos o no en el Plan Obligatorio de Salud (POS); la falta de claridad en el contenido de los planes de beneficios; y por supuesto, el crecimiento económico y la formalización laboral y empresarial. Por otra parte, la inclusión de beneficios por fuera del POS (No POS)[280], sin el debido análisis de sostenibilidad, afecta el balance entre beneficios otorgados y recursos disponibles (en ambos regímenes)[281].

Así mismo, la Ley 100 de 1993 no consideró que el SGSSS financiara servicios por fuera del POS Contributivo[282], y por tanto, no previó financiar los servicios No POS con los recursos de la Subcuenta de Compensación. Sin embargo, al no cumplirse las previsiones y supuestos de la reforma referentes a la cobertura poblacional en el aseguramiento y a la unificación del POS, y como consecuencia de las fallas de regulación –en cuanto al régimen de transición para los no asegurados, revisión y actualización del POS, los márgenes de intermediación y la cadena de comercialización de los servicios y medicamentos No POS, entre varios aspectos–, y de índole administrativo, los recobros presentados al Fosyga se han incrementado de manera exponencial. En efecto, mientras en el año 2006 se pagaron recobros por $304.141 millones, en 2009 la cifra ascendió a $1,81 billones[283].

De esta manera se ha ejercido una presión a la subcuenta de compensación; la cual presentó un balance positivo durante el periodo 2001-2008[284], pero con periodos (meses) deficitarios entre 2001 y 2004. La situación anterior obedece, principalmente, a que el SGSSS carece de un esquema institucional eficaz y de un acuerdo social reconocido por diferentes instancias (judiciales, técnicas y operativas) que permita solucionar conflictos al interior del mismo (en la actualización del POS, el reconocimiento de beneficios y en la prestación del servicio)[285], que resulte expedito para la atención y con reglas claras y ampliamente aceptadas[286]. A su vez, tampoco existe un diseño institucional que evalúe y regule la utilización de tecnología para la prestación de servicios de salud, así como los precios de los medicamentos y servicios No POS.

4. Operación del Régimen Subsidiado

Los principales problemas en el flujo de recursos del Régimen Subsidiado (RS) tienen que ver con el número de agentes que participan en el proceso, la falta de recursos y capacidad de gestión territorial, la inexistencia de sanciones efectivas para los agentes que incumplan sus obligaciones contractuales y la debilidad de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) para celebrar contratos que eviten el traslado del riesgo en salud –en el mediano y largo plazo y la transferencia del riesgo financiero en el corto plazo–. Por otro lado, la actual segmentación del SGSSS puede limitar la realización del derecho en el RS, en el sentido que un afiliado sólo tiene cobertura de servicios en el territorio del municipio que lo afilia (excepto las urgencias) y presenta dificultades en la movilidad entre regímenes, así como dificultad de acceso a niveles de mayor complejidad.

Otros factores que afectan la consolidación de aseguramiento en el RS, son: (1) la disponibilidad y sostenibilidad de las fuentes de financiamiento (especialmente las territoriales[287]) para garantizar la cobertura universal, (2) la demanda por la unificación de planes, (3) el establecimiento de medidas que impiden que las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado (EPS-S) puedan realizar una gestión más autónoma del riesgo financiero[288], y (4) en la operación, el pago de aportes patronales ordenado por la ley 1393 de 2010 por parte de las aseguradoras del RS, producto de la transformación de los recursos del SGP. Por otra parte, el sistema desde su creación y en el propósito de universalizar, se ha visto abocado a manejar el permanente *trade-off* en eficiencia, que representa el financiamiento del aseguramiento y la sostenibilidad financiera de la red hospitalaria pública, aspecto que sigue estando presente como limitante en un escenario de unificación de planes de beneficios, quedando por acordar en prospectiva el papel en el sistema de la red pública.

5. Debilidad en la Inspección, Vigilancia y Control (IVC)

Las principales debilidades del sistema en IVC son: (1) la concentración de responsabilidades de IVC en la Superintendencia Nacional de Salud (mercado, aseguramiento, financiamiento)[289], aspecto que no es eficiente porque ignora la especialización de funciones, y conlleva a una deficiente protección al usuario; (2) un deficiente sistema de regulación e IVC de la oferta de los

---

[271] Cabe señalar que, la financiación disponible en la apropiación presupuestal es para 23.373.913 personas. Implica que el sistema dispone de recursos apropiados para cerca de 1.697.393 personas o para invertir en la unificación de los planes de beneficios de las personas afiliadas al régimen subsidiado.

272 Corte Septiembre de 2010.

[273] El país tiene un proceso de envejecimiento acelerado, en el 2005 el 8,9% era mayor de 60 años, se espera que en 2020 dicha proporción sea del 12.6%.

[274] Un AVISA es un año de vida saludable perdido por morir prematuramente o por vivir con una discapacidad. El AVISA es un índice que representa el número de años de vida saludables perdidos ya sea por discapacidad, mortalidad prematura o por ambas debidos a causas de enfermedad, por cada 1.000 habitantes. Se tienen tres tipos de AVISAS: de discapacidad, de mortalidad y total.

[275] Según el reporte de FORENSIS, elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante el año 2009 se presentaron 17.935 casos de violencia sexual en mujeres y 54.192 de violencia conyugal que igualmente afectaron a las mujeres y 14.094 de maltrato infantil.

[276] Técnicamente, se considera que el VIH/sida es una enfermedad crónica.

[277] Corresponden a estudios de prevalencia en poblaciones con factores de vulnerabilidad como hombres que tienen sexo con hombres o mujeres trabajadoras sexuales que cuentan con prevalencias más altas de infección.

[278] Así, en el 2000, el 70% de las personas del quintil uno por riqueza que no asistió a los servicios de salud lo hizo debido a la falta de dinero; en 2005, dicho porcentaje descendió al 58%. Por otra parte, para 2000, el 8% de personas del quintil uno por riqueza no asistieron a los servicios de salud por percepción de mala calidad y en 2005 dicho porcentaje se incrementó al 15%.

[279] Las características y complejidad de este aspecto se desarrolla en el apartado de Formalización.

[280] No Incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS); surgen mediados por las tutelas o a través de comités técnico científicos.

[281] Por ejemplo, Ley 1257 de 2008 ordena que con cargo al régimen contributivo se otorgue un subsidio monetario mensual para alimentación a las mujeres víctima de violencia intrafamiliar, y a sus hijos e hijas. Del mismo modo, en la ley 1151 de 2007 se ordenó la financiación del sistema integral de transporte aéreo medicalizado, como un costo administrado externamente, pero con cargo al financiamiento de la UPC del régimen contributivo y subsidiado, reconocida a las EPS.

[282] Cabe señalar que la ley 100 de 1993 (Artículo 162, Parágrafo 1) estableció que la población del régimen subsidiado obtendría los servicios hospitalarios de mayor complejidad en los hospitales públicos del subsector oficial de salud y en los hospitales privados con los cuales el Estado tuviera contrato de prestación de servicios. Estas actividades fueron conocidas como "No POS-S", cuyos límites eran definidos por los beneficios incluidos en el POS del régimen contributivo.

[283] Según el Fosyga, de los $1,8 billones el 87% ($1,6 billones) se destinaron a pago de medicamentos, el 8% ($0,14 billones) a procedimientos, y el restante 5% a insumos y dispositivos. A diciembre de 2010, el valor recobrado asciende a $2.345 billones.

[284] El equilibrio y estabilidad de la subcuenta de compensación está dada por el balance positivo entre: (1) los ingresos que están determinados por el ingreso de los cotizantes y el valor de los aportes; y (2) los gastos están determinados por el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y el valor de las licencias de maternidad e incapacidad general.

[285] Toda vez que el POS nunca podrá cubrir el 100% de tecnologías sanitarias en uso necesarias para atenciones individuales.

[286] Con el fin de de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del SGSSS, la Ley 1122 de 2007 asignó a la Superintendencia Nacional de Salud, facultades jurisdiccionales para fallar en derecho en lo relacionado con los beneficios del POS y en caso de urgencias, pero no para los servicios No POS.

[287] Actualmente suman cerca 405 mil millones de pesos, sin contar rentas cedidas.

[288] Por ejemplo, lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1122 de 2007, obliga a las (EPS-S) a contratar como mínimo el 60% del gasto en salud con las Empresas Sociales del Estado (ESE).

[289] Se ocupa de: (1) vigilar las prácticas restrictivas que los agentes ejecutan para afectar la libre competencia o ejercer abuso de posición dominante en el sector, (2) vigilar las condiciones financieras de las empresas aseguradoras, (3) vigilar la generación y uso de las diferentes fuentes que financian el sector; y (4) ejercer facultades judiciales que le permiten fallar en derecho en el sector salud. Sin embargo, ésta última no ha sido desarrollada para la generalidad de los Servicios. Sólo en 2007 (Decreto 1018) se creó la delegada para la protección del usuario en la Superintendencia de Salud, pero se mantuvieron las demás funciones.

servicios de salud, dando lugar a la proliferación de servicios sin la suficiente calidad, con riesgos para la seguridad del paciente, (3) El Instituto Nacional de Salud centra su labor en la vigilancia epidemiológica de las enfermedades de notificación obligatoria, así, el país no ha desarrollado la función de evaluación del riesgo en salud, aspecto que limita la generación de conocimiento e información para la toma de decisiones en salud pública; (4) el INVIMA adelanta la vigilancia sanitaria y el control en medicamentos, alimentos, bebidas, dispositivos médicos y otros, con una estructura funcional no acorde con la dimensión de la responsabilidad[290]; (5) la capacidad instalada e infraestructura de los laboratorios nacionales de referencia del INVIMA y el INS es insuficiente para atender los requerimientos del Sistema sanitario y de la IVC y (6) el papel complementario de las entidades territoriales no se articula con las entidades referidas y deberá ser objeto de redefinición en un escenario de unificación de planes de beneficios.

6. Información

En su conjunto, el SGSSS presenta problemas de información; a pesar de que los Registros Individuales de Prestación de Servicios (RIPS) son de obligatorio reporte, los diferentes agentes no lo hacen con la periodicidad y calidad que se requiere, como parte del servicio ni exigible en las obligaciones y la acreditación de idoneidad para la prestación del servicio[291]. A cambio, los RIPS deberían dar cuenta de la morbilidad de la población, las frecuencias de uso y de los precios transados en el mercado de prestación de los servicios de salud. El Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad (SOGC) que se encuentra en consolidación, exhibe de deficiencias similares. Esto deriva en la incapacidad para orientar la gestión a partir de procesos de planeación y la apropiada regulación y dirección del sistema. Por otra parte la alta dispersión normativa genera asimetrías de información entre los agentes, en particular al ciudadano, y riesgos de seguridad jurídica al interior del sistema.

b) Estrategias

El presente Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivos consolidar, en el marco del sistema de protección social, el aseguramiento en el SGSSS, como instrumento para mejorar el acceso y la calidad en la prestación de servicios y la protección al usuario como base de la prosperidad democrática. Para el efecto, se propone desarrollar estrategias que promuevan una vida saludable; que permitan brindar atención oportuna y de calidad a los usuarios; y consolidar el aseguramiento –avanzar en la unificación de planes de beneficios y regular los servicios no cubiertos por el plan de beneficios–, garantizando la sostenibilidad financiera y operativa de los regímenes contributivo y subsidiado.

Adicionalmente, fortalecer institucionalmente el SGSSS en la vigilancia del riesgo a cargo del INS y el INVIMA, en la disponibilidad de información oportuna y confiable para la toma de decisiones, en la eficacia del sistema de IVC y las entidades a cargo y en la rendición de cuentas como herramienta de control social. En su desarrollo, el Ministerio de la Protección Social, sus entidades adscritas y los actores del SGSSS deberán, en el marco de las políticas y planes de acción, considerar las diferencias regionales existentes y los abordajes apropiados para éstas, a la vez que los enfoques diferenciales pertinentes para grupos de población que lo requieran, entre los cuales se encuentran la perspectiva de género; la población en condición de desplazamiento y discapacidad; la infancia, niñez, adolescencia.

Se debe señalar que la sostenibilidad financiera tiene como fin determinar lo que la sociedad en su conjunto es capaz de financiar para posibilitar el logro de un mejor estado de salud de todos los ciudadanos y garantizar la realización de su derecho fundamental a la vida y a la salud. Así, el Estado enfrenta retos asociados a: (1) el imperativo ético de garantizar el derecho a la salud a todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones; y (2) realizarlo a través de un sistema organizado, eficiente y sostenible. En este sentido, para preservar estos propósitos se debe considerar la sostenibilidad como un elemento de beneficio e interés público. Al señalar que la sociedad debe determinar lo que es capaz de financiar y promover, se deben acordar límites al derecho no esencial, pues sin límites claros y con beneficios individuales irrestrictos, la apropiación de recursos por unos pocos será la negación del derecho esencial de muchos, al ser exigible en lo individual lo que no es dable para el conjunto de la población.

1. Promover el bienestar y una vida saludable, basada en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

Como eje central se priorizará la atención integral a la primera infancia[292]. EL SGSSS propenderá por mejorar la articulación y coordinación intersectorial de las políticas públicas que permitan impactar los determinantes de la salud, con especial énfasis en las medidas a cargo del sector salud para prevenir y mitigar los efectos del cambio climático, y modificar o reducir los factores de riesgo asociados a éste; con perspectiva poblacional y territorial, con énfasis en la promoción de la salud, los estilos de vida saludable y la prevención de la enfermedad; así como en facilitar el acceso y la atención en el sistema, tanto para servicios de diagnóstico, mitigación, tratamiento y rehabilitación y para aquellos de mayor complejidad, individuales y colectivos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se desarrollará un Plan Decenal de Salud Pública, mejorando la capacidad técnica en los ámbitos nacional y territorial para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones en salud. El plan considerará las metas y estrategias contenidos en el Conpes Social de Objetivos de desarrollo del Milenio y abordará el enfoque de entornos saludables (escuelas, hospitales, universidades, empresas, municipios) la perspectiva de género y ciclo de vida (persona mayor, adultez, juventud y niñez) y diferenciará necesidades específicas de las poblaciones con discapacidad, víctimas de la violencia, grupos étnicos, entre otros. Deberá relevarse la importancia, medición y seguimiento de los factores y determinantes que contribuyan a la prevención y control de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT)[293] , y el mantenimiento de los logros y reducción de las brechas relacionadas con enfermedades transmisibles y de la nutrición, según el perfil epidemiológico.

Será, igualmente, necesario impulsar las intervenciones en salud ocupacional y los entornos laborales saludables[294]. Esto requiere profundizar, seguir y evaluar las estrategias y programas en la detección y control de factores de riesgo, entre los cuales el fomento de estilos de trabajo y de vida saludables y en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Para el fomento de la alimentación sana se requiere aprobar e implementar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que deberá incluir avances en la ingesta de micronutrientes; en la disponibilidad, acceso, calidad e inocuidad y aprovechamiento del grupo de alimentos definidos como prioritarios a nivel regional y nacional; el acceso a agua potable y saneamiento ambiental ; el consumo inteligente-asertivo, la consolidación de mecanismos de etiquetado-rotulado, publicidad, advertencia, promoción y patrocino de los productos nacionales e importados[295]. Adicionalmente, se creará el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como instancia mixta –con participación privada– de consulta, y seguimiento a la política, con el apoyo en los observatorios regionales.

La gestión del recurso humano en salud necesaria para adelantar los retos aquí expuestos, deberán realizarse considerando los elementos de política, estrategias y desarrollos institucionales referidos en la sección III.B.1: *Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad*. El MPS o quien haga sus veces, deberá articularse apropiadamente a este enfoque y desarrollar los instrumentos de gestión e incentivos a la formación que resulten pertinentes.

En tal sentido, se requiere robustecer las estrategias orientadas a la gestión del riesgo en salud, entre las cuales se encuentran la Atención Primaria en Salud y la Medicina Familiar. Se impulsará la creación de un sistema de recertificación para los profesionales de la salud y un sistema de formación continua para asegurar la idoneidad y competencia del Talento Humano en Salud. A su vez, se requiere ampliar la oferta de cupos y la calidad de los programas de formación en especialistas en las áreas prioritarias para el país, con el compromiso y concurso de las Instituciones Prestadoras de Servicios y del Sector de Formación. La gestión de recurso humano en salud promoverá la adecuada distribución regional y la formación continua en los temas más relevantes para responder a las necesidades de salud de la población. El desarrollo de estos y otros elementos, deberá soportarse adecuadamente en las tecnologías de la información y la comunicación, en la investigación básica y aplicada para el desarrollo e innovación de tecnologías apropiadas para el país, así como en fuentes periódicas de información para el seguimiento y ajuste a las políticas e intervenciones[296].

Adicionalmente será necesario: (1) consolidar la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas como política de Estado y sus planes operativos del orden nacional y territorial con compromiso intersectorial; y el Sistema de Atención Integral al consumo de sustancias psicoactivas (Integra-SPA); (2) implementar el Plan Nacional Operativo de Salud Mental 2011-2014; (3) desarrollar las acciones para cumplir lo ordenado por la Ley 1257 de 2008, en torno a la prevención y sanción de formas de violencia contra la mujer; (4) Implementar el Plan Decenal de Lactancia Materna; (5) implementar el Plan Decenal de Actividad Física y la reglamentación de las leyes de cáncer y obesidad; (6) implementar el Plan Decenal de Cáncer, considerando el fortalecimiento de estrategias de detección oportuna, en especial para cáncer de cérvix, seno y próstata; y (7) desarrollar una política para lograr un envejecimiento sano y una vejez activa, que deberá considerar los cambios y retos demográficos de la sociedad y estrategias que permitan articular y coordinar acciones intersectoriales, con apropiación de la misma en los ámbitos sociales, económicos, ambientales y culturales.

En vacunación se transcenderá de la gestión de coberturas útiles por biológico, a coberturas útiles con esquema completo de vacunación para la edad; para ello, deberá implementarse el sistema de información nominal del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), fortalecer el seguimiento de los planes operativos para el desarrollo del PAI a cargo de los aseguradores y entidades territoriales y concentrarse en disminuir las brechas regionales. Se avanzará en la universalización de la vacuna de neumococo, así como en evaluaciones de costo efectividad y factibilidad programática para incluir nuevos biológicos en el esquema de vacunación.

De otro lado, reconociendo el ámbito intersectorial que implica el reto de mejorar las condiciones de vida y la inclusión social y económica de la población con discapacidad, es importante fortalecer el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) en el desarrollo de los compromiso adquiridos en la Convención de Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad, adecuando la política y los planes de acción, considerando, entre otros, los siguientes aspectos: (1) la formación de redes sociales territoriales y comunitarias; (2) la evaluación de la pertinencia, el alcance y el aporte de la gestión de las diferentes instituciones que hacen parte del SND; (3) la definición y avances en la atención integral a personas en condición de discapacidad; la actualización del registro nacional de discapacidad; (4) la articulación, y coordinación intersectorial y territorial y (5) la formalización de la valoración y medición de la condición de discapacidad.

2. Brindar atención oportuna y de calidad a los usuarios del SGSSS

Se propone desarrollar dos líneas estratégicas. La primera es *fortalecer el acceso*, para lo cual: (1) a partir del estudio de oferta y demanda de prestación de servicios de salud, se identificarán las regiones o servicios que requieren incentivos que aseguren la oferta disponible para garantizar el acceso, en condiciones de eficiencia; (2) se fortalecerá el uso de las TIC en salud, en especial Telemedicina y la implementación del registro clínico electrónico; (3) en particular en las redes e IPS públicas, se avanzará en la estructuración y desarrollo de modelos de participación público privada sostenibles y el mejoramiento de su competitividad; (4) se implementará un programa de asistencia técnica que permita mejorar la capacidad resolutiva de las IPS de baja complejidad; y (5) Se desarrollará y fortalecerá la estrategia de Hospitales Seguros ante desastres; y (6) se continuará el reforzamiento estructural de las edificaciones en las que funcionen instalaciones de salud, contemplando los ajustes normativos que resulten pertinentes.

La segunda línea es *promover el mejoramiento de la calidad y la eficiencia.* Para el efecto, se fortalecerá el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad a partir de la evaluación del componente de habilitación para la revisión y eventual ajuste respecto de las condiciones técnico científicas exigibles a las IPS y EPS y a la conformación y operación de redes de prestadores de servicios; en la definición e implementación de un plan nacional de mejoramiento de la calidad, con clara orientación hacia la obtención de resultados que puedan ser evaluados; fortaleciendo el observatorio de la calidad para informar a los usuarios; y estableciendo incentivos a la acreditación, priorizando el otorgamiento de créditos, descuentos en la tasa de vigilancia y reducción de aranceles para la modernización de servicios. A su vez, se profundizará un programa

---

[290] El INVIMA con cerca de 481 funcionarios de planta, debe anualmente ejercer en promedio inspección a 65.000 establecimientos, realizar Inspección permanente a 1.738 plantas de beneficio, y alrededor de 42.000 inspecciones en puertos, aeropuertos y pasos de frontera para productos de importación y exportación. Además tramitar en promedio 159.000 registros sanitarios y trámites asociados (Invima, 2009).

[291] Los RIPS poseen una serie de falencias entre las cuales se pueden enunciar: (1) las dificultades en el registro de las enfermedades de acuerdo a la codificación internacional (CIE-10), (2) la falta de utilización de una única codificación para el registro de las actividades, procedimientos y medicamentos, (3) la falta de periodicidad del envío del registro de las entidades prestadoras de servicios de salud de las atenciones realizadas, y (4) la pérdida de información por efecto de la malla validadora.

[292] Para el desarrollo de este componente, ver la sección IV.A.1: *Primera infancia, niñez y adolescencia.*

[293] Acciones para disminuir el consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias psicoactivas; alimentación adecuada; actividad física; y otros factores de asociados como el sobrepeso, la hiperlipidemia y la hipertensión arterial. Varios estudios y reportes, concuerdan en aseverar que si se eliminaran esos factores de riesgo, se prevendrían al menos 80% de las cardiopatías, los accidentes cerebrovasculares y la diabetes del tipo II y se evitarían más del 40% de los casos de cáncer.

[294] Los análisis de causalidad de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, expresan que la mayoría obedecen a la falta de estilos de vida saludables en el trabajo; que tienen su raíz en factores culturales; ausencia en valores por la vida, la salud, el autocuidado; la autoestima; falta de hábitos, disciplina, ausencia de normas claras en la empresa, etc.

[295] En el apartado que hace referencia a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, en Agricultura y desarrollo rural, se desarrollan los aspectos relacionados con el cambio climático y la disponibilidad de alimentos.

[296] Como por ejemplo, la Encuesta Nacional de Salud, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, la Encuesta de Salud Bucal y diseñar la Encuesta de Envejecimiento y Vejez, entre otras.

de disciplina fiscal y financiera en las IPS públicas, con la regulación y el desarrollo de incentivos que promuevan relaciones de costo-eficiencia y calidad, el análisis, revisión y ajuste del régimen laboral aplicable a los trabajadores del sector salud, incluyendo los aspectos relativos al pago y saneamiento de aportes patronales. Se consolidarán las acciones de fortalecimiento y modernización de su estructura y gestión, y se dará continuidad a las acciones de saneamiento de la cartera hospitalaria que le permitan la operación continua y sostenible.

Para la implementación de las anteriores estrategias se podrán otorgar préstamos condonables con recursos de la Nación, y ser apoyados con una línea de redescuento con tasa compensada por FINDETER. Adicionalmente, se reforzarán las acciones del Programa Nacional de Hospital Seguro Frente a Desastres[297].

3. Consolidar el aseguramiento

El Gobierno nacional definirá la gradualidad y progresividad en la unificación de los planes de beneficios, considerando la transformación del Sistema General de Participaciones (SGP), de las Rentas Cedidas (RC) y el uso de los demás recursos del sistema, teniendo en cuenta los recursos necesarios para mantener la universalización del régimen subsidiado. Los recursos del SGP, los del Fosyga y los aportes del presupuesto general de la Nación, se girarán sin situación de fondos a las aseguradoras, financiando el número de afiliados que dichos recursos permitan. Las entidades territoriales deberán priorizar con sus recursos (rentas cedidas y recursos propios) la afiliación al régimen subsidiado de la población restante objeto de subsidios. La distribución del Fosyga consultará el plan de transformación de recursos, así como la capacidad y esfuerzo fiscal de las entidades territoriales.

La unificación podrá ser por inclusión progresiva de procedimientos, actividades, y tecnologías; por grupos de edad, o por entidades territoriales. Así mismo, con la implementación de la versión III del Sisbén, el MPS deberá diseñar y aplicar la transición para aquellas personas no elegibles de subsidios e implementar el subsidio a la cotización para la población con alguna capacidad recurrente de pago, instrumentando y evaluando experiencias piloto. El subsidio a la cotización constituye un elemento que robustece la sostenibilidad financiera del SGSSS, al definir un esquema de vinculación al mismo con cotización parcial del afiliado, para un segmento de población que anteriormente era objeto de subsidio o era evasora. Esto debido a que, la mayor afiliación a partir de subsidios se constituye en limitante importante de la sostenibilidad del sistema, en un contexto en el que se reclama la igualación progresiva de beneficios entre los dos regímenes (Corte Constitucional, 2008).

En dicho proceso deberán considerarse y evaluarse estrategias dirigidas a mitigar y controlar los efectos que la medida traerá sobre la oferta pública[298], la forma de operación de los regímenes (nacional y territorial), los incentivos sobre los agentes, incluidos aquellos a cotizar para la población y el funcionamiento de comités técnico científicos y las Juntas Técnico Científicas de Pares. También deberán armonizarse las estrategias en salud pública, la efectividad de la IVC y las acciones intersectoriales necesarias.

[297] En atención a la norma de sismo resistencia NSR– 10.
[298] El efecto sobre la oferta pública, está dado por la transformación de recursos (SGP y RC) en el financiamiento de las IPS públicas y las potenciales modificaciones que se introducirán en la organización de las redes de prestación de servicios por parte de las EPS.

De esta manera, la gradualidad y progresividad de la unificación deberá estar acorde con las estrategias antes referidas para promover la calidad y eficiencia de las IPS públicas. Así, la modernización y la adaptación al cambio de estas entidades deberán considerar que la existencia de la oferta pública se justifica en condiciones de eficiencia y sostenibilidad y, de manera importante, donde las condiciones de mercado las requieren y no permiten su financiamiento mediante la venta de servicios.

Desde el punto de vista operativo y de incentivos, es importante igualar las condiciones de operación de las EPS en los dos regímenes facilitando la movilidad entre éstos por parte de la población. Esto implica modificar los requisitos de habilitación y permanencia en el mercado; implementar el mecanismo de compensación en el régimen subsidiado[299]; y garantizar la portabilidad y movilidad del seguro a nivel nacional. En el mismo sentido, es importante eliminar gradualmente las restricciones a la gestión del riesgo financiero de las EPS que impone la obligatoriedad de contratación de porcentajes de la UPC con las IPS públicas, previendo la transición necesaria, y eliminar la causación de los aportes patronales y el giro por parte de las EPS, en virtud que ésta es responsabilidad directa de cada IPS.

A su vez, la reducción de la evasión y la elusión tiene efectos sobre la sostenibilidad del régimen contributivo y efectos fiscales importantes[300]; por tanto, será necesario que la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) desarrolle la capacidad operativa para su control sobre todos los agentes del sistema[301].

Este conjunto de acciones deben ir acompañadas de un proceso de revisión y actualización de los planes de beneficios, que tenga en cuenta entre otros, los factores epidemiológicos, la dinámica demográfica y la evaluación de tecnología costo-efectiva como la relación costo-beneficio, en cada caso. Tales decisiones tendrán que fundamentarse en estudios de actuaría, factibilidad y sostenibilidad[302]. Será preciso analizar la posibilidad de incluir algunos de los medicamentos No POS más recobrados al Fosyga, siempre y cuando no sean experimentales y cuenten con evidencia científica comprobada. En todo caso, la actualización debe ser participativa a través de procesos imparciales de consulta, de tal manera que se obtenga un POS legítimo aprobado y reconocido por los usuarios, las ramas legislativa y judicial. De otro lado, la definición e implementación de guías o protocolos será un instrumento que permita dar claridad sobre el derecho de los ciudadanos, y servirá como mecanismo de estandarización de los procesos de atención en el SGSSS.

4. Regulación de servicios excluidos del Plan de Beneficios

Con el desarrollo de una Ley de carácter estatutario, se definirán los principios que rigen el SGSSS respecto del derecho a la salud y los deberes de los agentes, incluidos los ciudadanos. Las medidas deberán prever las condiciones de sostenibilidad y progresividad fundamentadas en la eficiencia en el uso de los recursos que soportan el sistema y el equilibrio financiero de sus regímenes de financiamiento. Deberá precisarse el alcance de los beneficios que regula el SGSSS respecto del servicio público de seguridad social en salud y la forma en que la inclusión de beneficios será

[299] Incluye la posibilidad de realizar giros sin situación de fondos a las entidades territoriales.
[300] Estos aspectos se tratan en el apartado de Formalización.
[301] Dentro de las principales, el pago efectivo de aportes patronales y complementarios a la seguridad social por los hospitales públicos, dado que los cambios sugeridos en el uso de las fuentes, afectarán su financiamiento. Pero además, las necesarias que posibiliten el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Salud en la gestión de protección al usuario y sus funciones jurisdiccionales de ley.
[302] Es decir, no se podrá incluir ningún beneficio, sin que el mismo cuente con el criterio de efectividad, esté debidamente costeado y con garantía de sostenibilidad.

valorada en función de la sostenibilidad y progresividad del mismo, así como aquellos que definitivamente no serán cubiertos y el tratamiento especial a enfermedades huérfanas. La información también debe llegar al usuario, quien debe tener claridad sobre los beneficios a los que tiene derecho y sus deberes; por lo tanto, debe garantizarse el acceso a la misma mediante diferentes instrumentos.

Se diseñarán y pondrán en marcha medidas de transición para el manejo de las siguientes situaciones: (1) mientras avanza la unificación de los planes de beneficios, regulando el financiamiento y la atención de los servicios no incluidos en el POS, en cada caso; (2) para el financiamiento y la atención de la población no asegurada elegible de subsidios que deberá ser seleccionada por el MPS a partir de la base nacional del Sisbén certificada por el Departamento Nacional de Planeación, evitando la duplicidad en la afiliación y preservando la eficiencia en el uso de recursos.

Será necesario regular el uso de los medicamentos y servicios, haciendo efectivas medidas que garanticen que los médicos tratantes tengan en cuenta, en primera instancia, los medicamentos y servicios previstos en el plan de beneficios y en las guías o protocolos[303]. En general, sólo se considerarán aquellos servicios y medicamentos que sean seguros, de calidad, ofrezcan valor agregado terapéutico y sean de eficacia comprobada y que cuenten con evidencia científica por parte de entidades de prestigio y referencia internacional. La regulación de los precios de los procedimientos, insumos, dispositivos médicos y medicamentos no cubiertos inicialmente[304], deberá contar con una instancia que regule, con base en procesos estándar, toda la cadena de comercialización, y defina valores de referencia, teniendo como base el precio ex fábrica, los precios internacionales y afectándolos por un porcentaje de intermediación que impida que el sistema incurra en sobrecostos. En todo caso el valor de la administración y dispensación deberá ser regulado por la autoridad competente. Aquellos nuevos tratamientos, tecnologías y medicamentos que cumplan el mismo efecto terapéutico, y con igual o menor efecto secundario, sean menos costosos y no estén en los planes de beneficios podrán ser garantizados por los aseguradores y no deberán ser recobrados[305].

En el mediano plazo, las soluciones institucionales que se adopten, deberán regular apropiadamente estos aspectos y prever mecanismos transitorios para su operación como para su efectiva aplicación. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, mediante procedimientos ágiles y expeditos, deberá ser fortalecida en su gestión para conocer y fallar en derecho respecto del acceso y exigibilidad de la prestación oportuna de las prestaciones incluidas y excluidas en el Plan Obligatorio de Salud, atendiendo los estándares definidos para tal fin. Para el efecto, deberá estar soportada en instrumentos e instancias técnico-científicas idóneas, que sean acordes al funcionamiento y riesgos operativos y financieros del sistema.

5. Fortalecer Institucionalmente al SGSSS

Para desarrollar las estrategias mencionadas en el presente Plan, es condición necesaria e indispensable contar con información suficiente, oportuna, confiable y de calidad para la toma de

[303] La prescripción, la dispensación y el uso de los medicamentos debe hacerse conforme a los estándares respectivos.
[304] Sin limitarse exclusivamente a éstos, siempre que las condiciones generen sobrecostos y la necesidad de medidas de regulación e intervención.
[305] De acuerdo con lo establecido en artículos 22 y 23 del Acuerdo 008 de 2009 de la Comisión de Regulación en Salud.

decisiones, por lo que deben desarrollarse mecanismos con incentivos y sanciones que induzcan a las administradoras de planes de beneficios, prestadores de servicios de salud públicos y privados, entidades territoriales, proveedores de insumos y medicamentos, y otros actores del sistema la remisión de la información que facilite las decisiones de regulación y las relaciones entre los actores. Entre estos mecanismos se prevé el condicionamiento de pago a los agentes por el suministro de información, la cancelación de la operación en el mercado o medidas de intervención.

Los RIPS deben convertirse en la herramienta que brinde información clave al sistema entre otros aspectos para la actualización del POS, junto al desarrollo e implementación de un modelo que permita determinar la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y los efectos en la sostenibilidad del sistema. Para el efecto, se propone el desarrollo pilotos que definan la factibilidad y viabilidad de potenciar las unidades notificadoras del Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), de tal manera que suministren también la información de los RIPS, bajo estándares y procedimientos controlados de calidad. Sin embargo, es necesario el desarrollo de otros instrumentos de tipo longitudinal para conocer y evaluar el estado de salud y sus determinantes, para los diferentes grupos de población, bajo enfoques diferenciales, y regímenes de afiliación.

De igual manera, es necesario desarrollar y fortalecer: (1) en la vigilancia en salud como eventos de notificación obligatoria, las enfermedades transmitidas por alimentos, las ECNT y la desnutrición; (2) la periodicidad de las encuestas de morbilidad en salud y sus determinantes; (3) los sistemas de información nacionales y locales para el monitoreo y seguimiento de eventos en salud mental, de las diferentes formas de violencia y consumo de sustancias psicoactivas; (4) complementar y articular el sistema de información de gestión de IPS públicas con el correspondiente de IPS privadas; (5) el sistema de información para la IVC, que permita la oportuna toma de decisiones de las autoridades en la prevención de riesgos; y (6) el sistema para el seguimiento y evaluación de la efectividad de las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad que realizan las EPS. Para, este último aspecto, será necesario: (1) ajustar la normatividad vigente, entre ellas las Resoluciones No. 412 y 3384 en términos de resultados en salud, y no sólo en número de actividades[306]; (2) definir lineamientos, por parte del MPS, para la implementación de modelos de gestión y guías de manejo de atención para las EPS; (3) un sistema de monitoreo y seguimiento continuo a las acciones individuales y colectivas de salud pública. De otra parte, se requiere desarrollar la capacidad de regulación y de evaluación de tecnología en el país. Para el efecto, se deberá precisar el carácter y alcance, así como fortalecer la capacidad técnica y operativa de la Comisión de Regulación en Salud[307]. Será necesario crear una instancia especializada de evaluación de tecnología, de carácter independiente. Del mismo modo, se evaluará el papel que debe cumplir el Instituto Nacional de Cancerología en la gestión del riesgo, la política de medicamentos oncológicos y el sistema de monitoreo sobre la calidad de los tratamientos oncológicos en el país.

Se debe transcender de un sistema de vigilancia epidemiológica a uno de evaluación del riesgo que garantice la oportuna detección y gestión de los riesgos epidemiológicos y sanitarios y avanzar hacia la generación de conocimiento en salud pública. Para el efecto, es necesario fortalecer, mediante proyectos de modernización, al INVIMA, a fin de dar cumplimiento a las nuevas

[306] Actualmente las aseguradoras del Régimen Contributivo tienen metas diferentes a las del Régimen Subsidiado, en algunos casos menores, situación que no tiene soporte en un escenario de universalidad y unificación de planes de beneficios.
[307] Actualmente el MPS, la CRES y la superintendencia Nacional de salud comparten la responsabilidad e regulación y rectoría del sistema.

competencias designadas en la reglamentación sanitaria internacional; y al Instituto Nacional de Salud, dotándolos de la capacidad técnica y operativa requerida por el Sistema de Protección Social. Será necesario lograr una adecuada integración de las autoridades sanitarias en los niveles departamental, distrital y municipal, al Sistema Nacional de Inspección, Vigilancia y Control Sanitario de los factores de riesgo que afectan la salud.

6. Fortalecer el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control -IVC

La Superintendencia Nacional de Salud (SNS) deberá centrarse en su función de protección a los usuarios y deberá desarrollar la facultad judicial para responder ante demandas por servicios o tecnología en el POS. Con el fin de poder hacer la estrategia operativa, la SNS podrá descentralizar, desconcentrar o delegar sus funciones a nivel departamental o distrital. Esta entidad deberá avanzar en su función preventiva y jurisdiccional con el fin de aumentar su efectividad. Así mismo, se requiere fortalecer los principios de publicidad y oportunidad dentro de los mecanismos de IVC.

7. Rendición de cuentas

Con el fin de garantizar la transparencia en la gestión, los actores del SGSSS deberán rendir cuentas en función de los resultados en salud. Las EPS lo harán en términos del manejo de riesgo en salud. Para el efecto, el MPS deberá reglamentar el Artículo 2 de la Ley 1122 y definir los mecanismos y espacios que permitan la difusión y publicación, en especial a los usuarios, de estos resultados. La compilación normativa del SGSSS contribuirá a disponer mecanismos unificados de acceso a información para el conjunto de agentes y para el ciudadano, en particular.

c) Metas

Para medir la gestión del Plan propuesto se tienen metas de resultado y de gestión. La siguiente tabla muestra las metas de resultado en el estado de salud de la población[308].

Tabla IV-8. Metas de resultado en el estado de salud de la población

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Tasa de Mortalidad infantil ajustada	20,6 por mil nacidos vivos. Fuente: DANE 2008	17,15 ODM
Tasa de Mortalidad en la niñez ajustada	24,89 por mil nacidos vivos. Fuente: DANE 2008	19,61 ODM
Razón de Mortalidad materna	75,6 muertes por 100.000 NV DANE 2007.	48,8. ODM
Cobertura de vacunación en niños y niñas de 1 año	Triple Viral: 95,2% - 2009 DPT 92.2% 2009 Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI. MPS	95,0% anual ODM
Porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales.	83.6% Fuente: DANE 2008	89% ODM
Porcentaje de atención institucional del parto.	98.1% Fuente: DANE 2008	94.2% ODM
Porcentaje de atención institucional del parto por personal calificado.	98.1% Fuente: DANE 2008	95% ODM
Porcentaje de niños con bajo peso al nacer	8.5% Fuente: DANE 2008	<10%
Tasa ajustada por edad de mortalidad asociada a cáncer de cuello uterino por 100.000 mujeres	8.8 Fuente: Instituto Nacional de Cancerología con base DANE	7.08 ODM
Prevalencia de VIH en población de 15 a 49 años de edad.	0,59%. 2009. Observatorio VIH. MPS	<1% anual ODM
Porcentaje transmisión materno -infantil del VIH	2,9% Observatorio VIH. MPS	<2% ODM
Cobertura de tratamiento antirretroviral	71%. Diciembre de 2009. Observatorio VIH. MPS	88,5% ODM
Mortalidad por malaria.	53 casos Fuente: DANE 2008	46 casos ODM
Mortalidad por dengue.	74 casos Fuente: DANE 2008	57 casos ODM
Letalidad por dengue (número de muertes por casos graves)	1,57. Fuente: MPS-DANE 2008	<2%
Oportunidad en la detección de cáncer de Cuello Uterino (% de casos de cáncer de cuello uterino detectados in situ)	58,3%. Fuente: Observatorio de calidad MPS 2009	80%
Prevalencia de Enfermedad Renal crónica estadio 5	45,1 por 100.000 habitantes. Cuenta Alto Costo, 2009	Reducir 10% en el cuatrienio
Proporción de pacientes que se mantienen sin enfermedad renal o en estadio temprano (estadio 1 y 2) a pesar de tener enfermedades precursoras	54%-2010 (Fuente: Cuenta de Alto Costo)	85%
Porcentaje de captación en los servicios de salud de los pacientes existentes con HTA en la población BDUA	38%-2010 (Fuente: Cuenta de Alto Costo)	70%
Porcentaje de la población que percibe como bueno su estado de salud	79%. ECV 2008	90%

*Falta validación del MPS de las metas por incluir que tendrían desagregación departamental.

Tabla IV-9. Metas de resultado en el estado de salud de la población - Seguimiento quinquenal o mayor

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años y mujeres de 13 a 49 años en las áreas urbano y rural.	33%. 2005. ENSIN	Reducir a 20%
Duración de la lactancia materna exclusiva	1,8 meses. 2010. ENSIN	Incrementar a 3,8 meses para 2015
Porcentaje de niños menores de 5 años que presentan retraso en talla o desnutrición crónica	13,2% ENSIN 2010	8%
Porcentaje de las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria	13% FAOESTAT	7,8%
Cobertura de citología cervicouterina en mujeres de 25 a 69 años.	76% - ENDS 2005	Sostener en al menos el 76%
Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción entre la población adolescente (15 a 19 años) sexualmente activa	55,5% Fuente:Profamilia Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005	63,6% ODM
Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa.	Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005	
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están en embarazo	20,5% Fuente: Profamilia Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005	<15% ODM

A continuación se presentan las metas de gestión asociadas a las estrategias del Plan.

Tabla IV-10. Metas de gestión en el sector salud

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Unificación de los planes de beneficios	63% - 2010	90%
Afiliados al Régimen Contributivo	18.116.769 Fuente : SIGOB -Corte 31/05/2010	19.593.047
Prueba Piloto Subsidios Parciales a la cotización	No Aplica	Prueba piloto implementada y evaluada en 2012
Cobertura del Régimen Subsidiado	90,27% 2009	100%
Inscripción de las personas con discapacidad en el Registro Nacional de Discapacidad actualizado, ampliado, y funcionado.	967.297 personas registradas	Alcanzar 2 millones de personas registradas
Prevalencia de exceso de peso (Sobrepeso y Obesidad) en población entre 18 y 64 años	51,2%. 2005. Fuente: ENSIN	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012
Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades de interés en salud pública	Guías y normas técnicas de la Resolución 412 de 2000 Guías de promoción y prevención - PARS	Guías de Atención Integral y normal técnicas elaboradas y actualizadas en el 100%
Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades oncológicas que se prioricen de acuerdo con el Estudio Nacional de Carga de Enfermedad y estudios de incidencia y prevalencia del Instituto Nacional de Cancerología	Guías de Atención Integral para enfermedades oncológicas contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de Colciencias y el MPS	Guías de Atención Integral y protocolos para el 100% de las enfermedades oncológicas que se prioricen
Guías de Atención Integral y protocolos para las condiciones de salud y enfermedades que se prioricen para la actualización y unificación progresiva de los planes de beneficios, diferentes a las enfermedades de interés en salud pública y oncológicas	Guías de Práctica Clínica y Modelos de Atención para VIH/sida y ERC Guías de Atención Integral contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de Colciencias y el MPS	Guías de Atención Integral y protocolos para el 60% de las condiciones de salud y enfermedades que se prioricen para la actualización y unificación progresiva de los planes de beneficios, diferentes a las enfermedades de interés en salud pública
Implementación y seguimiento de los indicadores trazadores de las Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades de interés en salud pública	Guías y normas técnicas de la Resolución 412 de 2000 Guías de Promoción y Prevención - PARS	Inicio de la implementación del 100% de las Guías de Atención Integral y protocolos y del seguimiento de sus indicadores
	Guías de Práctica Clínica y Modelos de Atención para VIH/sida y ERC Guías de Atención Integral contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de Colciencias y el MPS	
Encuesta de Vejez y Envejecimiento		Encuesta realizada - 2012
Encuestas de Salud, incluye(Estudio de demanda y oferta de prestación de servicios y morbilidad atendida)		Realizar al menos 4 encuestas en los temas que se definan prioritarios y definición de un plan de encuestas periódicas
Fortalecimiento del INS		Proyecto de restructuración aprobado y ejecutado - 2014
Nuevos Eventos de notificación obligatoria en el SIVIGILA		11 nuevos a 2014
INS - Implementación de Piloto de factibilidad para desarrollar la capacidad de monitoreo de los precios, frecuencias de uso por patología, por servicio, de medicamentos y grupos de edad (RIPS apoyado en las unidades notificadoras del SIVIGILA)		Piloto diseñado - 2011 Piloto implementado - 2012
Proyecto Bioterio del INS finalizado		Bioterio finalizado- 2013
El MPS expedirá la normatividad para la implementación de Registros clínicos electrónicos		Registros implementados 2013
Fortalecimiento del Invima		Proyecto de restructuración aprobado y ejecutado - 2014
Instancia técnica Nacional de Evaluación de tecnología en salud		Instancia operando – 2012
Fortalecimiento de la Supersalud		Proyecto de fortalecimiento aprobado - 2014
Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional		Observatorio constituido y funcionando en 2012

5. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos

a) Diagnóstico

Los resultados en materia de empleo de los últimos 4 años, muestran como el país deberá asumir eficientes y efectivas intervenciones en el mercado laboral, de tal manera que se disminuyan las principales restricciones para la generación de empleo, la disminución del desempleo y el aumento de la calidad de los trabajos desarrollados por la población colombiana. En este sentido, el principal reto será profundizar la tendencia decreciente del desempleo, que si bien ha podido ubicarse en un 10,5% en el trimestre septiembre - noviembre de 2010; durante el último cuatrienio, donde se logró la tasa de crecimiento más alta de los últimos cincuenta años, no fue posible que el desempleo cayera por debajo del 9,8%.

La promoción de la empleabilidad, el fomento al emprendimiento y la generación de ingresos, son algunas de las estrategias principales para el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares, la promoción social y la superación intertemporal de la pobreza. La consecución de estos

[308] Dado que alguna de la información tiene periodicidad quinquenal, entre otras cosas porque los resultados que se obtienen no presentan variaciones en periodos menores, se presentarán dos tablas. La primera contiene los indicadores que tienen seguimiento anual aunque con rezago, y la segunda los indicadores quinquenales o de mayor periodicidad.

logros, sin embargo, depende de la interacción de múltiples actores con diferentes propósitos, lo que le imprime un alto grado de complejidad a esta tarea.

Es así como, la política macroeconómica y fiscal definen el escenario base donde se desarrolla el mercado de trabajo, mientras la política productiva determina las necesidades de mano de obra, tanto en cantidad como en competencias laborales que deben tener los trabajadores. Adicionalmente, al momento de definir la vocación productiva y los sectores competitivos, se determinan también las líneas de acción donde deben enfocarse los esfuerzos en emprendimiento e innovación.

Por el lado de la demanda, la dinámica demográfica del país determina la cantidad de personas que pueden estar potencialmente activas en el mercado de trabajo y por ende, los periodos en el que el país puede ser más productivo. También, la formación de capital humano y la adquisición de competencias laborales nos dirá que tan preparada está la población que participa en el mercado de trabajo. Por último, el sistema de protección social provee a los individuos las herramientas necesarias para manejar los riesgos dentro y fuera del mercado laboral.

En este contexto, las políticas del mercado de trabajo actúan como dinamizadores de los procesos de movilidad de los individuos en el mercado y como garantes de la estabilidad de los ingresos. Así, estas políticas sirven para facilitar los procesos de inserción de la población al mercado laboral y al sector productivo y la mejora de sus condiciones de vida.

Sin embargo, el actual diseño institucional del mercado de trabajo del país, tiene un conjunto de problemas estructurales que es necesario resolver. No existe una adecuada coordinación entre las entidades, que con sus acciones, directa o indirectamente, influyen en el funcionamiento del mercado de trabajo. Más aún, no hay un adecuado seguimiento de estas intervenciones y su impacto, entre otros, en la calidad del empleo y la demanda por recurso humano.

El Ministerio de la Protección Social, que en la actualidad es el coordinador de la política laboral, ha enfocado su trabajo en la promoción de relaciones laborales, dando menor relevancia a las actividades de promoción del trabajo y el empleo, la generación de ingresos y la regulación del mercado de trabajo para estos propósitos. En línea con lo anterior, la estructura del MPS, y en particular los Viceministerios Técnico y de Relaciones Laborales, requiere ajustes para cumplir adecuadamente con las funciones en materia de inversión y coordinación de las políticas y programas que contribuyan a dinamizar el mercado de trabajo, en especial en los períodos bajos del ciclo económico. Adicionalmente, la participación del sector privado en la definición de esta política ha sido reducida y, en el mejor de los casos, desarticulada. Lo anterior conlleva a dispersión y duplicidad de acciones e intervenciones con mínimo impacto en la población.

En esta línea, se busca que los instrumentos actuales de seguimiento al mercado laboral –entre otros, los observatorios de mercado de trabajo y el seguimiento a indicadores líderes para monitorear crisis económicas–, así como los instrumentos de protección al cesante que se han puesto en marcha –servicios de intermediación laboral, capacitación laboral, políticas activas de empleo y alternativas de protección a los ingresos en periodos de desempleo–, permitan identificar estas debilidades institucionales de la política, las necesidades de recurso humano que está demandando el mercado y la focalización adecuada de elementos contracíclicos de intervención. Sin embargo, el potencial de estos instrumentos depende en gran medida de su fortalecimiento, consolidación, articulación, coordinación y uso efectivo por parte de las instancias coordinadoras de la política laboral del país.

Los avances institucionales, operativos y de gestión propuestos para el desarrollo de una política de empleo y de mercado de trabajo, deben tener como objetivo el impacto positivo y sostenido en las principales variables del mercado laboral. Así, se debe reducir la tasa de desempleo –ubicada para el año 2009 en un 12% de la Población Económicamente Activa, lo que equivale a 2.513.468 personas–, a niveles de un sólo dígito, mediante la generación de empleos formales y de calidad y la reduccción de los niveles de informalidad laboral[309]. Lo anterior debe estar acompañado de un aumento de la tasa de ocupación, impulsada principalmente por la generación de empleos productivos, manteniendo los niveles de participación actuales. Estas medidas deben propender por la equidad regional y entre los diferentes grupos poblacionales, así como la reducción del trabajo infantil. En términos de política de emprendimiento, con la expedición de la Ley de fomento a la cultura del emprendimiento en el año 2006 (Ley 1014) el Gobierno reconoció la necesidad de impulsar iniciativas de articulación institucional, de educación y de financiación para el emprendimiento. Esta Ley estableció la creación de redes para el emprendimiento a nivel nacional y regional, cuyo objetivo es avanzar en la articulación institucional proponiendo directrices de política, formulando planes estratégicos y desarrollando acciones público-privadas para el fomento del emprendimiento.

Así, en 2009 se creó la Red Nacional de Emprendimiento (RNE) liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) en la cual se elaboró el documento "Política de Emprendimiento" en donde se plantean cinco objetivos estratégicos para el fomento del emprendimiento: (1) promover la articulación institucional, (2) facilitar la formalización de la actividad empresarial, (3) desarrollar nuevos instrumentos de financiación, (4) fortalecer la industria de soporte no financiero para el emprendimiento, y v) fomentar emprendimientos que incorporen ciencia, tecnología e innovación. El desarrollo de estos objetivos ha sido limitado debido a que no existe una institucionalidad que vincule y coordine los planes de acción con las funciones de las entidades del orden nacional que hacen parte de la RNE.

En desarrollo de la Ley en los dos últimos años se han registrado 31 Redes Regionales de Emprendimiento (RRE) y se han formulado 19 Planes Estratégicos de Emprendimiento Regional (PEER). La elaboración de estos planes fue realizada de manera paralela a los Planes Regionales de Competitividad (PRC) lo que ha planteado duplicidades de actividades a nivel regional en cuanto al diseño de programas, instrumentos y coordinación de la infraestructura de soporte para el emprendimiento.

En conclusión, los programas públicos y privados de emprendimiento orientados al autoempleo deben ser revisados y vinculados con los avances que se están realizando en el diseño de la política de emprendimiento, especialmente con los que se están realizando a nivel regional a través de los PEER y los PRC. Asi, se busca establecer los lineamientos para vincular los programas de emprendimiento orientados al autoempleo con la política de emprendimiento de forma tal que se reduzca la mortalidad empresarial en las etapas tempranas de este tipo de emprendimientos. Para ello será necesario enfocarse en dos aspectos claves: mejorar las condiciones del entorno y el financiamiento de las nuevas empresas.

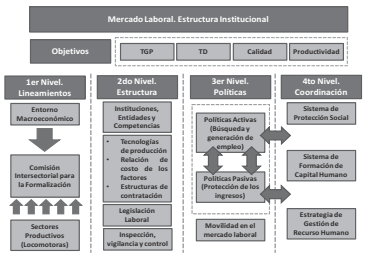
[309] Las estrategias para fomentar la formalización laboral están contenidas en la sección III.B.1.b: *Formalización laboral y empresarial.*

b) Líneas estratégicas

1. Institucionalidad del mercado de trabajo

En el cuatrenio, el Gobierno nacional buscará garantizar la eficiente administración de la estructura del mercado de trabajo y sus instituciones, el efectivo impacto de las cinco locomotoras en la promoción de la formalización laboral y empresarial, la generación de empleo, y el aumento de la competitividad. Así mismo, definirá adecuadamente los roles y responsabilidades de sus participantes y sus interrelaciones, de tal forma se modernicen de acuerdo a las demandas que acarrea la inserción del país en la economía internacional.

Figura IV-4. Institucionalidad del mercado de trabajo



Como se ilustra en la figura IV-4, la institucionalidad del mercado de trabajo, bajo el liderazgo del MPS o de quien haga sus veces, se enfocará en al menos cuatro dimensiones conectadas entre si: (1) definición de lineamientos y apuestas productivas, (2) estructura del mercado de trabajo, (3) políticas del mercado de trabajo, y (4) coordinación con otros sistemas. Estas dimensiones responden a problemáticas no resueltas del mercado de trabajo, que ya han sido abordadas individualmente en otros capítulos del Plan de Desarrollo. Estas dimensionen permitirán articular y administrar los objetivos de la política de empleo, en cuanto a Tasa Global de Participación (TGP), Tasa de de Desempleo (TD), calidad del empleo y productividad.

La estructura institucional deberá propender por la adecuada flexibilidad del mercado de trabajo. En el primer nivel se define la política de empleo del país, así como el logro en sus principales indicadores. En segundo nivel concentra la estructura regulatoria del mercado de trabajo, en donde se definen la institucionalidad, los actores y sus competencias en el mercado. En el tercer nivel se desarrollan las políticas de mercado de trabajo, cuya intensidad y campo de acción dependerá del las características de la población atendida y que tendrá como objetivo promover que los individuos permanezcan en el mercado, bien sea trabajando o buscando empleos de alta calidad. Finalmente, el último nivel concentra las acciones de protección, seguridad y formación para el trabajador, de tal forma que obedezca las necesidades del mercado de trabajo y que promueva las herramientas necesarias para que los trabajadores manejen el riesgo.

Bajo esta estructura, la Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF), referida en en la sección III.B.1.b: *Formalización laboral y empresarial*, tendrá además funciones de definición y articulación de necesidades en materia de empleo. De manera adicional, las instituciones públicas que tengan injerencia sobre el mercado laboral, deberán realizar el seguimiento al empleo que generen, en cuanto a cantidad y calidad, así como a las necesidades de recurso humano, bajo el enfoque de competencias que requieran los sectores a su cargo, tanto en el sector productivo como en el empleo público.

En la instancia que dirige la política de empleo, sea el MPS o la entidad que haga sus veces, se ampliarán y fortalecerán las funciones de coordinación de la política, sus responsabilidades sobre la orientación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, así como la articulación con las políticas de emprendimiento y generación de ingresos. Del mismo modo, se configurarán líneas integrales y estratégicas para el desarrollo de la legislación laboral y de protección social que la estrategia productiva, de competitividad y desarrollo necesitan; y se promoverán las relaciones laborales bajo un enfoque de estabilidad del empleo mediante pactos entre el sector productivo y los trabajadores más allá de los aspectos estrictamente salariales. De esta manera, la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo (IVC) se orientará a la garantía de dichos acuerdos y los que la legislación reconozca. En consecuencia, se deberán fortalecer los vínculos entre el sector privado y la fuerza trabajadora para que participen de manera más activa e integral en la política laboral del país.

El MPS, o la entidad que haga sus veces, deberá avanzar en un diseño institucional que permita la articulación de funciones de las entidades encargadas de las políticas de mercado de trabajo, en la cual se delimiten las funciones de coordinación, administración y gestión, lo mismo que las de seguimiento y evaluación de la política.

2. Implementación de una política de fomento al empleo en el marco de la visión de trabajo dígno y decente

El concepto de trabajo decente debe partir de reflexiones regionales y locales que recojan los desafíos comunes y materialicen agendas de desarrollo que presenten metas claras de avance. Los desafíos generales que plantea el concepto, se enmarcan en cuatro objetivos estratégicos: (1) lograr el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales, especialmente, los principios y derechos fundamentales en el trabajo; (2) generar mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres; (3) mejorar la calidad de los regímenes de protección social y ampliar su cobertura; y, (4) promover el diálogo social y el fortalecimiento de las organizaciones de los actores sociales que en él intervienen.

Lo que está en juego, entonces, no es tan sólo la creación de más puestos de trabajo sino el aumento del empleo con calidad. El trabajo decente, en consecuencia, puede incrementar la productividad de las empresas y fomentar esquemas de crecimiento más equitativos y sostenibles.

Adicionalmente a las estrategias contenidas en el capítulo de Formalización Laboral y Empresarial[310], el Gobierno nacional, en cabeza del MPS, diseñará e implementará un programa de asistencia técnica para desarrollar con los gobiernos locales, que fomente la conformación de capacidad regional para ejecutar políticas activas de empleo y programas de generación de oportunidades productivas, especialmente para la población más vulnerable del país.

Este programa de asistencia técnica tendrá a cargo el diseño de los esquemas operativos de las políticas activas de empleo a implementar, incluyendo las programadas para ejecutar en el marco de la Red Juntos, junto con alternativas viables para la promoción de las familias que egresen del Programa Familias en Acción en coordinación con Acción Social. Así mismo, el programa tendrá a cargo la definición de mecanismos de asignación de recursos del presupuesto general de la nación a nivel regional para la ejecución de programas de empleo.

Con este esquema de asistencia técnica, el MPS deberá propender por la adecuada coordinación de las entidades públicas y privadas y organismos de cooperación.

3. Estructuras regionales de gestión para el empleo

La baja articulación de las políticas activas de mercado de trabajo nacionales con las territoriales, la ausencia en municipios del país de servicios de empleo esenciales y la falta de corresponsabilidad en la gestión para el empleo en algunos de ellos, tienen efectos negativos en la reducción del desempleo friccional del país, en la velocidad de respuesta ante eventos de crisis y en la transformación de las competencias laborales de la población. Es por ello que el MPS coordinará y fomentará dicha articulación con los departamentos y municipios del país, así como el diseño de esquemas de corresponsabilidad en la administración y gestión de los diferentes servicios de empleo locales, con el apoyo y adecuada coordinación de la Cooperación Internacional sobre estos fines y objetivos del país.

4. Acompañamiento

El Gobierno nacional implementará acciones para la adecuada interrelación y complementariedad del Sistema de Intermediación Laboral con los Sistemas de Protección al Cesante, Formación de Capital Humano y la Estrategia de Gestión del Recurso Humano (EGERH), procurando garantizar la adecuada movilidad de la fuerza laboral, optimizando la búsqueda de empleo y promoviendo el entrenamiento y reentrenamiento.

Se deberá garantizar que las agencias encargadas de la intermediación laboral en el país, proporcionen adecuados servicios de apretamiento a la población, que contribuyan, entre otros, a la búsqueda efectiva de empleos, mejoramiento del perfil ocupacional y orientación profesional.

Así, el MPS deberá definir los esquemas de acompañamiento que deben ser provistos a las personas que participan en el mercado de trabajo y, de manera particular, a los que se encuentran en búsqueda de empleo. Estos esquemas deben reconocer las características de los individuos en cuanto a nivel de competencias adquiridas, experiencia en el mercado de trabajo y estado de vulnerabilidad entre otros factores, lo que implica que existan diferentes niveles de intervención.

[310] Específicamente, las incluidas en los apartados de "*Herramientas para aumentar la productividad y facilitar la formalización laboral y empresarial*", y "*Diálogo social para el fomento de la productividad y la formalización laboral*".

Finalmente, y de acuerdo a lo definido en los esquemas de acompañamiento, el MPS deberá propender por la adecuada coordinación de las entidades públicas y privadas y organismos de cooperación. Dado que las diferentes políticas del mercado de trabajo tendrán pilares contributivos y subsidiados, el MPS deberá incluir dentro de éstos mecanismos de focalización y promoción de los individuos, procurando la sostenibilidad de las políticas.

5. Sistemas de información

El Ministerio de la Protección Social (o quien haga sus veces) será la entidad responsable del seguimiento a las políticas implementadas en materia laboral. En este sentido, y en línea con el trabajo realizado en la Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF), deberá reportar de manera periódica los avances en los principales indicadores del mercado laboral, así como del impacto en términos de empleo y formalización de las polítcas y programas que se desarrollen.

En el ámbito local se fortalecerán los observatorios de mercado de trabajo de tal forma que se conviertan en instancias técnicas de análisis, seguimiento y estudio de mercado de trabajo. Particularmente, deben realizar el seguimiento a los programas y proyectos de generación de empleo e ingresos de tal forma que incidan en los planes de desarrollo económico y de empleos locales y regionales.

Se avanzará en la consolidación de sistemas de información que permitan un mejor entendimiento del mercado laboral colombiano. Estos sistemas de información deben contribuir en la construcción de un historial de las empresas y sus contrataciones, la promoción del cumplimiento de la legislación laboral y la libertad de asociación de los trabajadores, en la identificación del impacto de las crisis económicas y/o financieras, mundiales o locales, sobre las variables de mercado para actuar oportunamente, y principalmente, al diseño de la política laboral y del trabajo.

6. Ampliación de la oferta de microcrédito a nivel nacional

Con el objetivo de apoyar la creación de empresas sostenibles y la consolidación de empresas en etapa temprana que favorezcan la generación de ingresos, de manera independiente, se implementarán dos programas que permitan la vinculación de asistencia técnica y el acceso a recursos financieros en la creación y consolidación de iniciativas empresariales:

- **Establecer un programa de asistencia técnica y microcrédito.** El Gobierno nacional, según lo determinado en el artículo 38 de la Ley 1328 de 2009[311], establecerá un programa liderado por Bancoldex que contenga un componente de asistencia técnica y un componente de microcrédito a través de la creación de una línea de redescuento para operaciones.
- **Recursos de cooperación internacional para el emprendimiento.** Canalizar recursos de cooperación internacional a través de un banco de proyectos liderado por Acción Social para la cofinanciación de emprendimientos de bajos recursos. Esto con el objeto de articular la oferta y demanda de recursos financieros destinados a la creación y puesta en marcha de iniciativas empresariales motivadas por necesidad.

[311] "*Línea de redescuento para microcrédito.* El Gobierno nacional creará una línea de crédito de redescuento para operaciones de microcrédito, con las condiciones y características propias del sector al que se dirige, y a través de la entidad financiera que se estime conveniente".

7. Estrategia de Alianzas Público-Privadas (APP) para la inclusión del sector privado en los programas públicos y privados de emprendimiento orientados al autoempleo

Las alianzas público-privadas son estrategias de articulación que vinculan activamente las obras sociales y de responsabilidad social empresarial que realiza el sector privado con los esfuerzos del gobierno para responder a las prioridades y estrategias de desarrollo del País. Este enfoque va más allá de intervenciones meramente filantrópicas involucrando al sector privado en iniciativas de desarrollo sostenible e incluyente. Estas estrategias permiten entre otros, mejorar la eficacia e impacto de los recursos privados y el desarrollo de capacidades en la población. Con el objetivo de potencializar las ya existentes y promover la conformación de nuevas APP se propone: (1) desarrollar herramientas y mecanismos para el establecimiento de APP en diferentes sectores de la economía, especialmente aquellos en los que presentan altas tasas de desempleo; (2) crear mecanismos para el intercambio de información entre el sector público y privado para focalizar la inversión; (3) consolidar una instancia de coordinación y articulación de las APP; y (4) constituir un Observatorio de Mercados Inclusivos que le permita al gobierno, en conjunto con el sector privado y la cooperación internacional, articular iniciativas, hacer seguimiento y generar aprendizajes en materia de negocios y mercados inclusivos (urbanos y rurales).

c) Metas

Tabla IV-11

Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos		
Indicador	**Línea Base 2009**	**Meta 2014**
Tasa de desempleo. Total nacional (%)	12%	8,9%
Brecha de desempleo. Total 24 ciudades (Ciudad con mayor desempleo/Ciudad con menor desempleo)	2,19	1,7
Tasa de desempleo juvenil (Jóvenes entre 14 y 26 años de edad)	21,6%	16,1%
Reducir la población ocupada que vive por debajo del umbral de pobreza	33,2%	23,6%
Reducir la población ocupada que devenga menos de 1 SMMLV	35,5%	21,6%

6. Promoción de la Cultura

La Cultura ha pasado de ser entendida como un bien de consumo suntuario, a factor clave del desarrollo social y económico que contribuye profundamente al bienestar de la sociedad y a la cohesión social.

a) Diagnóstico

En el país, el sector cultural está organizado a través del Sistema Nacional de Cultura (SNCu), el cual es liderado por el Ministerio de Cultura, que por medio de sus espacios de participación, instancias y procesos, tiene como objeto contribuir a garantizar el acceso a las manifestaciones, bienes y servicios culturales y promover la creatividad de los colombianos.

De acuerdo con la información reportada por las entidades territoriales, a la fecha se cuenta con 36 instituciones departamentales y distritales de cultura, 231 del nivel municipal, 823 casas de cultura, 14 fondos mixtos de cultura, 469 museos articulados en la red nacional de museos y 983 bibliotecas dotadas distribuidas en 932 cabeceras municipales y 42 corregimientos. Así mismo, los espacios de participación del sector cultural reportados por las entidades territoriales, a octubre de 2010, suman: 10 consejos nacionales, 153 consejos departamentales y distritales constituidos y funcionando, en los que participan 1.043 consejeros; y a nivel municipal, se cuenta con 651 consejos municipales de cultura.

Sin embargo, a pesar de este reporte de información sobre la organización y composición del sector, el SNCu presenta deficiencias en su gestión y posicionamiento en las distintas instancias que lo componen, debilitando los procesos de participación, seguimiento y resultados en las políticas culturales del país. Por esta razón, con el propósito de conocer en mayor detalle el estado del SNCu, en 2010 se puso en marcha la estrategia de Promotores Regionales a través de una acción de asesoría directa a los municipios, que en una primera fase incluyó 300 municipios focalizados, y cuyos resultados han permitido verificar, la existencia de 278 instituciones municipales de cultura, 178 casas de cultura, 209 Consejos municipales de cultura y 261 estampillas Procultura en distintas entidades territoriales.

De otra parte, el Ministerio de Cultura a través de sus planes, programas y proyectos ha implementado acciones de atención a la totalidad de la población en el país, sin embargo, no se han desarrollado de manera específica acciones dirigidas a niños menores de seis años, tales como la de formación artística y cultural que contribuyen en el desarrollo psico-afectivo y cognitivo de los niños, y apoyan directamente su desarrollo integral.

Por otro lado, recientes políticas participativas dirigidas a la población en general, como el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, permitieron que cada uno de los municipios del país contara con una biblioteca pública vinculada a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. De estas, solamente 462 se han beneficiado con programas de conectividad, es decir, el 58% aún no cuentan con acceso a Internet, lo que representa un acceso inequitativo de la población a la información y por ende al conocimiento.

A nivel municipal, las Casas de la Cultura se han constituido en importantes espacios que propician el acceso de la comunidad a la creación y producción de bienes y servicios culturales, sin embargo, a la fecha, el 25% de los municipios aún no cuentan con estos espacios y de los 823 existentes, solamente el 15% cuentan con acceso a las nuevas tecnologías de la información.

En cuanto al patrimonio cultural inmueble[312], una de las prioridades que diferentes gobiernos locales han manifestado en el contexto de las políticas culturales, es el de su protección. Sin embargo, de los 1.049 Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional (BICN)[313] declarados a la fecha, se han intervenido en mantenimiento, mejoramiento y adecuación tan sólo 119 (muebles e inmuebles), respondiendo así al alto grado de deterioro que han presentado, y evidenciando que las acciones se han orientado a atender este tipo de urgencias, sin contar con programas de planeación, prevención y mantenimiento de estos BICN. En este sentido, para lograr implementar y planificar un programa de conservación, mantenimiento y recuperación, el Ministerio de Cultura inició a través de la construcción de la matriz de seguimiento de los bienes declarados BICN, el

[312] El patrimonio cultural inmueble hace referencia a los lugares, sitios, edificaciones, obras de ingeniería, centros industriales, conjuntos arquitectónicos, zonas típicas y monumentos de interés o valor relevante desde el punto de vista arquitectónico, arqueológico, histórico, artístico o científico, reconocidos y registrados como tales.

[313] Los 1.049 BICN de carácter nacional se distribuyen dentro de las siguientes categorías: arquitectónicos: 935; urbanos: 53; sectores urbanos: 44; espacio público: 9; parques arqueológicos: 8.

correspondiente levantamiento de la información de su estado actual, sin tener los resultados a la fecha.

Adicionalmente, a nivel local existe una carencia de acciones concretas y de priorización del presupuesto, lo que ha propiciado que, por ejemplo, inmuebles de valor cultural[314] que hacen parte de los 44 centros históricos del país se hayan transformado o desaparecido. Es así como en algunas ciudades como Barranquilla, las tendencias de su proceso de urbanización y la falta de políticas de conservación y renovación urbana han disminuido el número de los inmuebles de valor cultural constituyendo, en dicho caso, únicamente el 14% del total de inmuebles del centro histórico.

Por su parte, las industrias clasificadas dentro del sector cultural han contribuido al desarrollo productivo del país, tanto que su participación en el PIB , según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)[315], fue del 1,58% en 2000 y del 1,83% en 2007. Al mismo tiempo, la tasa de crecimiento promedio entre 2001 y 2007 para el PIB cultural fue del 7,10% mientras que la misma tasa para el PIB total fue de 4,88%, concluyendo que el PIB cultural registró un crecimiento más acelerado que el de la economía en su conjunto. Lo anterior refleja el potencial de esta industria en la economía nacional a pesar de los altos costos de comercialización de bienes y servicios culturales, que dificultan una mayor competitividad. Es así, que Colombia se encuentra entre los 4 primeros países de mayor producción latinoamericana en el sector editorial y cinematográfico.

A partir de la creación del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico - FDC la producción de cine colombiano se ha visto estimulada en los últimos 7 años. Es así como en el periodo 2004 - octubre de 2010, se han estrenado 67 largometrajes con un promedio de 10 estrenos anuales, promedio que antes de la ley de cine era de solo 4 estrenos anuales. Las convocatorias financiadas con recursos del FDC han permitido que, en este periodo de tiempo, aproximadamente 744 proyectos y programas cinematográficos hayan recibido recursos cercanos a los $41.500 millones de pesos, de los cuales ha destinado a $24.900 millones a 352 proyectos en desarrollo de guiones, producción y posproducción de largometrajes y, realización de documentales y cortometrajes. Sin embargo, el número de proyectos financiados corresponde a tan sólo un 7% del total de proyectos que han participado en las diferentes convocatorias.

Dado lo mencionado anteriormente, para que los subsectores de la cultura sean aún más competitivos, se requiere de personal calificado que los desarrolle de manera adecuada y con mayores índices de productividad. La formación artística y cultural, no se articula desde la primera infancia hasta la educación superior. En esta última, de 11.233 programas registrados, solamente el 2,8% (315) se relacionan con áreas artísticas: el 4% a nivel técnico, el 4% a tecnológico, el 70% universitario, el 18% a especializaciones y el 3% a Maestrías. Igualmente, según el estudio censal de las empresas productoras del sector audiovisual para identificar sus necesidades de capacitación, los contenidos de los programas no convergen con las necesidades del mercado[316] y, la oferta de programas que atienden estos sectores, no tienen la cobertura que demanda[317] el desarrollo de las industrias culturales en las regiones; tan sólo en el 2009 el 3,9% del total de los graduados del país corresponde al área de conocimiento de bellas artes (áreas de artes plásticas y visuales).

[314] Dentro de los 44 BICN clasificados como sectores urbanos, que corresponden a los 44 centros históricos del país, existen, según el Ministerio de Cultura, 35.000 inmuebles de valor cultural.
[315] Boletín de Prensa Cuenta Satélite de Cultura de 2009.
[316] Centro Nacional de Consultoría. (2009). *Estudio censal de las empresas productoras del sector audiovisual para identificar sus necesidades de capacitación*. Bogotá D.C., Colombia: CNC.
[317] En términos de la educación formal superior el Sistema Nacional de Información sobre Educación Superior del MEN (SNIES), registra actualmente 315 programas relacionados con áreas artísticas. Sin embargo, 101 (32%) están inactivos. Los programas activos relacionados con artes representan el 1,9% del total de programas activos en el país y corresponden principalmente a áreas de artes visuales (33%), música (26%), letras, filología y crítica literaria (30%), que no incluyen programas de creación literaria y otras disciplinas artísticas como la danza y el teatro. El 36% y el 19% de estos los programas activos se concentran en Bogotá D.C. y Medellín respectivamente.

b) Lineamientos y acciones estratégicas

Sobre la base del fortalecimiento de la gestión del sector cultural y de la estrategia de descentralización a través del Sistema Nacional de Cultura, los siguientes son los lineamientos y estrategias para afianzar la convivencia y la solidaridad y generar bienestar y desarrollo social.

1. Consolidar la articulación del Sistema Nacional de Cultura

Luego de 13 años desde su creación por la Ley 397 de 1997, se hace necesario un ejercicio de articulación interna que evalúe el Sistema, su operatividad, composición y relaciones con otros sistemas, de manera que las acciones entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal estén articuladas, sean pertinentes y complementarias, y respondan a las necesidades y demandas del sector.

Se requiere implementar estrategias que permitan consolidar la acción del Ministerio de Cultura en el país, a partir de una lectura regionalizada y una oferta que responda a su caracterización, haciendo énfasis en la funcionalidad y complementariedad de los agentes que intervienen en el quehacer cultural. Estas estrategias son:

- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cultura en los niveles departamental, distrital y municipal y revisión de los aspectos de tipo legal normativo, con el fin de alcanzar la legitimidad y la gobernabilidad requerida en un marco de integración de la cultura a las decisiones político-administrativas.
- Fortalecimiento de la planeación cultural en los escenarios regionales y locales, garantizando la participación de las distintas comunidades y, muy especialmente de sus creadores y gestores culturales. El Ministerio de Cultura acompañará y brindará asistencia técnica para la articulación de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión cultural en los departamentos, distritos y municipios.
- Para alcanzar mayores impactos en sus programas y proyectos, así como el acceso a nuevos recursos, el Ministerio realizará y consolidará alianzas estratégicas con instituciones públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, con el sector empresarial, con otros países y con organismos internacionales.

2. Fortalecer procesos de lectura y escritura, facilitando la circulación y acceso a la información hacia un mayor conocimiento

Las bibliotecas públicas del país se fortalecerán como espacios propicios para desarrollar programas de fomento a la lectura con el fin de fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes como de la población no escolarizada. Así mismo, la construcción y/o mejoramiento de la infraestructura cultural del país será prioridad de la política cultural del gobierno. Para el logro de estos objetivos, se plantean las siguientes acciones:

- Se realizará un inventario del estado actual y dotación de las bibliotecas públicas de los municipios, con el fin de determinar los requerimientos en cuanto a libros, diarios, revistas y material audiovisual, computadores y mobiliario. Para la financiación de las respectivas dotaciones, los municipios aportarán una contrapartida que será establecida por el Ministerio de Cultura.
- Con el mismo propósito, y en articulación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), se establecerán convenios con artistas, organizaciones y cajas de compensación, para desarrollar, tanto en las bibliotecas como en instituciones educativas, actividades para el fomento de la lectura, mediante planes de lectoescritura que promuevan la lectura y el uso de los recursos desarrollados para el efecto. En estos procesos se buscará la participación y el apoyo del sector privado.
- Adicionalmente, se realizará una evaluación de la conectividad que presentan las bibliotecas públicas municipales para definir, con el Ministerio de las Tecnologías, Información y Comunicaciones, las estrategias que exploren diferentes alternativas para aumentar la cobertura y calidad de la conectividad, articulando los esfuerzos de departamentos, distritos y municipios para lograr este objetivo y fortalecer así la convivencia de las comunidades.
- De otra parte, en cuento a la infraestructura del municipio para el desarrollo de actividades de carácter cultural y artístico, se establecerá un esquema de cofinanciación territorial, que apoyará la construcción y dotación de infraestructura cultural municipal, en particular orientado a las casas de la cultura, escuelas de danza, teatro, música y otros espacios culturales, incluidas las bibliotecas, que se consolidarán como lugares integrados que permitan generar procesos de formación artística y cultural, así como de creación, difusión y circulación de bienes y servicios culturales.

3. Contribuir al desarrollo integral de los niños menores de 5 años, promoviendo el ejercicio de los derechos culturales, a través de los lenguajes expresivos y estéticos

El disfrute de los derechos culturales de los niños como parte de la política pública de la primera infancia, contribuye a fortalecer las expresiones culturales de las distintas regiones y a afianzar la diversidad cultural de la nación. El lenguaje, la música, las historias y el patrimonio material e inmaterial del lugar donde se nace, hacen parte de los bienes culturales que el niño debe conocer y disfrutar para participar activamente en los procesos de construcción, conservación y desarrollo de su cultura en un diálogo permanente con otras expresiones culturales del país y del mundo.

En este contexto, y con el fin de contribuir al desarrollo integral de los niños desde el ejercicio de los derechos culturales, el Ministerio de Cultura:

- Orientará programas de sensibilización y formación artística para la primera infancia, vinculados con las características culturales propias de los niños y sus entornos. Para ello, incluirá la formación artística en los procesos de cualificación de los agentes cuidadores y educativos, en articulación con las instituciones responsables de formación de formadores.
- Promoverá que la infraestructura cultural de los municipios cuente con servicios especiales para la primera infancia. En tal sentido, las ludotecas y bibliotecas ofrecerán colecciones de libros y materiales interactivos especialmente escogidos para los niños, sus padres y personas responsables de su atención, con el fin de promover la lectura y las actividades lúdicas.
- Las casas de cultura y los museos ofrecerán programas especiales para las instituciones que prestan servicios a la primera infancia.

4. Fomentar los procesos de formación artística y de creación cultural

El acceso al conocimiento y la formación del espíritu crítico son elementos democráticos que pasan, entre otras disciplinas, por la difusión de la educación artística desde la educación inicial. Desde edades tempranas debe crearse el deseo por el arte, y deben adquirirse los códigos estéticos mínimos en las diferentes áreas del conocimiento. La comprensión de los diferentes lenguajes artísticos y la capacidad de elaboración simbólica son el fruto de una educación que tiene en cuenta los aprendizajes, las emociones y los encuentros con las obras de arte, con los artistas y con los profesores.

En este sentido, a través del Ministerio de Cultura en coordinación con el MEN se fortalecerá la enseñanza y divulgación del arte y la cultura en los colegios oficiales. Esta estrategia se desarrollará en las siguientes líneas:

- Se establecerá una política de sensibilización y formación mediante la implementación en los currículos de programas de formación en educación artística en todos los niveles de educación, empezando por la primera infancia. En desarrollo de lo anterior, se tendrán en cuenta las características y condiciones culturales propias de los niños y sus entornos.
- El MEN evaluará, a través de los modelos pedagógicos actuales, la incorporación y mayor desarrollo de las competencias básicas y específicas del área artística y cultural en los currículos y en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Adicionalmente, apoyará a las secretarías de educación en su implementación en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media. En este proceso, en particular, se establecerán convenios con las cajas de compensación familiar para implementar actividades extracurriculares relacionadas con la formación en arte y cultura.
- El Ministerio de Cultura prestará asistencia técnica para que las entidades territoriales fortalezcan su capacidad de formación en arte y cultura de los docentes a través de la definición de un programa de capacitación que se desarrollará conjuntamente con el MEN, y con el apoyo de las casas de la cultura.

5. Fortalecer la apropiación social del Patrimonio Cultural

El patrimonio cultural es, sin discusión, un eje estructural y prioritario en la formulación de políticas culturales para la Nación. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce al patrimonio cultural como un motor para el desarrollo de las comunidades, el intercambio de manifestaciones culturales, y por ende simbólicas, que reafirman la identidad y reconocen la diversidad cultural colombiana.

En este sentido, la Nación a través del Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas (Archivo General de la Nación, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, e Instituto Caro y Cuervo), en articulación con los demás actores del Sistema Nacional de Cultura, afianzarán la política pública para la apropiación social del patrimonio cultural de la nación, con el ánimo de valorar,

rescatar, preservar, promover, proteger y salvaguardar el patrimonio cultural colombiano, haciendo de éste un vehículo para el desarrollo social y económico, en un país con memoria. Para lo anterior, se propone desarrollar las siguientes acciones:

- Estudiar la viabilidad técnica y financiera para la constitución de un fondo, a partir de una contribución equivalente al 3% del valor de los contratos que ejecute el Ministerio de Defensa. Los recursos provenientes de dicho fondo se destinarán a financiar proyectos orientados a la preservación, conservación y mantenimiento de monumentos nacionales o de BICN y centros históricos del país.
- Implementar el Documento CONPES 3658: *Lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia*, a través del cual se evaluará y establecerá el mecanismo de intervención y financiación para la recuperación de los centros históricos del país, con el objeto de transformarlos en lugares atractivos y competitivos para el turismo cultural, la vivienda y el emprendimiento, lo cual permitirá la conservación y revitalización del patrimonio desde una óptica integral y de integración a las dinámicas urbanas con el fin de contribuir a la calidad de vida de sus ciudadanos. De forma prioritaria, se establecerán incentivos para la participación privada, se apoyará la estructuración técnica y financiera de los PEMP y se estudiarán los instrumentos de financiación adicionales al Presupuesto General de la Nación[318].

6. Fortalecer las industrias culturales

Para posicionar al sector cultural como eje estratégico del desarrollo sostenible y competitivo del país, se aprovechará el potencial de las industrias culturales, para que aumente su participación en la generación de valor simbólico, ingreso y empleo, y alcanzar así niveles elevados de productividad. Se consolidarán las siguientes acciones, en desarrollo del CONPES 3659: *Política Nacional para la promoción de industrias culturales en Colombia* y de la política de emprendimiento cultural:

- El Ministerio de Cultura en trabajo conjunto con las instancias del Sistema Nacional de Cultura, impulsará la innovación y el desarrollo cultural local, a través de la identificación y generación de procesos de emprendimiento cultural.
- El Ministerio de Cultura y el DANE, junto con el sector académico, generará información y conocimiento en relación con el impacto económico y social de los emprendimientos y las industrias culturales en el país, con el fin de orientar políticas que fortalezcan los procesos culturales y su productividad.
- El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) promocionará, mediante diversas estrategias, la circulación de bienes y servicios de las industrias culturales, favoreciendo la creatividad y la diversidad cultural, mediante el afianzamiento económico de sus respectivos procesos.
- Igualmente, estos Ministerios desarrollarán estrategias para la promoción de inversiones en las industrias culturales, con la asociación del sector privado, apoyando técnica y financieramente las empresas culturales de menor tamaño para el desarrollo de su actividad productiva.

[318] Particularmente la aplicación de instrumentos de captura de valor (valorización, plusvalías o de un nuevo instrumento financiero basado en los incrementos futuros de los recaudos del Impuesto Predial) y la definición de una línea de redescuento con tasa compensada a través de FINDETER.

- De otra parte, para incentivar la creación y la generación de emprendimientos culturales y de la industria cultural, el Ministerio de Cultura articulará sus esfuerzos a los de las entidades involucradas en el marco de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia – EGERH-, respecto de las acciones encaminadas a lograr la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad, pertinencia e innovación de programas que cualifiquen la formación del sector artístico y cultural en los distintos niveles y modalidades.

c) Metas

Tabla IV-12. Metas de cultura

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Número de proyectos de infraestructura cultural municipal intervenidos	68	55
Número de bibliotecas con conectividad, software y hardware actualizado	500	400
Número de agendas de trabajo concertadas con el sector cultural departamental y municipal.	0	2268
Número de gestores culturales capacitados en procesos de planeación y gestión cultural	282	1000
Número de bibliotecarios capacitados en programas de lecto-escritura	366	1050
Número de escuelas de música consolidadas.	640	1.140
Número de formadores capacitados en herramientas pedagógicas que estimulen el desarrollo de la creatividad y la capacidad de aprendizaje en niños menores de 5 años.	N.A.	3200
Número de programas de Televisión, radio u producción digital dirigidos a la primera infancia, realizados	N.A.	25
Número de bibliotecas y/o centros integrales de atención a la primera infancia cuentan con material bibliográfico, audiovisual, musical y lúdico para la primera infancia.	N.A.	400
Número de apoyos otorgados al sector cultural.	6097	5092
Número de artistas beneficiados con programas de profesionalización de artistas y gestores culturales	N.A.	800
Número de orquestas universitarias fortalecidas	0	10
Número de recursos digitales del patrimonio bibliográfico nacional a disposición en línea (Biblioteca Digital).	0	9.000
Número de Bienes de Interés Cultural Inmueble, del ámbito nacional, restaurados integralmente.	30	16
Número de intervenciones en espacios públicos de centros históricos declarados como bienes de interés cultural	1	16
Número de expedientes para la candidatura de bienes y manifestaciones culturales para lograr declaratorias de	7	16
Patrimonio de la Humanidad - Unesco, asistidos técnicamente.		
Número de asistentes a diplomados y cursos de formación para el trabajo y el desarrollo humano en áreas relacionadas con español, lingüística, literatura, lenguas indígenas y clásicas, lingüística, literatura y semiótica (Caro y Cuervo).	0	600
Número de sectores de las industrias culturales incluidos en el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	0	4
Número de emprendimientos culturales beneficiados	0	50
Número de organizaciones culturales capacitadas en emprendimiento	ND	800

7. Deporte y recreación

El deporte, la recreación y la actividad física deben ser considerados bienes socialmente necesarios, subordinados a la política social y de manera especial al desarrollo humano, al liderazgo, a la convivencia y a la paz. Así mismo, representan una valiosa estrategia para el bienestar, la salud, la educación y las políticas de inclusión por su contribución a los fines sociales del Estado.

a) Diagnóstico

La práctica de un deporte o de alguna actividad física moderada y vigorosa, de manera regular[319], ha sido identificada como un factor que disminuye las posibilidades de adquirir diversas enfermedades crónicas. Sin embargo, el porcentaje de personas que cumplen con el mínimo de actividad física recomendada es de solamente el 26% en el grupo de edad de 13 a 17 años. Este porcentaje, aunque sigue siendo bajo, aumenta a 42,6% en el grupo de edad entre 18 y 64 años. Se debe aclarar que para el cálculo de estos porcentajes se toma la actividad física en diferentes formas de practicarla: tiempo libre, caminar como medio de transporte, uso de bicicleta como medio de transporte, actividad física laboral y en el hogar. Llama la atención que la actividad física en tiempo libre solamente fue practicada por el 8,6% de la población entre 13 y 17 años y, en un 5,9% en el grupo de edad entre 18 y 64 años[320].

La falta de actividad física conlleva a problemas de sobrepeso y obesidad en la población adulta. En Colombia, el exceso de peso para esta población era de 46%, siendo este indicador en el grupo de población de 18 a 22 años del 18% y del 62,5% en el grupo de los de 58 a 64 años. El porcentaje de adultos sedentarios o casi sedentarios se sitúa entre el 60% y el 85%. Específicamente en Bogotá, encuestas realizadas por el programa Muévete Bogotá del Instituto Distrital para la Recreación y Deporte alertaban sobre cómo el 84% de los mayores de 18 años no realizaban suficiente actividad física. Igualmente, la participación de la niñez y la juventud en oportunidades de tiempo libre en deporte, recreación y actividad física estaba por debajo del 10%.

De otra parte, dadas las relaciones, aptitudes y comportamientos que se imparten en las prácticas deportivas, se ha establecido que el deporte es un elemento eficaz que permite resolver conflictos, prevenirlos y construir confianza. La falta de oportunidades adecuadas para el uso del tiempo libre, generan situaciones de exclusión y debilitan el tejido social, lo que puede llevar a prácticas de ocio negativo que son el inicio de situaciones de conflicto y marginalidad social.

Por ello, resulta fundamental que tanto escenarios deportivos como equipamientos sean adecuados y se fomente su uso frecuente, convirtiéndolos en espacios privilegiados, no solamente para la práctica de actividades físicas y deportivas, sino también para la convivencia y la participación social. Sin embargo, aunque en el país existen 54.780 escenarios deportivos, el 27% están inconclusos; el 15% están en regular estado y el 40% en mal estado[321], lo que conlleva una baja utilización y, en muchas ocasiones, una amenaza para la tranquilidad y la seguridad ciudadanas, debido a su deterioro y dejación.

Así mismo, al analizar los logros deportivos del país a través del deporte asociado, con la financiación mayoritaria del Estado, se observa que en los dos últimos eventos completos del Ciclo Olímpico[322] en los que se ha participado (2001-2004 y 2005-2008), se ha incrementado el número de medallas de 554 a 991. El número de medallas de oro pasó de 171 a 360; el de plata de 182 a 345; y el de bronce de 201 a 286; en la Región Panamericana, por primera vez Colombia se ubicó sexta entre cuarenta y dos naciones, por encima de Venezuela y Argentina. Sin embargo, en los Juegos Olímpicos que cierran cada uno de los ciclos mencionados, los logros obtenidos en medallería no han tenido un incremento significativo: en Atenas 2004 se alcanzaron 2 medallas de bronce y en Beijing 2008 se obtuvieron 1 de plata y 1 de bronce. Aunque el número de medallas ha sido bajo, se debe tener en cuenta que en los últimos Juegos Olímpicos (Beijing 2008), Colombia alcanzó el mayor número de diplomas olímpicos (10)[323], así como el mayor número de puntos olímpicos históricos alcanzados (48), frente a Atenas 2004 (30).

Con los Juegos Bolivarianos (Sucre, 2009), se dio inicio al ciclo olímpico 2009-2012, en el que el país ha empezado a mostrar significativos logros. En los pasados Juegos Suramericanos 2010 realizados en Medellín, con un total de 372 medallas, 144 de ellas de oro, la delegación colombiana se coronó por primera vez en la historia campeona de estas justas, evidenciando así que cuenta con una mayor capacidad de deportistas de alto rendimiento; en los pasados Juegos Olímpicos de la Juventud (Singapur 2010), Colombia obtuvo en su primera participación en este certamen dos medallas de oro y tres de plata, previéndose mejores resultados en los próximos Juegos Olímpicos que se realizarán en Londres 2012.

Finalmente, con relación a la gestión institucional en el desarrollo de programas y proyectos en recreación, actividad física y deporte en los diferentes niveles territoriales, existe desconocimiento de las responsabilidades y competencias de los organismos públicos y privados, responsables de su ejecución, lo cual genera desarticulación entre Coldeportes y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte (SND).

[319] En el caso de los adultos se recomienda que la actividad física se realice como mínimo 30 minutos al día, durante al menos cinco días a la semana; para menores de 18 años, la recomendación es de, al menos, 60 minutos de actividad física moderada o vigorosa al día, por lo menos cinco días a la semana.
[320] Según la Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia, 2005.

[321] Censo de Infraestructura Deportiva de Coldeportes, con corte junio de 2010.
[322] Para Colombia los diferentes Juegos que componen el ciclo olímpico son: los Juegos Bolivarianos, los Juegos Suramericanos, los Juegos Centroamericanos y del Caribe y los Juegos Panamericanos. El cierre del Ciclo se realiza cada cuatro años con los respectivos Juegos Olímpicos.
[323] El diploma olímpico se otorga a competidores que obtuvieron una posición del 4.° al 8.° lugar.

b) Lineamientos y acciones estratégicas

Dado lo anterior, para incrementar la actividad física y recreativa, el aprovechamiento del los espacios deportivos, el aumento de la formación deportiva y el fortalecimiento de la capacidad competitiva del país, como alternativas encaminadas al desarrollo humano, la convivencia y la paz, las políticas de recreación y deporte se desarrollarán, contemplando en lo pertinente, enfoques diferenciales que permitan atender las disparidades poblacionales y regionales, bajo las siguientes estrategias.

1. Mejoramiento, mantenimiento y adecuación de la infraestructura para el aprovechamiento de la actividad física, la recreación y el tiempo libre

El deporte es un instrumento útil para alejar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los riesgos de las adicciones tales como la drogadicción, el alcoholismo, la delincuencia, entre otros, y los problemas de obesidad y otros hábitos no saludables, pues representa una opción atractiva para el uso del tiempo libre. En este contexto se desarrollarán las siguientes líneas de acción:

- Se optimizará el uso de la infraestructura deportiva municipal como escenarios adecuados para la práctica de la actividad física, la recreación y el deporte, procurando que ésta sea una infraestructura multimodal, que permita la práctica de diversos deportes y actividades. Para esto, Coldeportes revisará y evaluará el inventario actual de infraestructura y promoverá la creación del Fondo Social de Infraestructura Deportiva y Recreativa Nacional. Las entidades territoriales deberán facilitar las condiciones previas necesarias de sostenibilidad financiera para acometer los proyectos, priorizando la resolución de las deficiencias actuales, y ser agentes activos en elaboración de proyectos de inversión que prioricen la calidad y utilización de la infraestructura existente y la que se promueva.
- Coldeportes, a través de los entes deportivos departamentales, fomentará la certificación de los municipios que cumplan con equipamientos adecuados en el marco de un mínimo vital, que garantice y asegure el derecho al deporte y la recreación, como requisito para la inversión pública en infraestructura.

2. Fomento de la recreación, la educación física, la actividad física y el deporte escolar y social comunitario para desarrollar entornos de convivencia y paz

El desarrollo físico, social y mental de los individuos, así como el mejoramiento o mantenimiento de la calidad de vida dependen, en gran parte, de la práctica del deporte, la actividad física y el ejercicio. En tal sentido, se garantizará su acceso, práctica y disfrute, buscando la universalización de la cobertura para asegurar este derecho vital de manera especial a la infancia, adolescencia y juventud. Para ello los esfuerzos institucionales de Coldeportes y el Ministerio de Cultura, en articulación con el Ministerio de la Protección Social (MPS) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), se orientarán al apoyo y promoción del deporte, de la recreación y la actividad física (educación física), esfuerzos que fomentarán la convivencia y la cohesión social generando espacios de concertación y de inclusión de sectores marginados a la sociedad. Para lo anterior, se desarrollarán las siguientes estrategias:

1. Coldeportes diseñará programas y estrategias masivas de actividad física y recreativa, en coordinación con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, las empresas privadas e instituciones de recreación y de salud.
2. Coldeportes en coordinación en el Ministerio de Cultura y el MEN, establecerá un programa para mantener, estimular y cualificar la actividad física en los establecimientos educativos, mediante docentes especializados en esta área.
3. Conjuntamente con el MEN, se creará el Sistema Nacional de Competencias Deportivas y Académicas "Supérate", como estrategia de inserción social dirigidos de forma prioritaria a poblaciones en situación de vulnerabilidad, de desplazamiento forzado y en proceso de reintegración social. Con esta estrategia se desarrollarán competencias deportivas en todos los municipios del país, en diferentes disciplinas del deporte y en las categorías infantil, juvenil y mayores. Estas competencias serán la base para, luego, definir premios regionales (Caribe, Oriental, Occidental, Sur, Orinoquia-Amazonia) y, entre los ganadores se competirá por el campeonato nacional. El sistema reconocerá premios tanto a los niños y jóvenes, como al maestro/entrenador, y al colegio o junta de acción comunal que inscriba al equipo o participante. Para la implementación de estas actividades se convocará y vinculará a las entidades del sector público que tengan competencias en estos temas, a las empresas patrocinadoras del deporte competitivo, a los sectores productivo y privado, y a los medios de comunicación.

Estos programas deberán desarrollarse de manera regular y sistemática por personal calificado, para que la actividad se realice adecuadamente, con el fin de garantizar una dinámica de prevención y promoción que genere avances en la calidad de vida de los colombianos.

3. Formación y preparación de deportistas para el posicionamiento y liderazgo deportivo del país

Se consolidarán las condiciones para la preparación y práctica del deporte, perfilando al país como una potencia deportiva continental, mediante la reorganización del deporte y la actividad física en el marco del SND, con miras a alcanzar resultados deportivos en los eventos del Ciclo Olímpico y diversos eventos mundiales, continentales y regionales estratégicos.

Para lo anterior, Coldeportes, en coordinación con los entes deportivos departamentales y del distrito capital, los organismos del deporte asociado y los establecimientos educativos, diseñarán un plan de largo plazo que fortalezca la estructura deportiva de la población, sus capacidades y desarrollo, para la identificación, cualificación y selección de talentos deportivos en el país, concentrando los mecanismos y recursos para su implementación a través del apoyo y estímulo a los deportistas.

El diseño del mencionado Plan tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- Programas de formación y preparación de deportistas desde los semilleros, pasando por las escuelas del deporte, hasta la consolidación de deportistas de altos logros.
- Desarrollar esquemas de identificación y selección de talentos articulados con las escuelas deportivas, establecimientos educativos, clubes y ligas deportivas, entes deportivos departamentales, con las federaciones de cada rama del deporte y el Comité Olímpico y Paralímpico Colombiano.
- También, buscará la viabilidad de la asignación de becas educativas para quienes deseen desarrollar a plenitud sus capacidades y competir en niveles de alto rendimiento, así como esquemas de financiación para la selección, preparación y participación de los deportistas, la dotación de los implementos deportivos y tecnologías requeridas para desarrollar estos procesos de formación, y el entrenamiento, que será fundamental en el diseño de la estrategia de sostenibilidad deportiva de país.

c) Metas

Tabla IV-13

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Número de escenarios deportivos, en regular o mal estado, intervenidos por parte de Coldeportes y las Entidades Territoriales	30.337	4.500
Número de municipios que cuentan con el Sistema Nacional de Competencias Deportivas y Académicas "Supérate"	0	1.102
Número de municipios que cumplen con condiciones mínimas para el desarrollo de actividades deportivas y recreativas.	0	881
Número de medallas obtenidas en los Juegos Panamericanos del Ciclo Olímpico	57	60
Número de medallas obtenidas en los Juegos Olímpicos	2	4
Número de medallas obtenidas en los Juegos Panamericanos del Ciclo Paralímpico	19	22
Número de medallas obtenidas en los Juegos Paralímpicos	21	24

B. B. Promoción Social

1. Red para la superación de la pobreza extrema (JUNTOS)

Esta sección diagnostica la situación de la pobreza y la desigualdad en Colombia y plantea una estrategia de reducción de la pobreza enfocada en el Sistema de Promoción Social (SpS)[324], la focalización y la Red para la superación de la pobreza extrema, llamada Red Juntos[325], que complementa las acciones incluidas en otros capítulos del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, buscando fortalecer la generación de ingresos autónomos como uno de los retos centrales en la reducción de la pobreza, se formulan estrategias específicas para la dimensión de Ingresos y Trabajo, en el marco de la Política de Generación de Ingresos para esta población[326].

a) Diagnóstico y problemática

1. La dimensión y la dinámica de la pobreza y la desigualdad en Colombia

La pobreza por ingresos autónomos es más alta que la pobreza multidimensional y su reducción ha sido menor. En 2009 el porcentaje de población pobre por carencia de ingresos en Colombia fue del 45,5% y el de pobreza extrema fue de 16,4%. Según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el porcentaje de pobres es de 17,7% y el de población en situación de pobreza extrema (o miseria) es de 4,7%. Una medida de pobreza multidimensional más completa que el NBI es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Colombia, y muestra que en el país el porcentaje de pobres (personas con al menos 6 privaciones de 17), es de 29%. Entre 2002 y 2009, la pobreza por carencia de ingresos se redujo en 8,2 puntos porcentuales (p.p) (1.700.000 personas menos) y la pobreza extrema en 3,3 p.p (766.000 personas menos). En el mismo periodo el NBI se redujo en 5 p.p y el IPM de Colombia en 16 p.p.

La desigualdad del ingreso es más alta que la desigualdad de oportunidades y su reducción ha sido menor. La desigualdad medida por el coeficiente de Gini es de 0,57. Entre 2002 y 2009 el avance fue leve (pasó de 0,59 a 0,57). El Índice de Oportunidades Humanas para los niños de Colombia (IOH-Colombia) muestra que las oportunidades para los niños colombianos han mejorado entre 1997 y 2008, tanto por aumentos en coberturas de servicios básicos como por mejoras en la distribución de las mismas. El índice pasó de 51% en 1997 a 69% en 2008 (el 69% de los niños tiene igualdad de oportunidades).

Las brechas urbano-rurales y al interior de la zona urbana se han ampliado en términos de pobreza. La brecha urbano-rural ha crecido o se ha mantenido en todos los indicadores de

[324] El Sistema de Promoción Social (SpS) como componente del Sistema de Protección Social (SPS), se constituye como el conjunto de acciones públicas y privadas dirigidas a promover a la población pobre y vulnerable. Su objetivo es expandir las oportunidades de los pobres para la superación de su condición, la inclusión social y la posibilidad de generar ingresos autónomos y medios de autosostenimiento. Las acciones del Sistema de Promoción Social son focalizadas.

[325] La Red para la superación de la pobreza extrema forma parte del SpS, su objetivo es apoyar a 1.500.000 familias a superar su situación y mejorar su calidad de vida. La Red es una estrategia con tres componentes: (1) acompañamiento familiar y comunitario, (2) gestión de la oferta y acceso preferente y (3) fortalecimiento institucional, los cuales abordan 9 dimensiones que orientan las acciones para la superación de la pobreza extrema en 45 Logros Básicos que las familias deben alcanzar.

[326] Departamento Nacional de Planeación (2009, septiembre). Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. Documento Conpes 3616, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

pobreza, en particular en aquellos por carencia de ingreso autónomo. La brecha entre 13 áreas metropolitanas y las otras cabeceras también se ha incrementado desde 2005.

La urbanización tiene una asociación fuerte con el nivel de pobreza y la dinámica de crecimiento pro-pobre. El grado de urbanización es una dimensión importante para el diagnóstico de la pobreza. Las zonas urbanas son menos pobres según los indicadores de pobreza y calidad de vida. A mayor urbanización menor pobreza.

En Colombia el crecimiento pro-pobre, es decir el crecimiento que reduce la pobreza, no se ha dado en los últimos años, con excepción de las 13 áreas metropolitanas, en las que se observa un círculo virtuoso entre crecimiento, desigualdad y pobreza. Durante el periodo 2002-2005, el crecimiento del ingreso medio fue neutro en relación al efecto sobre la pobreza. En el periodo 2005-2008 el crecimiento favoreció la reducción de la pobreza en las 13 grandes ciudades, pero no fue así en las otras cabeceras o en la zona resto. Por lo tanto, hay un fenómeno de polarización de las 13 áreas metropolitanas con las otras cabeceras y la zona resto.

Existe un marcado desequilibrio entre la zona de la periferia y la zona central en términos de pobreza y calidad de vida. El análisis por áreas homogéneas muestra fuertes desequilibrios. Cerca del 60% de los pobres (por NBI) se concentran en las áreas de la periferia (Pacífica, Caribe, Sur, Amazorinoquia y Nororiental) y 40% en el área Central.

Tabla IV-14. Indicadores de pobreza y desigualdad en Colombia (2002-2009)

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2008	2009
Pobreza (ingresos)[327]	53,7%	51,2%	51,0%	50,3%	46,0%	45,5%
Pobreza con subsidios [328]		43%			32,4%	
Pobreza extrema (ingresos) (1)	19,7%	17,0%	17,0%	15,7%	17,8%	16,4%
Gini(1)	0,594	0,573	0,579	0,580	0,589	0,578
Gini con subsidios (3)		0,52			0,534	
NBI[329]	22,6%	22,4%	21,9%	19,9%	17,7%	17,7%
índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Col)[330]		49%			34,6%	
Índice de Oportunidades Humanas para Colombia (IOH-Col)[331]		58			69	

Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Social. Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida.

[327] Pobreza, pobreza extrema y Gini por ingreso autónomo. Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares (GEIH) 2008 y 2009).

[328] El dato de 2003 tiene como fuente la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). El dato 2008 tiene como fuente el DNP. En la metodología se imputan subsidios monetarios y en especie (imputando el costo unitario de los subsidios). La fuente de los datos es la ECV 2003 y 2008 respectivamente.

[329] Se considera pobre a quien tiene al menos una Necesidad Básica (Vivienda adecuada, Acceso a servicios básicos, Hacinamiento crítico, Dependencia económica y Ausentismo escolar) insatisfecha. Cálculos DNP - SPSCV con base en ECH 2002-2005, GEIH 2007-2009 del DANE.

[330] El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para Colombia se construyó en el DNP con base en el indicador desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. En Colombia se tuvo en cuenta 5 dimensiones (clima educativo del hogar, condiciones de niñez y juventud, salud, ocupación y servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda) y 16 variables. Cálculos DNP, DDS, SPSCV con base en ECV 2003 y 2008 del DANE.

[331] El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) del Banco Mundial es una medida que combina el avance en la tasa de cobertura para un conjunto de servicios básicos, y el grado de igualdad con que dichos avances se distribuyen entre distintos grupos de población. Se estima para los menores de 18 años teniendo en cuenta 5 dimensiones –educación, servicios básicos de la vivienda, salud, seguridad e identidad jurídica y TIC– y 19 variables. Vélez et. al. 2010. Banco Mundial, Banco de la República de Colombia (Medellín).

La situación de pobreza y desigualdad descrita en este diagnóstico plantea la siguiente problemática:

La incidencia de la pobreza por ingresos en Colombia es alta (45,5%) y esto se debe en gran parte a los altos niveles de desigualdad (Gini de 0,57 en 2009)[332]. El mercado laboral no ha sido un vínculo sólido entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, alguna evidencia es la siguiente:

- La pobreza no se ha reducido de forma proporcional al crecimiento del PIB per cápita.
- La informalidad en Colombia es alta, el 64,2% de ocupados en 2009 es informal (según la definición del DANE) y su asociación con la pobreza es evidente. Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2008, el 79% de los ocupados por debajo de la Línea de Pobreza (LP) son informales. Entre los no pobres la asociación es menor pero también es fuerte, el 52% de los ocupados no pobres son informales.
- La participación por fuentes de ingreso de los hogares muestra que los hogares cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza extrema dependen en menor medida de los ingresos salariarles, afectando de esta forma el nivel y la volatilidad del ingreso.

Según datos de la CEPAL, se puede concluir que en Colombia se ha configurado una trampa de pobreza por ingreso autónomo. Las razones son las siguientes: (1) La pobreza por ingresos en Colombia ha disminuido a un ritmo más lento que el promedio de América Latina. Entre 2002 y 2008 la pobreza de América Latina disminuyó en 11 p.p (en Colombia la reducción fue de 7,7 p.p para el mismo periodo, según la metodología CEPAL); (2) La incidencia de pobreza en Colombia es muy alta en comparación con países similares en términos de PIB per cápita; (3) Cuando la economía más creció (entre 2005 y 2007), la pobreza no disminuyó de manera sustantiva por el efecto de la inflación de alimentos, que en 2008 contrarrestó el crecimiento del ingreso medio.

La incidencia de pobreza en las zonas rurales es más alta que en las zonas urbanas, y esto tiende a profundizarse más en la periferia. Lo anterior se debe a que existe un conjunto de factores estructurales que impiden a la población pobre rural superar las barreras que limitan la generación de ingresos suficientes y sostenibles. Estos factores se relacionan con: (1) el bajo acceso a activos productivos –tierras, recursos hídricos y financiamiento–, en cantidades adecuadas para desarrollar sistemas productivos eficientes; y (2) las restricciones en el desarrollo de capacidades para gestionar dichos activos. Esta situación se refuerza por cuenta del despojo de tierras y la presencia de los cultivos ilícitos y sus consecuencias en materia social. Adicionalmente, la política social ha presentado un sesgo urbano, lo que ha limitado aun más atender de manera integral y con una visión de desarrollo rural esta problemática.

La mejora de las condiciones de vida en Colombia en la última década ha estado soportada en el incremento de las coberturas de servicios sociales. Ha tenido un énfasis en los subsidios más que en la generación de nuevos empleos o en el mejoramiento de la calidad del mismo. Este resultado se evidencia en los indicadores multidimensionales (IOH e IPM) tal como lo muestra la tabla anterior. Estas acciones, que han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población y a

[332] Las comparaciones internacionales ubican a Colombia dentro de los países más desiguales de América Latina con relación al ingreso monetario. Según datos de la CEPAL, en 2005 Colombia ocupó el segundo lugar en el ranking de países más desiguales, con un Coeficiente de Gini de 0,584. El primer lugar lo ocupó Brasil con (0,613) y el tercer lugar República Dominicana (0,569). Datos del Banco Mundial, alrededor de 2006, indican que Colombia es uno de los países en los cuales el 20% de la población con menores ingresos tiene una menor participación dentro del ingreso total (2,3 %). Participaciones cercanas las tienen Honduras (2.4%), Panamá (2,5%) y Brasil (2,9%). Así mismo, el 20% de la población colombiana con más altos ingresos tiene una participación dentro del ingreso total equivalente al 61,6%. El porcentaje correspondiente para Brasil es del 59,5%.

mejorar la igualdad de oportunidades en los niños, tienen comprometida su sostenibilidad mientras no vayan de la mano con una mejora sustantiva de la pobreza por carencia de ingresos autónomos. De otro lado, la ampliación de cobertura no ha venido acompañada de condiciones de salida que permitan la autogestión del desarrollo por parte de los hogares.

2. Avances y problemática de la Promoción Social, la focalización y la Red para la superación de la pobreza extrema - JUNTOS

El SpS presenta la siguiente problemática en relación al componente institucional: debilidad en la articulación de la oferta (pública y privada) de servicios de promoción social, dispersión de esfuerzos y de recursos públicos y privados, falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Las coberturas de los programas de promoción y asistencia se han ampliado. Sin embargo, este incremento no ha contado con un acompañamiento técnico que defina condiciones de salida explícitas y de mecanismos de transición que garanticen que los beneficiarios transiten de una condición de privación a la superación de la misma y hacia mecanismos del mercado cuando haya lugar.

Avance y problemática de la focalización del gasto social

Con la definición de los lineamientos de focalización del CONPES Social 100 de 2006, se avanzó en el diseño, implementación y puesta en marcha en todo el país del nuevo instrumento de focalización individual Sisbén III. En cuanto a la Estratificación Socioeconómica, siguiendo las recomendaciones del CONPES 3386 de 2005, el DANE lideró el diseño de la nueva metodología de estratificación. A pesar de los avances en la implementación de la política de focalización, se identifica la siguiente problemática:

- Los mecanismos de asignación siguen siendo muy débiles. En particular, porque no se ha avanzado masivamente en una estrategia que busque activamente a los pobres (el procedimiento común es la convocatoria pública).
- No se ha desarrollado el componente de focalización geográfica que permita la optimización de los procesos de focalización.
- Falta consolidar la estrategia de interoperabilidad entre las bases de datos de los instrumentos de focalización del Sistema de Protección Social y otros del sector privado.

3. Diagnóstico de la Red para la superación de la pobreza extrema - JUNTOS

Colombia estableció mediante documento CONPES Social 91 de 2005, las metas y estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a 2015. Con el propósito de avanzar en el cumplimiento de las metas del milenio, éstas fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Los resultados a nivel general, muestran avances importantes en casi todos los indicadores –superiores al 70% en repetición de educación básica y media, mortalidad infantil y en la niñez, cobertura de terapia antirretroviral, mortalidad por malaria, superficies reforestadas–, en algunos casos llegando a cumplir las metas propuestas de manera anticipada –cobertura bruta de educación básica, vacunación con triple viral, atención institucional del parto y por personal calificado, prevalencia de VIH, consumo de sustancias agotadoras de ozono–[333]. Sin embargo, algunos presentan rezago (particularmente en pobreza, mortalidad materna y embarazo adolescente) y persisten importantes brechas poblacionales y regionales[334].

La Red de protección social contra la pobreza extrema – Juntos, creada mediante CONPES Social 102 de 2006, es la principal estrategia planteada por el Gobierno nacional para el logro de las metas de los ODM. De esta manera, las estrategias sectoriales y la focalización de las mismas planteadas en éste y los demás capítulos del presente plan, tendrán entre sus propósitos contribuir al avance y logro de las metas propuestas. Se requerirá, del desarrollo de acciones orientadas a acelerar el cumplimiento de los ODM soportadas en la operación de la Red y en el apoyo de los organismos de cooperación internacional del sistema de Naciones Unidas y el sector privado.

La Red para la superación de la pobreza extrema articula los esfuerzos de 16 entidades nacionales[335] y los focaliza en los dos quintiles más bajos del nivel 1 del Sisbén[336] –en el 82% de las familias vinculadas–. A agosto 31 de 2010, 8.633 cogestores sociales han acompañado a 1.297.300 familias (el 86,5% de la meta) y conformado una línea de base de información sobre su situación. Los entes territoriales cofinancian el acompañamiento y orientan recursos para atender las familias de la Red, para lo cual se han firmado convenios con 1.027 municipios y 12 gobernaciones.

Tabla IV-15. Situación de la Red para la superación de la pobreza extrema – JUNTOS: total país y áreas homogéneas

Variable	1. Central	2. Caribe	3. Nor-oriental	4. Sur	5.Amazori-noquia	6. Pacífico	Total general
1. Población total	26.739.822	9.841.866	1.874.817	3.440.575	468.449	1.292.723	43.658.252
Porcentaje de población por áreas homogéneas	61%	23%	4%	8%	1%	3%	100%
Porcentaje Pobres extremos por NBI[337]	4%	23%	14%	16%	19%	24%	10.7%
Participación del total de pobres extremos por NBI	25%	49%	6%	12%	1%	7%	100%
2. Personas vinculadas a la Red para la superación de la pobreza extrema	1.651.493	1.860.585	280.586	611.349	53.974	212.763	4.670.750
Porcentaje por áreas homogéneas	35%	40%	6%	13%	1%	5%	100%
(2/1)	6%	19%	15%	18%	12%	16%	11%
3. Familias vinculadas a la Red	487.156	488.806	80.478	174.202	14.271	53.789	1.298.702
Porcentaje por áreas homogéneas	38%	38%	6%	13%	1%	4%	100%

[333] DNP. Informe Seguimiento ODM, 2008. Informe Preliminar de avances 2009.

[334] Regiones como Chocó tiene un IDH similar al de Namibia, mientras que Bogotá se encuentra cercano a Chile y Croacia.

[335] Las 16 entidades son: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Bancóldex - Banca de las Oportunidades. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ministerio de Educación Nacional. Ministerio de la Protección Social. Ministerio de Defensa Nacional. Ministerio del Interior y Justicia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Policía Nacional, Registraduría Nacional del Estado Civil, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

[336] En el quintil 1 está el 45% y en el quintil 2 el 37%. Reporte de seguimiento focalización de la Red para la superación de la pobreza extrema (Sisbén corte noviembre de 2009). DDS-DNP. Agosto de 2010. Base de Sisbén a corte de noviembre de 2009

[337] Cálculos DANE con base en el Censo General 2005.

Variable	1. Central	2. Caribe	3. Nor-oriental	4. Sur	5.Amazori-noquia	6. Pacífico	Total general
4. Familias por vincular	100.449	113.496	19.454	59.083	6.610	25.133	324.225
Porcentaje por áreas homogéneas	31,0%	35,0%	6,0%	18,2%	2,0%	7,8%	100,0%
5. Familias con LBF por áreas homogéneas	355.266	349.128	58.324	137.884	10.880	36.641	948.123
6. Número de familias de la Red con más de la mitad de logros cumplidos	168.723	83.373	22.899	57.051	3.891	7.988	343.925
(6/5)	47%	24%	39%	41%	36%	22%	36%
7. Familias sin cumplimiento de la mitad más uno	186.543	265.755	35.425	80.833	6.989	28.653	604.198
(7/5)	53%	76%	61%	59%	64%	78%	64%

Fuente: Cálculo DNP - Grupo de Proyectos Especiales, con base en datos DANE, DNP -DDS e InfoJuntos - Acción Social. Corte 30 de agosto de 2010.

Las familias vinculadas a la Red para la superación de la pobreza extrema se concentran en las áreas homogéneas Central y Caribe, cada una con el 38% del total; el área Sur tiene el 13%, la Nororiental el 6%, la Pacífico el 4% y la Amazorinoquia el 1%. La proporción de población de la Red con relación al total es: el 19% en el área homogénea Caribe, el 18% en la Sur, el 16% en la Pacífica, el 15% en la Nororiental, el 12% en Amazorinoquia y el 6% en el área homogénea Central. El 36% de las familias ha cumplido con la mitad o más de los logros, con diferencias por áreas homogéneas: el 47% en el área Central, el 41% en el área Sur, el 39% en el área Nororiental, el 36% en la Amazorinoquia, el 24% en la Caribe y el 22% en la Pacífica (Anexo IV.B.1–1. Mapas por áreas homogéneas)

A pesar de los avances, se ha identificado un conjunto de problemas que deben ser abordados para el cumplimiento de los objetivos y metas de la Red para la superación de la pobreza extrema.

No se ha alcanzado la meta de 1.500.000 familias beneficiarias de la Red para la superación de la pobreza extrema - JUNTOS

A la fecha 200.000 familias aún no están vinculadas a la Red. A escala territorial, la Estrategia no ha iniciado el acompañamiento familiar en 75 municipios del país, en los cuales no se ha suscrito convenio con las Alcaldías. El 31% de las familias por vincular a nivel nacional se ubican en el área homogénea Central y el 35% en el área homogénea Caribe.

La oferta social para las familias de la Red Juntos no se encuentra integrada[338]

La oferta: (1) no es suficiente para cubrir la demanda de las familias, no es sostenible ni tiene los recursos presupuestales necesarios, (2) en algunos casos no es pertinente para alcanzar los logros y presenta barreras al acceso, y (3) no concurre de manera efectiva en las familias, debido a la dispersión y desarticulación entre los niveles de gobierno[339].

Con base en el RUAF[340], de las 3.153.362 personas identificadas con acompañamiento de la Red para la superación de la pobreza extrema el 62% ha recibido algún programa de asistencia social.

Sólo 4 de los 67 programas, presentan niveles superiores al 30% de beneficiarios de la Red [341] y la mitad de los programas focalizan la asignación de su oferta por debajo del 1% (Anexo IV.B.1–2. Reporte de beneficiarios de la Red para la superación de la pobreza extrema del Registro Único de Afiliados a agosto de 2010).

En la dimensión de Ingresos y Trabajo existe la necesidad de garantizar programas puntuales para el desarrollo de capacidades y el acceso a activos, que sean pertinentes para segmentos específicos de esta población. Lo anterior se debe a que la oferta programática en estos ejes es insuficiente o incluso inexistente para atender necesidades específicas de ciertos grupos poblacionales, como la población adulta con largos periodos de desempleo o inactividad, que no encuentra programas adecuados para superar esta situación. Igualmente, la población que emprende proyectos productivos de baja escala en regiones de bajo desarrollo urbano tiene dificultades para acceder a mecanismos de financiamiento. Las cifras de la Red para la superación de la pobreza extrema muestran que sólo el 15% de las familias en pobreza extrema y/o desplazamiento han solicitado microcrédito en el último año, y a casi una quinta parte de éstas se los han negado[342].

Las entidades territoriales presentan debilidades en su capacidad para gestionar acciones en la lucha contra la extrema pobreza

Se han evidenciado problemas en las entidades territoriales, como: (1) desconocimiento del alcance de la estrategia para la superación de la pobreza extrema, (2) carencias en el conocimiento y manejo de la Línea Base Familiar, (3) ausencia de instrumentos de planeación y gestión territorial integral para la superación de la pobreza extrema, y (4) falta de espacios de coordinación para la implementación territorial de la Red[343].

Ausencia de un marco normativo que establezca competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a la Red

El diseño institucional de la Red se basa en la participación voluntaria de las entidades nacionales y territoriales, toda vez que no se han definido de manera taxativa las responsabilidades de las entidades territoriales en la reducción de la pobreza extrema. En el caso de la dimensión de Ingresos y Trabajo no existe un arreglo institucional con competencias claras y con mecanismos de articulación de oferta pública y privada, de manera que se garantice que las intervenciones institucionales se ejecuten a través de rutas específicas de atención integral, teniendo en cuenta las necesidades y capacidades de la población y la caracterización del territorio.

b) Estrategia de reducción de la pobreza

Las acciones dirigidas a la reducción de la pobreza se pueden clasificar en dos categorías: las *acciones del canal indirecto* y las *acciones del canal directo*[344]. La estrategia de lucha contra la pobreza es transversal en el Plan Nacional de Desarrollo, e incorpora diferentes tipos o niveles de acción:

- **Nivel 1**: **Crecimiento para la Prosperidad Democrática**: Estrategia de estabilidad macroeconómica: la estrategia es el crecimiento económico con base en las 5 locomotoras (minería, vivienda, infraestructura, agropecuario e innovación) que permitan el crecimiento del ingreso medio (por la vía de la generación de empleo e incremento de la productividad) y la capacidad de los eslabonamientos económicos para elevar el ingreso y el nivel de vida de la población en su conjunto. Del mismo modo abarca la estrategia de desarrollo regional y de desarrollo urbano.
- **Nivel 2:** Involucra el **desarrollo, consolidación y adecuada operación del Sistema de Protección Social,** particularmente en sus componentes no subsidiados y en la Política de Generación de Ingresos, mediante el fomento del emprendimiento, la empleabilidad y el acceso al microcrédito.
- **Nivel 3: Sistema de Promoción Social y Red para la superación de la pobreza extrema**, mediante la consolidación de los mecanismos de focalización del gasto social, la depuración y el desarrollo de programas sociales pertinentes dirigidos a la población pobre y vulnerable y el fortalecimiento de la Red para la superación de la pobreza extrema en sus mecanismos de operación (administrativos y presupuestales) y de coordinación; así como las políticas y estrategias dirigidas a la atención a la población desplazada, primera infancia y niñez y grupos étnicos.

c) Mejorar la focalización del gasto social e implementar condiciones de salida a los programas sociales

1. Diseñar e implementar procesos de focalización eficientes

Diseñar e implementar el sistema de seguimiento "Focalización Progresiva"

El DNP implementará este sistema de seguimiento que consiste en escalar para un conjunto de programas sociales prioritarios del SpS, el mecanismo de focalización y de seguimiento del mismo que se aplicó en la Red para la superación de la pobreza extrema con base en el uso de información complementaria, el diseño de mecanismos de búsqueda activa de potenciales beneficiarios y el diseño de indicadores de monitoreo y seguimiento de la focalización, con base en registros administrativos.

Diseñar e implementar un módulo de "Focalización Geográfica"

Desarrollar y diseñar instrumentos de focalización que consideren la dimensión espacial, geográfica y territorial. Se construirán mapas de pobreza multidimensional con base en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Oxford a nivel municipal, fichas de Sisbén III geográfico por municipio y mapas de inseguridad alimentaria, entre otros. El objetivo de desarrollar este módulo de instrumentos de focalización geográfica es el de dotar a los programas sociales con un instrumento que permita dirigir la política social a conglomerados de población. Se podrían utilizar como instrumento principal de focalización o como instrumento complementario al uso del Sisbén III.

Diseñar e implementar el Registro Nacional de la Oferta de Promoción Social público-privada

Conformar el inventario de registro de Promoción Social donde se incluyan todas aquellas instituciones que proveen programas, servicios o beneficios de asistencia social en el país, como paso fundamental en la visibilización y articulación efectiva de la oferta social del Estado con la oferta privada, en la atención a la población vulnerable del país.

2. Consolidar un Sisbén III en convergencia tecnológica

Consolidar un Sisbén III dinámico, modernizado y blindado de colados

Implementar y poner en operación la nueva plataforma tecnológica SisbenNet en todos los municipios del país (involucrando una solución tecnológica para cada nivel de gobierno). Mejorar continuamente los errores de inclusión de la Base Certificada del Sisbén mediante la implementación del plan de cruces y validación del Sisbén con bases externas del sector público y privado.

3. Implementar la nueva metodología de estratificación socioeconómica

Realizar los ajustes normativos, institucionales y presupuestales que hagan posible que las autoridades catastrales, bajo la coordinación del IGAC, provean el levantamiento, consolidación y actualización de la información, que será utilizada en la nueva metodología de estratificación para la asignación del estrato socioeconómico, así como para que estas brinden apoyo técnico a los Distritos y Municipios en la aplicación de las nuevas metodologías de estratificación; las cuales se implementarán de manera gradual entre 2011 y 2014, por tipologías de municipios y según el nivel de actualización de la información catastral.

4. Implementar la estrategia "Promoción Social y Siguiente Paso" en los programas sociales

Rediseñar los programas de promoción social de tal forma que las familias beneficiarias avancen de la asistencia a la promoción social. La estrategia Promoción Social y Siguiente Paso establecerá los siguientes elementos tanto para un conjunto de programas sociales prioritarios como para el acompañamiento de la estrategia para la superación de la pobreza extrema: (1) condiciones de entrada definidas de acuerdo con los objetivos de cada programa; (2) acuerdos de corresponsabilidad entre la entidad y los beneficiarios y seguimiento a los compromisos; y (3) definición de condiciones de salida explícitas. En cuanto a la definición de condiciones de salida, se han identificado al menos 3 modalidades: condiciones de salida definidas por reclasificación de la población potencial beneficiaria en función del cambio de instrumento de focalización (entrada del Sisbén III); de forma permanente en función del cumplimiento de los objetivos de cada programa; y aquellas que serán definidas en función de un mecanismo de transición en el marco de la estrategia de generación de ingresos.

En el caso de los programas dirigidos al adulto mayor, como parte de la estrategia de Promoción Social y Siguiente Paso las entidades a cargo avanzarán en las siguientes acciones: (1) Integración y

[338] Balance realizado por las Mesas Técnicas de la Red para la superación de la pobreza extrema en julio de 2010. Fuente: Acción Social.
[339] Manual Operativo Red para la superación de la pobreza extrema Versión 5, marzo de 2009 y Documento CONPES 3616 de 2009.
[340] Registro Único de Afiliados (RUAF) – Ministerio de la Protección Social. Datos a agosto de 2010. Las bases en RUAF corresponden a registros plenamente identificados.

[341] Para calcular la focalización se estimaron los rangos de edad que le aplican a cada programa. Es posible que varios programas apunten a un mismo rango de edad. Los programas con mayores niveles de focalización son: Matrícula educativa del sector oficial (66,94% universo: 865.784 personas), Hogares Comunitarios (45,61% universo: 15.730 personas), Familias en Acción (38,15% universo: 3.153.362 personas), Programa nacional de alimentación para el adulto mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta (33,26% universo: 298.326 personas).
[342] Cifras calculadas a partir de INFOJUNTOS, para las familias con Línea de Base Familiar completa a agosto de 2010.
[343] Propuesta Programa de Asistencia Técnica Territorial, GPE DNP, agosto 2010.
[344] Bhagwati, J. (1998). Poverty and Public Policy. *World Development 16 (5)*, 539-555. Las *acciones del canal indirecto* están asociadas a la estrategia de crecimiento económico y en general al entorno macroeconómico (estrategia de Crecimiento para la Prosperidad Democrática, con base en las 5 locomotoras y estrategia de desarrollo regional), las *acciones del canal directo* se conforman por las que están contenidas en la estrategia de Igualdad de Oportunidades y Desarrollo Integral para la Prosperidad Democrática.

rediseño de la oferta del orden central; (2) Rediseño de los mecanismos de focalización;(3) Rediseño de condiciones de entrada de acuerdo con los objetivos específicos de cada programa; y (4) Ajustes en coberturas para cubrir a la población potencial beneficiaria.

d) Consolidar la Red para la superación de la pobreza extrema Juntos y potenciarla como estrategia de manejo social del riesgo

1. Objetivo y metas

El objetivo central de la Red para la superación de la pobreza extrema Juntos es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, a través del trabajo conjunto entre las familias y el Gobierno. Con este propósito, la Red atenderá en principio a 1.500.000 familias pobres extremas y en situación de desplazamiento[345]. La Red ha definido 45 logros básicos en 9 dimensiones, como criterios de bienestar familiar. (Anexo IVB.1–3. Meta graduados de Juntos en el PND)

De estos 45 logros se consideran prioritarios 20 por su aporte a los indicadores de pobreza[346], en los cuales el Gobierno nacional hará especial énfasis mediante el establecimiento de metas sectoriales por parte de las entidades nacionales, con el fin de alcanzar impactos significativos (Anexo IV.B.1–4: Metas de cumplimiento de Logros Básicos Familiares priorizados. Anexo IV.B.1–5. Metas Generación de Ingresos). El Gobierno nacional promoverá las acciones de regulación y promoción para conseguir que las entidades territoriales se vinculen al cumplimiento de las metas definidas y asignen los recursos correspondientes en sus planes de desarrollo y presupuestos. Sin embargo, y dado que la Red para la superación de la pobreza extrema ha definido 45 logros, es posible observar las necesidades por áreas homogéneas a partir de la línea de base (Anexo IV.B.1–6. Línea Base de los 45 Logros Básicos Familiares por Áreas Homogéneas).

2. Líneas estratégicas

Vinculación de familias

Todas las entidades territoriales deberán suscribir los convenios que permitan iniciar el acompañamiento en las familias faltantes para cumplir con la meta del CONPES 102 de 2006. Los tres niveles de gobierno garantizarán los recursos requeridos para el acompañamiento durante los cinco años de intervención. Simultáneamente se definirán las condiciones de salida de la Red para la superación de la pobreza extrema, que establecerán la temporalidad en el acompañamiento de las familias.

[345] Documento CONPES Social 102 de 2006, "Red de protección social contra la extrema pobreza", Pág. 14. La atención dará prioridad a las zonas periféricas que presentan mayores niveles de población de la Red La población beneficiaria podrá ampliarse a otros grupos vulnerables con énfasis en el área Pacífica, con los ajustes operativos necesarios.

[346] Comparándolos con los indicadores sociales más representativos, como: Sisbén, NBI, ICV e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Oxford, y dos variables definidas por la estrategia que califican los logros en "vitales" y "motores" como se explican en el archivo adjunto relacionado con las metas.

Integrar y complementar la oferta de servicios y programas sociales alrededor de las familias de la Red Juntos

Mecanismos presupuestales y de planeación

Con el fin de garantizar la sostenibilidad, oportunidad y pertinencia de la oferta social para la población de la Red para la superación de la pobreza extrema, y lograr un impacto significativo en el cumplimiento de los Logros Básicos Familiares, se establecerá un nuevo mecanismo de priorización y asignación del gasto de inversión para la Estrategia, liderado por el DNP. El mecanismo consistirá en la ejecución del programa "Red para la superación de la pobreza extrema", que integrará los proyectos, presupuestos anuales y fuentes relacionadas con la Red y priorizará y asignará los recursos de acuerdo con la información de la demanda potencial de la oferta social existente, y la definición de metas por parte de las entidades. Para esto, las entidades nacionales vinculadas a la Red, a través de las mesas técnicas definirán un plan de trabajo que adecúe su oferta social con el cumplimiento de los logros básicos familiares, el cual deberá ser aprobado por el DNP, como uno de los insumos del mecanismo arriba descrito.

Oferta complementaria en la dimensión de ingresos

Canalización de recursos de inversión social privada y cooperación internacional para el apoyo a nuevos emprendimientos por parte de la población de la Red para la superación de la pobreza extrema. Se canalizarán recursos de cooperación internacional e inversión social privada mediante un mecanismo presupuestal flexible que permita la recepción de recursos públicos y privados, operado por Acción Social bajo la línea técnica del Ministerio de la Protección Social, para la cofinanciación de emprendimientos de bajos recursos y la articulación de la oferta y demanda de recursos financieros destinados a la creación, puesta en marcha y fortalecimiento de iniciativas empresariales de la escala productiva manejada por la población de la Red.

Fomento al empleo para la población joven de la Red para la superación de la pobreza extrema. Los jóvenes accederán a una ruta de acompañamiento especial a través de la creación del Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados, con el objetivo de impulsar el desarrollo de sus competencias laborales, facilitando su inserción estable y permanente en el mercado laboral y la generación de oportunidades de inclusión en el sistema productivo. Este programa atenderá a los jóvenes siguiendo el esquema integral de acompañamiento para la inserción laboral de la población pobre extrema y desplazada (PPED).

El Gobierno nacional promoverá una política activa de mercado de trabajo que vincule a la PPED menor de 26 años, de acuerdo con la estrategia de formalización laboral y empresarial del país. Bajo condiciones de formación y vinculación específicas, los jóvenes acompañarán los procesos de formalización en un período determinado, fortaleciendo la organización y producción de la empresa acogida por la Ley de formalización.

Enganche laboral en oportunidades ofrecidas mediante la construcción de infraestructura y vivienda. Las obras de infraestructura pública y social por sus condiciones de vinculación y generación de empleo, son demandantes potenciales de los perfiles de personas pertenecientes a la PPED. Es por ello que se promoverá la vinculación de esta población en obras del sector privado, a través de un programa de Responsabilidad Social Empresarial que estará bajo el liderazgo del MPS.

En el sector público, las contrataciones privilegiarán los pliegos de peticiones en donde el mayor porcentaje de población, ubicada en los servicios básicos de la contratación, sea PPED[347]. En estos esquemas de vinculación se promoverá la contratación de firmas que modifiquen la participación de trabajo respecto al capital, y de esta forma se privilegie contratación de PPED, garantizando criterios de calidad, eficiencia y transparencia. El Gobierno nacional realizará una estrategia de inclusión laboral que garantice los estímulos contenidos en el presente Plan.

Acompañamiento en la búsqueda de empleo para población adulta con desempleo de largo plazo o inactiva. Las personas adultas y jefas de hogar de la PPED, se priorizarán dentro del conjunto de la población que reciba los beneficios de la inserción laboral en obras de infraestructura pública y social. Adicionalmente, el Gobierno nacional estudiará la posibilidad de crear mecanismos y estrategias para la vinculación laboral de esta población en el sector privado. Se establecerá con Familias en Acción un mecanismo para generar una transición de un sistema de transferencias monetarias condicionadas a un escenario donde la PPED pueda generar ingresos de manera autónoma y sostenible.

Subsidios de sostenimiento para la PPED de la Red para la superación de la pobreza extrema para cursar programas en educación para trabajo y el desarrollo humano, y en educación superior para el nivel técnico profesional y tecnológico. El Gobierno nacional promoverá un programa de Responsabilidad Social Empresarial, bajo coordinación del MPS y el MEN, que procure recursos para subsidios de sostenimiento que le permitan a la PPED de la Red adelantar programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y de educación superior en los niveles de técnicos profesionales y tecnológicos. Esta formación será pertinente con las necesidades del sector privado y las vocaciones productivas del territorio.

Responsabilidades territoriales y fortalecimiento institucional

Las entidades territoriales deberán formular planes para la superación de la pobreza extrema[348] acordes con la estrategia, que estarán incluidos en los planes de desarrollo y en los presupuestos anuales. Se implementará el Programa de Asistencia Técnica Territorial, con el propósito de reforzar la capacidad de las entidades territoriales[349] para formular los planes de superación de la pobreza extrema, para utilizar los sistemas de información como herramientas de gestión para la focalización del gasto social y para consolidar espacios de coordinación para la Red. Complementariamente, se asistirá técnicamente a los territorios en la organización y puesta en marcha de estructuras de gestión y seguimiento específicas para la implementación de rutas de generación de ingresos, teniendo en cuenta las características productivas de la población y del territorio.

Apoyo en la atención de los damnificados por el Fenómeno de la Niña

La Red para la superación de la pobreza extrema apoyará las labores de atención a la población damnificada por el Fenómeno de la Niña. En la etapa de emergencia los Cogestores Sociales de la Red apoyarán el levantamiento del Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal (RUDEI), con el fin de identificar a las familias afectadas y su situación. Las familias identificadas en el RUDEI que cumplan con los criterios de entrada, serán vinculadas a la Red Juntos.

Para la fase de recuperación y reconstrucción, la Red para la superación de la pobreza extrema actuará de manera complementaria a la oferta social propuesta por el Fondo de Adaptación Climático y gestionará el acceso de las familias a la oferta que se establezca para la población damnificada, según la ruta institucional definida, procurando la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población.

Modificaciones en el diseño normativo e institucional

Se propondrá un marco normativo para la superación de la pobreza extrema que: (1) precise las competencias de las entidades nacionales y territoriales brindando incentivos, (2) defina los criterios para la aplicación del gasto social hacia la población de la Red, teniendo en cuenta la información disponible en InfoJUNTOS y en otros sistemas de información, (3) reglamente la coordinación y articulación entre los niveles de Gobierno, y (4) determine la definición de metas sectoriales para la superación de la pobreza extrema, que estén plasmadas en los planes departamentales y municipales de desarrollo.

Estructura institucional para ingresos y trabajo

Se desarrollarán rutas específicas de atención en Generación de Ingresos con base en la información de caracterización disponible de la población y del territorio. Así, se establecerán tipologías de intervención específicas que se traducirán en un conjunto de paquetes de oferta con una secuencia progresiva, articulando la oferta tanto pública como privada, teniendo en cuenta las características sociales, culturales, laborales y productivas de los distintos segmentos poblacionales y de los diferentes territorios.

En el marco de los establecido en la sección III.C.2: *Agricultura y desarrollo rural*, y considerando la incidencia de la pobreza y la desigualdad en el campo, se buscará desarrollar el potencial productivo de la población rural a través del acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, y el desarrollo de capacidades, principalmente a través del impulso a la asociatividad y el acceso a la asistencia técnica integral. Esto se debe implementar a través de una ruta de atención integral con instrumentos específicos que permitan desarrollar el potencial productivo de esta población y en consecuencia la generación de ingresos suficientes y sostenibles en el tiempo[350].

Para implementar las rutas de atención, se pondrá en marcha un arreglo institucional compuesto por una coordinación técnica centralizada de la política, un mecanismo central de ejecución presupuestal, que atienda al concepto técnico del DNP, y un conjunto de entidades ejecutoras, las cuales hacen parte de la Política de Generación de Ingresos.

Plan Nacional de Prosperidad Social

El Plan Nacional de Prosperidad Social (PNPS) abordará los ajustes en el diseño y la implementación de la Red JUNTOS mencionados a lo largo de este capítulo. Enfatiza en el rol de la comunidad y su potencial de contribuir no sólo a la superación de las trampas de pobreza de las familias, sino también a la construcción de capital social. Este a su vez, es importante para la superación de las trampas de desarrollo local (TDL), que impiden el funcionamiento óptimo de la Red Juntos. Estas trampas pueden ser de índole ambiental, fiscal, geográfica y/o institucional, y

[347] Con el objetivo de permitir que la población de la Red para la superación de la pobreza extrema Juntos pueda acceder a una fuente de empleo alternativa se modificará el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 de forma tal que en los pliegos de condiciones las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública dispongan de mecanismos que fomenten, en la ejecución de los contratos estatales, la contratación de dicha población.

[348] Los planes incluirán los proyectos, programas, acciones, metas, responsabilidades y recursos de los tres niveles de gobierno y sector privado para la superación de la pobreza extrema en sus jurisdicciones.

[349] El Programa tendrá en cuenta las diferencias en recursos y capacidad técnica y hará énfasis en los municipios con mayores debilidades.

[350] Esto necesariamente requiere estar acompañado de una política activa de promoción social en la que se favorezca la oferta de servicios focalizando en la población rural más pobre.

tienen incidencia directa en la capacidad de los gobernantes locales de proveer la oferta de servicios sociales básicos. Bajo estas condiciones la inversión privada se desincentiva y la cooperación del sector privado no encuentra las condiciones mínimas para apoyar los esfuerzos gubernamentales o de las comunidades.

En el marco de la estrategia de convergencia y desarrollo regional prevista en este Plan Nacional de Desarrollo, el PNPS propone identificar y analizar las trampas de desarrollo local (TDL) al interior de las seis regiones definidas, estableciendo los rezagos más importantes a nivel municipal. Asimismo, se propone diseñar una ruta institucional y operativa que impulse la estrategia de superación de las TDL y los instrumentos para implementarla.

El Plan Nacional de Prosperidad Social promoverá el desarrollo comunitario y la asociatividad con el fin de promover una mayor voz de las familias beneficiarias (mediante instrumentos de auditoría social de los servicios, entre otros) y el trabajo colectivo para la superación de las trampas que enfrentan las familias. Estas redes tendrán un efecto catalizador en la identificación de fallas del mercado y en su superación mediante negocios inclusivos e innovación social. El fortalecimiento de la Red Juntos, a partir de las iniciativas aquí propuestas, resultará en la creación de una estrategia mejorada, con un nuevo nombre: la Red Unidos.

2. Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia

El delito de desplazamiento forzado ha ocasionado la vulneración de derechos humanos de millones de colombianos y ha hecho que la mayoría de estas personas, que han sido obligadas a abandonar su lugar de residencia y sus actividades económicas y sociales, hayan enfrentado pérdidas personales, sociales y económicas, lo que les dificulta el acceso a activos, a redes sociales, mercados formales y capital humano, obstaculizando el disfrute de unas condiciones mínimas de vida digna a la que tienen derecho. Por lo anterior, el Estado debe propiciar estrategias que posibiliten el restablecimiento social y económico de esta población que van desde las acciones necesarias para prevenir este delito, hasta aquellas que buscan la protección y atención integral de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (PVDFV). De igual manera, teniendo en cuenta la condición de víctimas de esta población, el Estado debe repararlas integralmente en el marco de la Justicia transicional[351].

En este capítulo se contemplan las acciones específicas dirigidas a la PVDFV que están enfocadas a contrarrestar los efectos de la problemática del desplazamiento, concentrándose en la búsqueda del Goce Efectivo de los Derechos (GED) de la PVDFV con un énfasis especial en aquellos que facilitan su restablecimiento social y económico en un entorno de integración comunitaria. Los aspectos generales que orientan este capítulo son: (1) la política pública del Estado dirigida al GED de la PVDFV –a excepción de la destinada a garantizar el derecho de Subsistencia Mínima–, tiene un efecto reparador[352] o es reparadora en sí misma[353]; (2) la medición de esta Política se hace mediante Indicadores que miden el Goce Efectivo de los Derechos (IGED); (3) se trata de una Política de Estado, que implica la articulación y sumatoria de esfuerzos de todos sus actores para garantizar el GED; la participación activa de la PVDFV, la Sociedad Civil y el Sector Privado son fundamentales en la búsqueda de soluciones, para lo cual se involucrarán en las distintas acciones; y (4) el objetivo principal de la Política es que la PVDFV supere la situación de desplazamiento (cesación).

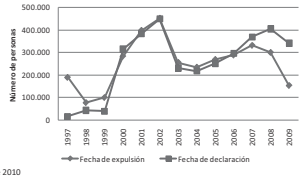
[351] Sección V.C: *Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional*.
[352] Son los componentes adicionales a la oferta y servicios sociales que el Estado brinda a todos los ciudadanos sin distinción. (acceso preferente, montos y acciones adicionales en consideración a su situación de víctimas). Lo anterior de acuerdo con las características de cada programa.
[353] Política de Restitución de Tierras.

a) Diagnóstico

1. Características generales

A julio de 2010, 3.486.305 de personas han sido víctimas de este delito[354], cuya dinámica alcanzó su pico más alto en el 2002, como lo muestra la figura IV-12. Cabe resaltar que las áreas homogéneas que registran el mayor número de personas expulsadas por municipio, según datos acumulados a julio de 2010, son: Caribe (35%), Central (27%), Pacífico (13%), Sur (12%), Amazorinoquía (6%) y Nororiental (6%).

Figura IV-5. Dinámica de desplazamiento forzado

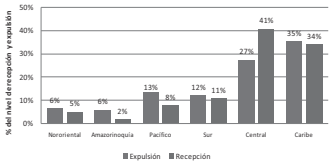


Fuente: RUPD 31 de julio de 2010

En cuanto al nivel de recepción de PVDFV, las que presentan el mayor número de personas recibidas son en su orden, Central (42%), Caribe (35%), Sur (11%), Pacífico (8%), Nororiental (5%) y Amazorinoquia (2%). Lo anterior se observa en la figura IV-6.

[354] Acción Social, Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

Figura IV-6. Nivel de recepción y expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, por región



Fuente: RUPD 31 de julio de 2010

La tabla IV–16 presenta los principales municipios receptores de PVDFV. Al analizar las concentraciones de población según la expulsión y recepción respecto a la población total de cada municipio (Índices de Presión e Intensidad)[355], se encuentra que: en la primera existe un alto nivel de presión sobre algunas áreas homogéneas como la Pacífica, Caribe y Sur; y en la segunda, en algunos casos el nivel de salida es mayor a la población total de los municipios (anexo IV.B.2-1, figuras A1 y A2).

Tabla IV-16. Principales municipios receptores

Municipio receptor	Número de personas	Región
Bogotá, D.C.	287.242	1. Central
Medellín (Antioquia)	182.997	1. Central
Santa Marta (Magdalena)	137.404	2. Caribe
Sincelejo (Sucre)	86.864	2. Caribe
Cali (Valle del Cauca)	73.518	1. Central
Buenaventura (Valle del Cauca)	72.631	6. Pacífico
Valledupar (Cesar)	70.427	2. Caribe
Villavicencio (Meta)	68.853	1. Central
Cartagena (Bolívar)	65.783	2. Caribe
Florencia (Caquetá)	64.603	4. Sur
Turbo (Antioquia)	54.295	2. Caribe
Popayán (Cauca)	54.037	4. Sur
Barranquilla (Atlántico)	53.813	2. Caribe
Cúcuta (Norte de Santander)	53.652	3. Nororiental
Quibdó (Chocó)	52.945	6. Pacífico

Fuente: RUPD 31 de julio de 2010

[355] Índice de Presión: Calcula el porcentaje de PVDFV recepcionada en un municipio frente al total de población del municipio. Índice de Intensidad: Mide porcentualmente el número de PVDFV expulsados de un municipio en relación con la población total del municipio (Las cifras utilizadas para la medición son las arrojadas por el Censo 2005 con proyección 2010).

Frente a la movilidad de la PVDFV se puede establecer que: (1) en su mayoría las personas expulsadas en una área homogénea permanecen en la misma, y las que no, por lo general se desplazan hacia la Central (anexo IV.B.3-1, mapa 3); (2) el 90% sale de un entorno rural y de éstos, el 90% llega a uno urbano[356]; (3) un 3% de PVDFV quiere retornar, un 7% está indeciso y el porcentaje restante quiere asentarse donde se encuentra[357].

2. Ejes problemáticos

Persistencia de los hechos que ocasionan el desplazamiento forzado

A 31 de julio de 2010 los niveles más altos de desplazamiento forzado por la violencia se presentaron en el 2002, y pese a la reducción posterior, aún siguen ocurriendo eventos. De acuerdo con el RUPD, en 2009 hubo nuevos desplazamientos: 143.575 personas en eventos individuales y 10.465 personas en 42 eventos masivos. Lo anterior, implica que las acciones dirigidas a la prevención de este delito necesitan ser fortalecidas.

Dificultades para lograr el Goce Efectivo de Derechos de la PVDFV

Desde 1995 el Estado ha venido desarrollando políticas dirigidas a garantizar el GED, no obstante, en 2004 fue declarado por la Corte Constitucional[358] el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación de la PVDFV, lo que llevó a la implementación de acciones tendientes a ajustar y mejorar su atención a través de las diferentes políticas del Gobierno. A partir de estas políticas se han evidenciado avances importantes en algunos derechos como Salud, Educación, Identidad, Alimentación y Reunificación Familiar, y se ha identificado la necesidad de efectuar acciones de mejora para garantizar los derechos de Subsistencia Mínima, Vivienda, Generación de Ingresos y Reparación Integral, entre los que se encuentra la Restitución de Tierras.

En Subsistencia Mínima se evidencia un rezago importante en todas las áreas homogéneas de la periferia. En Vivienda existen problemas en cuanto a gestión de suelo, abastecimiento de servicios públicos, entre otros; esto implica realizar acciones de acuerdo con las características de cada territorio. En Generación de Ingresos, en materia del mercado laboral se encuentra que la tasa de ocupación es más crítica en áreas como: Amazorinoquía, Nororiental y Pacífico. Igualmente se requiere la articulación de las acciones existentes dirigidas a reconstruir la verdad, hacer justicia y reparar integralmente los derechos vulnerados a través de la restitución, indemnización, rehabilitación (física y mental), medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Dentro de lo anterior, y en lo que corresponde específicamente a la Restitución de Tierras, es importante priorizar las acciones ya que el 60%[359] de la PVDFV manifiesta haber abandonado algún predio. Igualmente es necesario priorizar las zonas de la Política de Consolidación ante la inseguridad presentada en algunos territorios (anexo IV.B.2–2: Análisis del estado del GED en el territorio).

Problemas estructurales

Persisten falencias en la implementación coordinada, articulada, integral y simultánea de las acciones dirigidas a la PVDFV, y así mismo, en la coordinación de dichas acciones entre el nivel nacional y territorial, lo que impide garantizar la dignificación de esta población, ya sea en su lugar

[356] Acción Social, Registro Único de Población Desplazada (RUPD). La fecha de corte para los datos señalados es 31 de julio de 2010.
[357] Comisión de Seguimiento de la Política Pública para Población Desplazada: *VII Informe sobre los resultados de la medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos*.
[358] Sentencia de Tutela T- 25 de 2004.
[359] Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

de origen o donde voluntariamente el hogar decida generar arraigo, Igualmente, existen dificultades para incluir en las políticas: (1) atención diferencial a grupos de especial protección constitucional[360], (2) abordaje psicosocial y (3) participación de la PVDFV.

b) Lineamientos estratégicos

1. Generales

Todos los temas relacionados con la PVDFV y que se desarrollan a lo largo del Plan en los diferentes capítulos están enmarcados dentro de los siguientes lineamientos:

1. El Gobierno nacional buscará consolidar la seguridad y promover una cultura de DD. HH. y con ello crear un ambiente propicio para trabajar por la Paz, entendiendo que sólo de esta manera se logran contrarrestar las causas que generan el Desplazamiento Forzado por la Violencia.
2. A la PVDFV, por su condición como víctima de un delito de lesa humanidad, le son aplicables los mecanismos de Justicia Transicional, establecidos en el marco normativo e institucional que el Gobierno proponga para garantizar la reparación.
3. El compromiso es buscar el GED para la PVDFV, priorizando las estrategias que impacten en su restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación (urbana o rural).
4. Las estrategias que buscan el GED se desarrollarán en el marco de la Política General para PVDFV que se empezó a implementar en el 2009[361], en donde se establecen los componentes de: (1) Prevención y protección, (2) Atención integral, (3) Verdad, justicia y reparación (anexo IV.B.2–3).

2. Específicos

Estos lineamientos responden a los ejes problemáticos determinados en el Diagnóstico de este capítulo y para su desarrollo se tendrá en cuenta: (1) Las acciones deben ser integrales y a partir de una oferta articulada y coherente con las necesidades de la PVDFV, buscarán garantizar el GED; (2) los problemas evidenciados a través de la medición de los IGED servirán de base para ajustar las políticas; (3) para determinar las acciones y metas se tendrán en cuenta las diferencias en el territorio (anexo IV.B.2-4); y (4) para logar el restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación se hará especial énfasis en las Políticas de Vivienda y Generación de Ingresos y la Política de Restitución de Tierras, que al reparar a la población víctima del despojo de la tierra, contribuirá significativamente a este objetivo.

Medidas para prevenir el desplazamiento forzado y proteger los derechos de las víctimas de este delito

El componente de Prevención busca: (1) definir las causas estructurales de cada tipo de violación a los DD. HH. o infracción al DIH que conlleven al desplazamiento forzado por la violencia así como las establecidas en el artículo 1 de la ley 387 de 1997; (2) poner en marcha estrategias económicas, sociales, culturales, judiciales y de seguridad que permitan atacar las causas identificadas; (3) articular los esfuerzos de Entidades nacionales y territoriales para la prevención de las violaciones de los DD. HH. e infracciones al DIH (ej. Defensoría del Pueblo -SAT, CIAT, PNCT, PAICMA, Política Integral de DD. HH. y DIH del MDN)[362]; (4) generar garantías para el ejercicio de la defensa de los DD. HH.; (5) fortalecer los controles necesarios para que los servidores públicos cumplan, protejan, así como que se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DD. HH. y el DIH; (6) impulsar acciones con el objeto de evitar la comisión de hechos que atenten contra los DD. HH. y el DIH por parte de particulares; (7) impulsar Planes de Prevención y Protección que se articularán con los PIU (Plan Integral Único); (8) consolidar escenarios de concertación participativos entre las Autoridades Públicas, la PVDFV y el Sector Privado, y (9) garantizar y articular acciones inmediatas dentro de las rutas establecidas para la protección de líderes y PVDFV en general.

En la sección V.C: *Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional*, que desarrolla las acciones de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, se contemplan las estrategias que contribuirán a prevenir el desplazamiento forzado por la violencia e igualmente las que buscan proteger los derechos: Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de la población.

Acciones para buscar el GED de la PVDFV

Continuidad y mejoramiento

Continuidad y mejoramiento de las medidas existentes para los derechos de *Identidad*, *Salud* (en condiciones de calidad y oportunidad y en especial la atención oportuna de urgencias[363]), *Educación y Reunificación Familiar*. Lo anterior de conformidad a los IGED, que evidencian resultados positivos en las acciones implementadas (anexo IV.B.3-5).

Fortalecimiento y ajuste

Adelantar acciones de fortalecimiento y adecuación de la oferta existente para: (1) A*tención Psicológica y Psiquiátrica*, cuando existan implicaciones en la salud mental causadas por el desplazamiento y sea solicitado –se garantizará la atención a través de lo establecido en el POS–; (2) *Vacunación*, para los niños y niñas de acuerdo con su edad; (3) *Subsistencia mínima*, se busca que la entrega de las ayudas –en la atención inmediata, de emergencia y de transición[364]–, sea oportuna en alimentación y alojamiento, dentro de lo cual se explorarán mecanismos alternativos dirigidos a generar una transición sostenible hacia la estabilización socioeconómica; adicionalmente, se fortalecerán los componentes de orientación jurídica y psicosocial; (4) *Educación,* en lo relacionado con la atención a la extraedad se reforzarán las estrategias; y (5) *Alimentación,* en términos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (anexo IV.B.2-5).

Articulación de las políticas de Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras, en el marco del retorno o la reubicación para el restablecimiento social y económico de la PVDFV

Las políticas de Vivienda y Generación de Ingresos son el eje fundamental para lograr el restablecimiento social y económico de la PVDFV, y la Política de Restitución de Tierras y Territorios, al reparar el abandono y despojo, contribuirá significativamente a este objetivo. Para este fin, se tendrán en cuenta las políticas reformuladas[365] y los ajustes que se incluyan para el logro de sus objetivos. Las acciones que se implementen deben estar articuladas y desarrolladas en el marco del retorno o la reubicación teniendo en cuenta diferencias de los territorios, tiempos de implementación y necesidades de la PVDFV.

- ***Vivienda digna.*** Con el fin de garantizar este derecho[366] se realizarán las siguientes acciones en vivienda urbana: (1) ejecución de los subsidios asignados en las convocatorias del 2004 y 2007 y no aplicados aún; (2) acceso al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana para la PVDFV que aún no han sido beneficiaria de la oferta y cuya voluntad es el retorno o la reubicación urbana, a partir de los instrumentos y la institucionalidad que la política reformulada propone para tal fin. En materia de vivienda rural: acceso al Programa de Subsidio de Vivienda Rural para la PVDFV que aún no ha accedido a la oferta y que manifiesta la intención de retornar o reubicarse en lo rural, a través de los instrumentos e institucionalidad que la política disponga para tal fin. En el caso en el que un hogar aplique al Subsidio de Acceso Integral de Tierras, el Subsidio de Vivienda sólo debe ser aplicado en ésta tierra y a través de las modalidades de mejoramiento o construcción en sitio propio. Para ampliar los objetivos de la Política de Vivienda en general ver capítulo III.C.5: *Vivienda y ciudades amables*.
- ***Generación de ingresos***[367]**.** Se continuará con la implementación de la Política de Generación de Ingresos (PGI) en el marco establecido por el Plan de Acción del documento CONPES 3616 de 2009, con el objetivo de incrementar el potencial productivo de la PVDFV tanto en el entorno rural como urbano. Para lo anterior, se establecerá: (1) un esquema de enganche laboral en oportunidades de construcción de infraestructura y vivienda, (2) un programa de fomento al empleo para la población joven, y (3) un programa de asistencia técnica integral para PVDFV que retorna o es reubicada en áreas rurales, articulado con la restitución de tierras. En fortalecimiento institucional se definirán rutas de atención específicas para los diferentes segmentos poblacionales de la PVDFV con el fin de complementar las rutas ya planteadas en la Política, y una arquitectura institucional para el seguimiento a la implementación de dichas rutas[368]. Esto se complementará con estrategias de apoyo a la gestión territorial del desarrollo económico local, así como con políticas de mercado laboral y vinculación del sector privado.
- ***Restitución de tierras.*** Esta política busca la gestión integral de la restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios a través de la asistencia integral y gratuita a las víctimas de despojo y por consiguiente, hace parte de la Reparación Integral. Los fines de esta Política contribuyen con el restablecimiento social y económico de la PVDFV y en la medida que se restituyan los predios o se compense a las familias, se articularán las demás políticas en busca de soluciones duraderas en donde se garanticen todos los derechos. Adicionalmente, se continuará promoviendo el acceso a la tierra de manera preferente para la PVDFV a través de la entrega de subsidios[369].
- ***Articulación de políticas.*** Teniendo en cuenta que las mediciones del IGED revelan el bajo impacto de las políticas que ofrecen soluciones duraderas a la PVDFV (Vivienda, Generación de ingresos y Restitución de tierras), es necesario buscar mecanismos de articulación que permitan la integración de las mismas. Para ello, a partir de la identificación de variables tales como tiempo de desplazamiento, intención de retorno o reubicación (urbana o rural), predios abandonados y relación con dichos predios, características de la actividad productiva, situación habitacional, entre otras, se definirán mecanismos para lograr (1) una solución de vivienda; (2) ingresos suficientes y sostenibles y (3) restitución o compensación de los derechos sobre la tierra. Las soluciones de Vivienda y Generación de ingresos articuladas buscarán el restablecimiento económico y social de la PVDFV y contribuirán, junto con la Política de Tierras, a la Reparación Integral y a que la PVDFV supere su situación de vulnerabilidad manifiesta generada por el desplazamiento forzado. En el marco del retorno y la reubicación, se priorizarán las acciones que favorezcan las iniciativas que promuevan soluciones en el marco de planes de integración local[370] y proyectos incluyentes de desarrollo de comunidades (ej. Acciones en grandes asentamientos urbanos) y que beneficien a las comunidades receptoras[371].

  Con el fin de identificar las variables se adecuarán los instrumentos de caracterización de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema para la PVDFV [372]. A partir de esta información Acción Social realizará un análisis para determinar la solución de cada caso y definir la ruta de atención en materia de Vivienda, Generación de Ingresos y Reparación Integral (análisis de oferta y demanda) quien a través de un mecanismo adecuado remitirá a la PVDFV y realizará el seguimiento sobre su nivel de superación. Se crearán mecanismos de planeación, ejecución y evaluación conjunta para lograr los objetivos de articulación. Todo lo anterior con el fin de evitar duplicidades, focalizar la oferta y hacer seguimiento al restablecimiento social y económico.

Articulación de acciones para la Reparación Integral

Las políticas dirigidas al GED de la PVDFV (excepto subsistencia mínima) incorporan tanto oferta social como medidas reparadoras, éstas últimas definidas en el marco de la reparación administrativa[373]. La suma de estas medidas busca la Reparación Integral mediante acciones dirigidas a: (1) Restitución (tierras y otras medidas de restitución), (2) Indemnización (monto adicional al Subsidio de Vivienda, Acceso a Tierras que se entregará a través de éstos u otra modalidad), (3) Garantías de no repetición (algunas acciones de protección diseñadas para la

---

[360] Según el RUPD, el 36% la PVDFV son menores de 18 años, el 49% son mujeres, el 8,4% son afrocolombianos, el 2,4% son indígenas, el 5,4% son personas mayores de 65 años y el 0,5% presenta alguna discapacidad.

[361] Políticas reformuladas en el marco de las ordenes proferidas en el auto 008 de 2009 emitido por la Corte Constitucional dentro del proceso de seguimiento de la sentencia T-25 de 2004.

[362] SAT: Sistema de Alertas Tempranas, CIAT: Consejo Interinstitucional de Alertas Tempranas, PNCT: Programa Nacional Consolidación Territorial, PAICMA: Programa Atención Integral Contra Minas Antipersonal.

[363] El acceso al SGSSS implica: (1) La oportuna atención de urgencias conforme parágrafo del artículo 20 de la Ley 1122 de 2007; (2) la incorporación en los cupos disponibles del régimen subsidiado en el marco de los listados de población elegible no afiliada, para lo cual es necesario una gestión eficiente y eficaz entre la EPS y las entidades territoriales (expulsoras y receptoras); (3) garantizar la atención, con oportunidad y calidad, a partir de la identificación de sus derechos conforme a sus condiciones de afiliación, y (4) promover la incorporación de la PVDFV en la oferta de Programas de Promoción y Prevención definidos desde las Entidades territoriales y la EPS, conforme a su perfil epidemiológico y el enfoque del ciclo de vida.

[364] *Atención Humanitaria:* (1) *Inmediata:* a cargo de las entidades territoriales, garantiza la alimentación, el aseo y alojamiento de la población que presenta la declaración de desplazamiento ante el Ministerio Público y manifiesta la urgencia extrema, hasta que esté incluida en el RUPD; (2) *Emergencia:* a cargo de la Nación, garantiza la alimentación, el aseo, el alojamiento y otorgar artículos de habitabilidad a la población recién incluida en el RUPD cuyo desplazamiento haya ocurrido en un lapso inferior a 1 año desde la fecha de la declaración y recibe este tipo de ayuda por primera vez; (3) *Transición*, a cargo de la Nación, garantiza la alimentación, aseo, auxilio de alojamiento y programas que contribuyen a la subsistencia mínima para población víctima del desplazamiento forzado cuyo desplazamiento ocurrió en un lapso superior a un año desde la fecha de la declaración.

[365] Políticas reformuladas en el marco del Auto 008 de 2009 proferido por la Corte Constitucional para Vivienda (PVPD) y Tierras y el CONPES 3616 de 2009 para Generación de Ingresos.

[366] Informe de Gobierno nacional sobre el segundo cálculo de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (21 de julio de 2010).

[367] Las estrategias de Generación de Ingresos se enmarcan en los lineamientos de la sección "Igualdad de Oportunidades y desarrollo social para la prosperidad democrática –Red para la Superación de la Pobreza Extrema–".

[368] Las rutas de Generación de Ingresos para PVDFV atienden a la necesidad de proveer un enfoque de intervención diferencial y tienen un importante componente de acompañamiento psicosocial. A este respecto se plantea (1) fortalecer los lineamientos técnicos con respecto a los cuales se proporciona dicha intervención y (2) la transversalización en cada una de las rutas específicas.

[369] Para ampliar la información de la Política de Tierras y su articulación con el desarrollo económico rural se deben ver la secciones III.C.2: Agricultura y desarrollo rural y V.C Derechos Humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional".

[370] Auto 383 de 2010 proferido por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

[371] El Gobierno nacional promoverá acciones tendientes a que los Entes territoriales puedan ejecutar proyectos en otros municipios, con el fin de buscar el desarrollo territorial y la inclusión e integración de la PVDFV (tal y como lo dispone el artículo 7 de la ley 1190 de 2008).

[372] Para tal efecto se debe garantizar que toda la PVDFV haga parte de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema.

[373] Específicamente para la Restitución de Tierras se acudirán a mecanismos judiciales con el fin de resolver a quien corresponde el derecho sobre la tierra.

PVDFV); (4) Rehabilitación física y mental y (5) Satisfacción. Las medidas que brindan acceso preferente a la PVDFV para el GED serán consideradas dentro de la reparación. Los lineamientos puntuales en esta materia se concretarán a través de las iniciativas legislativas que presente el Gobierno nacional. Finalmente y adicional a las acciones anteriores que constituyen la Reparación, los derechos a la Verdad y a la Justicia se garantizarán a través de las acciones correspondientes (sección V.C: *Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional*).

Herramientas complementarias para la garantía del GED de la PVDFV

Ejes transversales

Las acciones encaminadas a alcanzar el GED, deberán articularse con fundamento en los ejes transversales que a continuación se indican: (1) Enfoque diferencial: Se deben tener en cuenta las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional[374] y lograr tener líneas de atención diferencial en las políticas existentes; (2) Retornos y Reubicaciones: Se implementará el Protocolo de Retornos existente y se creará un Protocolo de Reubicación de acuerdo con los principios de Seguridad, Voluntariedad y Dignidad. Las acciones iniciales estarán dirigidas a consolidar los retornos ya existentes; (3) Adecuación de la oferta e institucionalidad: Se articulará y adecuará la oferta existente y se revisará y adecuará la institucionalidad para la formulación, implementación, ejecución y coordinación de las políticas; (4) Atención y Abordaje Psicosocial: Las políticas contendrán rutas y programas específicos que contemplen el Abordaje Psicosocial, para lo cual se definirán los estándares mínimos para su aplicación; (5) Participación: a la PVDFV se le tendrá en cuenta en la toma de decisiones asociadas a la formulación e implementación de las políticas; (6) Sistemas de Información: (1) se adecuarán los parámetros de valoración y registro para ingresar al RUPD[375], (2) se articularán los sistemas de información tales como: RUAF[376], INFOJUNTOS, RUPD, RUPTA[377] y otros nacionales y territoriales[378].

Criterios para determinar la superación de la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia

Se definirán los criterios y mecanismos para determinar cuándo la PVDFV ha superado la situación generada por el delito de desplazamiento forzado por la violencia, teniendo como marco la búsqueda del GED. Para este efecto, se tendrá en cuenta que un hogar desplazado por la violencia supera la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado cuando se verifique a través de los indicadores de goce efectivo de derechos que cumple con: (1) Goza efectivamente con posterioridad al desplazamiento de los derechos básicos a la vida, integridad, seguridad, libertad, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, subsistencia mínima e identidad y (2) ha logrado un nivel adecuado en el restablecimiento económico y social, para lo cual, se desarrollará y medirá un indicador global de restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación.

[374] Autos 092 y 251 de 2008, 004, 005, 006 de 2009 proferidos por la Corte Constitucional en el marco del proceso de seguimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-25 de 2004
[375] Registro Único de Población Desplazada.
[376] Registro Único de Afiliación, el cual está a cargo del Ministerio de Protección Social.
[377] Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.
[378] Auto 011 de 2009 proferido por la Corte Constitucional.

Seguimiento a la garantía del GED hogar a hogar

Para lograr la medición de los IGED hogar a hogar se adecuarán las herramientas de medición INFOJUNTOS y los registros administrativos. Se fortalecerán los mecanismos de seguimiento a Entidades nacionales y territoriales para certificar su contribución a la Política para la PVDFV.

Coordinación

- ***Entre las entidades nacionales.*** (1) Fortalecimiento y ajuste de las instancias de coordinación nacional existentes; (2) Flexibilización de la oferta nacional dirigida a PVDFV, de tal manera que se encuentre acorde con las necesidades de la PVDFV y la realidad territorial; (3) Propiciar mecanismos de coordinación y articulación entre el Gobierno nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional y Sector Privado.
- ***Nación y entidades territoriales.*** (1) Ajustar el esquema de coordinación Nación territorio, para propiciar la articulación entre los distintos niveles y mejorar los procesos que brinden soluciones integrarles en materia presupuestal y de ejecución de la política de prevención protección y atención al desplazamiento forzado por la violencia. Igualmente se establecerán y clarificarán las responsabilidades y competencias de los distintos niveles territoriales frente al goce efectivo de cada derecho; (2) Aplicación de los Principios de Descentralización Administrativa (Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad), para lo cual, se formulará un documento CONPES y (3) Se conformará un equipo interinstitucional del Gobierno nacional para brindar apoyo técnico a las Entidades territoriales en el diseño y actualización del Plan Integral Único PIU.
- ***Entre entidades territoriales.*** (1) Incentivar los mecanismos que permitan articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención, Protección y Atención Integral de la PVDFV entre las Entidades territoriales; (2) Fortalecer las instancias de coordinación territorial y (3) Se acompañará la actualización de los Planes Integrales Únicos – PIU- y la articulación con los Planes de Desarrollo Local, a través de mecanismos de asistencia técnica creados para tal fin.

C. C. Políticas diferenciadas para la inclusión social

a) Grupos étnicos

Colombia se caracteriza por ser una Nación pluriétnica y multicultural, lo cual se constituye en una riqueza nacional y regional, y en un reto para la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo para los grupos étnicos y la pervivencia de sus culturas, bajo los principios del respeto y reconocimiento del derecho a la diferencia.

Los grupos étnicos, poseen gran variedad de manifestaciones culturales relacionadas con la cosmovisión, lingüística[379], organización social y política, relaciones económicas, manejo adecuado del ambiente, relacionamiento con el territorio, talentos, etc. Dicha diversidad étnica y cultural genera derechos especiales en materia de gobernabilidad interna, territorialidad, autonomía, participación, entre otros, que es claramente reconocida en la legislación colombiana, a través de mandatos constitucionales y normatividad derivada de éstos, Tratados y Convenios internacionales ratificados por el país, y una extensa jurisprudencia.

En Colombia se diferencian cuatro grupos étnicos reconocidos: la población *indígena*[380]; la población *raizal* del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; la población *negra o afrocolombiana* - de la que también hacen parte los palenqueros de San Basilio del municipio de Mahates (Bolívar); y la población *Rrom o gitana*.

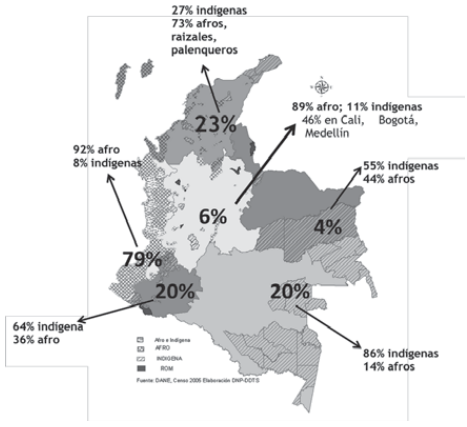
Según información del Censo General (DANE) 2005, se auto reconocieron como pertenecientes a grupos étnicos un total de 5.709.238 personas que representan el 13,7% del total de población nacional[381]. Del total de población de grupos étnicos, los indígenas ascendieron a 1.392.623; población negra, mulata y afrocolombiana 4.273.722; raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 30.565; palenqueros 7.470; y Rrom 4.858.

Si bien la población de grupos étnicos se encuentra distribuida en todo el país, ésta se concentra especialmente en cuatro zonas[382]: Caribe (40%), Central (30%), Pacífico (17%) y Sur (12%).

No obstante lo anterior, cabe anotar, que la zona que tiene mayor población étnica a su interior es la Pacífica, en donde cerca del 80% de su población pertenece a alguno de los grupos étnicos, principalmente afrocolombianos; seguida en su orden por, la zona Caribe con el 23%, y Amazorinoquia y Sur con 20% cada una (figura IV-7).

[379] En Colombia se ha identificado y reconocido la riqueza lingüística de los grupos étnicos: 65 lenguas indígenas; el creole de los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; el palenquero de las comunidades de San Basilio de Palenque; y el *romaní* o *Rromanés* lengua del pueblo Rrom (gitano).
[380] 87 pueblos indígenas.
[381] Según Censo General 2005 (DANE), el total de población nacional ascendió a 41.468.384 personas residentes en el territorio colombiano.
[382] Las zonas planteadas se refieren a las establecidas en el capítulo II. *Caracterización, dinámica y desafíos regionales del PND*.

Figura IV-7. Concentración población étnica por grupo y zona



Fuente: Censo DANE 2005. Cálculos DNP-DDTS

Se destacan por concentrar alta población afrocolombiana las ciudades de Cali (13%), Cartagena (7%), Buenaventura (6%), Medellín (3%) y Bogotá (2%). Por su parte el pueblo Rrom o gitano se caracteriza por ser demográficamente minoritario y se ubican fundamentalmente en ciudades del Caribe (Barranquilla y Cartagena), y de la zona Central (Cali, Bogotá, Cúcuta y Girón).

La mayoría de la población indígena habita en la zona rural del país (79%), particularmente en los resguardos indígenas legalmente constituidos, en las parcialidades indígenas, o en territorios no delimitados legalmente; mientras que el 73% de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, y el 94% de la población Rrom se concentran en zonas urbanas.

La población indígena tiene titulados 735 resguardos indígenas, ubicados en 235 municipios, con una población de 1.042.579[383]. Por su parte, a las Comunidades Negras se les han asignado 162 Títulos Colectivos en un área de 5.218.024 hectáreas, beneficiando a 63.440 familias principalmente del Pacífico colombiano.

[383] Fuente Población certificada por DANE para el año 2010

Figura IV-8. Territorios de grupos étnicos

Fuente: SIGOT. Elaboración DNP-DDTS

La población de los grupos étnicos se ha visto afectada por aspectos que la hacen especialmente vulnerable, tales como, elevados índices de pobreza que inciden de forma directa en su calidad de vida, y prácticas sociales de discriminación y exclusión por razón de pertenencia étnica. En efecto, en los municipios con población mayoritariamente indígena o afrocolombiana[384] el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se ubica en el 66% y 57% respectivamente, estando por encima del promedio nacional (27%).

Por otra parte, esta población presenta menor nivel de alfabetismo, baja escolaridad, y menores tasas de asistencia escolar, debido fundamentalmente a dificultades de pertinencia, acceso, permanencia y calidad en el ciclo educativo, lo cual dificulta la superación de la pobreza. Así mismo, como consecuencia de la baja calificación del talento humano, la población de los grupos étnicos presenta mayores tasas de informalidad, y vinculación a empresas unipersonales relacionadas con actividades de "rebusque", que derivan en bajos ingresos y ausencia de seguridad social en buena parte de ellas (tabla IV-17).

Tabla IV-17. Alfabetismo, asistencia escolar e informalidad según pertenencia étnica

Pertenencia étnica	% NBI	Alfabetismo >15 años	Asistencia Escolar (2005)			Informalidad laboral (2007) *
			3-5 años	6-11 años	12-17 años	
Nacional	27	91,5	50,3	90,9	77,7	57%
Indígenas	57	71,3	30,9	72,6	58,7	67%
Afrocolombianos	66	88,8	51,4	89,9	77,8	65%
Gitanos (Rom)	ND	93,8	64,2	86,8	75,7	50%
Sin pertenencia étnica	ND	92,5	51,1	91,8	78,4	56%

Fuente: DANE, Censo General 2005. Cálculos SE DDS DNP
* Fuente DANE ECH-Trece Áreas segundo trimestre. Cálculos SESS-DDS-DNP

De otro lado, la presencia de actores armados y de narcotráfico en territorio de resguardos indígenas, comunidades negras, y territorios insulares, acompañado del reclutamiento forzado de jóvenes por parte de actores armados ilegales, así como, la victimización de niñas y mujeres, generan desplazamiento y pérdida del territorio ancestral. En este sentido, es importante resaltar el número de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos en los territorios colectivos de las comunidades étnicas del país. En el año 2006 en los territorios indígenas, según el SIMCI[385] habían 4.995 hectáreas de cultivos de coca, con incrementos en los años 2007-2008 (5.357 y 6.049 hectáreas respectivamente), y una reducción en el 2009 (4.549 hectáreas).

El fenómeno del desplazamiento forzado de la población de grupos étnicos, según cifras del RUPD[386], afecta en mayor medida a los afrocolombianos (tabla IV–18), presentando una tendencia ascendente en la expulsión, que alcanzó su punto más alto en el año 2007 con 46.445 personas afrocolombianas expulsadas, las cuales en su mayoría han salido de los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, y Chocó.

El desplazamiento de familias y comunidades enteras, ha afectado la tenencia y la seguridad jurídica de sus territorios, elemento fundamental para la conservación cultural y la supervivencia de los pueblos. El desarraigo de las familias de sus zonas de origen para incorporarse a los cinturones de miseria de los centros urbanos, en donde las condiciones de habitabilidad son precarias, también genera la fragmentación del tejido social y el debilitamiento de los procesos organizativos de base, con efectos claros sobre la inclusión social.

[384] Corresponde a 112 municipios cuya población afrocolombiana es igual o mayor al 30% del total municipal, y 75 municipios donde la población indígena es igual o mayor al 30% del total municipal.

[385] Proyecto SIMCI- UNODC Colombia. Proyecto de carácter tecnológico e investigativo que tiene entre sus objetivos principales generar el Censo de cultivos de coca, monitorear su dinámica y determinar el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país.
[386] Registro Único de Población Desplazada.

Tabla IV-18. Población desplazada por grupos étnicos

Grupo étnico	Número de personas
Gitano(a) Rrom	22.291
Indígena	84.053
Negro(a) o afrocolombiano(a)	292.529
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	4.140
Total población grupos étnicos desplazados	**403.013**
Total población desplazada	**3.486.305**
Desplazados grupos étnicos/Total población desplazada	**12%**

Fuente: RUPD. Corte 31 de julio de 2010

Con el propósito de atender las diferentes problemática, se han venido construyendo diferentes políticas por parte del Gobierno nacional[387], no obstante, es preciso continuar avanzando en la generación de igualdad de oportunidades con el propósito de mejorar las condiciones de vida, así como, prevenir y atender el desplazamiento forzado.

b) Lineamientos y objetivos

El Gobierno nacional con el propósito de garantizar el logro de los objetivos propuestos, incorporará como lineamiento estratégico el *enfoque diferencial*[388] en las acciones de política pública orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral, considerando las diferencias poblacionales, regionales y características específicas de la población de los diferentes grupos étnicos, de tal manera que se garantice su pervivencia como culturas y la atención oportuna, eficiente y pertinente.

Así mismo, promoverá la implementación de *acciones afirmativas*[389] teniendo en cuenta las condiciones de marginación y prácticas sociales de discriminación que han afectado a estas poblaciones históricamente.

Conforme a lo anterior, se buscará el logro de los siguientes objetivos:

- Promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial.
- Protección de los derechos fundamentales de la población étnica.
- Fortalecimiento de las organizaciones y formas propias de gobierno.

[387] Entre ellas, Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, Documento CONPES 3660 sobre igualdad de oportunidades para población afrocolombiana, Decreto 2957 de 2010 para protección integral del pueblo Rrom. En proceso la formulación de una política pública integral para los pueblos indígenas.
[388] Se entiende por enfoque diferencial, aquellas acciones de política pública que consideran las diferencias poblacionales, regionales y las características específicas de la población de los grupos étnicos. Este derecho se encuentra consagrado en el Art. 13 de la Constitución Política que define que todas las personas gozarán de los mismos derechos y oportunidades.
[389] Se entiende que las acciones afirmativas o diferenciación positiva corresponden a aquellas que reconocen la situación de marginación social de que ha sido víctima la población de los grupos étnicos, particularmente la afrocolombiana, y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo. (Sentencia Corte Constitucional T-422 de 1996)

c) Acciones generales para grupos étnicos

1. Promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial

Protección social

Con el propósito de avanzar en la coordinación interinstitucional, intersectorial e interterritorial para la inclusión, de manera concertada, de los grupos étnicos en los planes, programas y proyectos de promoción social de las entidades territoriales, que posibiliten el acceso a la salud y la inclusión social de esta población, con enfoque de derechos, intercultural y diferencial, se desarrollarán las siguientes acciones:

- Diseño e implementación de modelos de salud integrales e interculturales y de carácter binacional
  –trabajados con los Ministerios de Salud de países vecinos–, que permitan la interacción entre el Sistema Nacional de Protección Social en Salud y las medicinas tradicionales de los grupos étnicos, que incluyan: (1) definición de perfiles epidemiológicos interculturales, (2) apropiación de la estrategia de vivienda saludable acorde a las características y necesidades de los grupos étnicos, (3) formación en salud intercultural y con enfoque diferencial para el recurso humano propio de los grupos étnicos y aquel que labora con ellos, (4) definición de indicadores interculturales en los sistemas de información que permita el registro, caracterización y análisis de las condiciones de vida de los grupos étnicos; (5) implementación de acciones específicas para la atención a población con discapacidad acordes con sus características socioculturales.
- Concertación de prioridades, metas y acciones en salud pública con los grupos étnicos, incluyendo programas de salud sexual y reproductiva, que formarán parte del Plan de Salud Territorial y donde se involucren actores asociados con la satisfacción de necesidades básicas para estas poblaciones, en armonía con los Planes Educativos Comunitarios (PEC).
- Diseño e implementación, con enfoque diferencial, de programas, planes, pilotos, estrategias y herramientas de política pública, en el marco de la protección social, para la población de grupos étnicos en situación de desplazamiento.
- Implementación, de manera concertada, de medidas administrativas y normativas necesarias para garantizar el derecho de acceso y participación de los grupos étnicos en el Sistema de Protección Social.
- A través de la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se diseñarán y concertarán planes específicos y diferenciales para población de grupos étnicos con énfasis en los niños y niñas de primera infancia de estas comunidades, teniendo en cuenta las particularidades de cada grupo étnico. Así mismo, se promoverán programas y proyectos que favorezcan los procesos de autosuficiencia alimentaria para los grupos étnicos, de acuerdo a sus hábitos de subsistencia tradicional y su contexto sociocultural –entrega de semillas, compra de herramientas, compra de insumos para, fortalecimiento de las chagras, entrega de pie de cría para proyectos pecuarios–.
- El ICBF continuará adelantando el proceso de definición de minutas diferenciales, que contribuyan a establecer las consideraciones mínimas para construir un plan alimentario ajustado a los requerimientos nutricionales de los grupos poblacionales y que respete las

diversas culturas alimentarias. Los programas del ICBF con complementación alimentaria concertarán sus minutas con las comunidades de grupos étnicos teniendo en cuenta los alimentos y preparaciones tradicionales, épocas de cosecha y disponibilidad en los mercados locales.

Superación de la pobreza

La estrategia para la superación de la pobreza extrema, JUNTOS, consecuente con su objetivo central de apoyar a las familias más vulnerables y de consolidarse como principal instrumento para la promoción social, pondrá a disposición de los entes territoriales y de las entidades del orden nacional y local, la información pertinente de la Línea de Base Familiar disponible en el Sistema de información - InfoJUNTOS, con el fin de caracterizar y visibilizar las necesidades más apremiantes de las familias con miembros autoidentificados como pertenecientes a Pueblos Indígenas, Afrocolombianos, Palenqueros, Raizales y Rrom que están vinculadas a la estrategia.

Igualmente, tanto en los espacios comunitarios propios de deliberación y decisión de las comunidades a las cuales pertenecen dichas familias, como en los espacios creados o utilizados por la estrategia para la coordinación y articulación interinstitucional, se darán a conocer tales diagnósticos con el fin de promover el diálogo intercultural en torno a la definición de acciones efectivas y diferenciales adecuadas a las especificidades culturales y a sus planes de vida y etnodesarrollo. JUNTOS garantizará que este diálogo tenga el aval o consentimiento de las autoridades reconocidas en sus respectivas comunidades.

Además, con el fin de cualificar el proceso de acompañamiento familiar y comunitario brindado a las familias pertenecientes a grupos étnicos vinculadas a JUNTOS, se estimulará, en el trabajo con las entidades pertenecientes a la Red, la concreción de los compromisos sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo en aras de fortalecer la organización y la cultura propia de los grupos étnicos, la intervención institucional con acciones diferenciales y las capacidades territoriales encaminadas a mejorar sustancialmente las condiciones de vida, impulsar la inclusión social y el desarrollo, específicamente en regiones donde se esté implementando JUNTOS.

Generación de ingresos y desarrollo alternativo

Con el fin de aumentar la capacidad de generar ingresos de las poblaciones de los grupos étnicos, se promoverán acciones tendientes a facilitarles el acceso adecuado al mercado de trabajo. Entre otros, se avanzará en acciones orientadas a promover el comercio justo con perspectiva étnica, para la producción especializada de "productos étnicos" que puedan encontrar nichos de mercado nacional e internacional. Así mismo, se impulsarán y fortalecerán las industrias culturales y artísticas con perspectiva étnica.

Se avanzará en el diseño de mecanismos, en el marco de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, para promover la inclusión en los procesos de contratación de las entidades territoriales, acciones afirmativas a favor de organizaciones comunitarias de grupos étnicos.

Por otra parte, Acción Social continuará en la implementación de la estrategia de intervención de Territorios Étnicos Productivos (TEP) que, con enfoque diferencial, aborda aspectos del desarrollo económico, social y ambiental de las comunidades afrocolombianas e indígenas relacionados con los procesos organizacionales, productivos y de seguridad alimentaria, seguridad del territorio, recursos naturales, y presencia de cultivos ilícitos. Sobre este último, la estrategia TEP avanzará en la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos en pro de la gobernabilidad del territorio.

Así mismo, se promoverá el desarrollo alternativo en territorios colectivos de grupos étnicos afectados o en riesgo de ser afectados por los cultivos ilícitos, o ubicados en corredores estratégicos para el narcotráfico, con esquemas como el pago por servicios ambientales, proyectos de seguridad alimentaria y/o proyectos productivos que contemplen el derecho propio, el respeto por la diversidad étnica y cultural, los planes de vida y de etno-desarrollo, el enfoque diferencial, los usos y costumbres de las comunidades, teniendo en cuenta las potencialidades ambientales de los resguardos y las tierras de comunidades negras. Lo anterior con el objetivo de reducir las drogas ilícitas pero sobre todo fortalecer la gobernanza de las comunidades y la gobernabilidad sobre el territorio.

Emprendimiento y empleabilidad

Se fortalecerán los programas de formación y calificación del talento humano, acordes con sus particularidades culturales y territoriales, y promoción del empresarismo –capital semilla y crédito productivo–, emprendimiento (Mipymes) y empleabilidad, como estrategia de inclusión y fortalecimiento de la democracia desde el reconocimiento y aprovechamiento de las potencialidades, vocaciones y talentos de la población de los grupos étnicos y de sus territorios. Así mismo, se promoverán alianzas con instituciones educativas, para desarrollar competencias que mejoren la empleabilidad y las propuestas propias de trabajo de los jóvenes.

2. Protección de los derechos fundamentales de la población étnica

Prevención y protección de derechos humanos

En el marco de la Política Nacional Integral de Derechos Humanos (DD. HH.) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) se desarrollarán, entre otros, los siguientes componentes:

- En prevención del desplazamiento forzado, se fortalecerá el monitoreo y la recolección de información de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario de las comunidades étnicas, para que sea tenida en cuenta en el marco de la emisión de informes de riesgo y alertas tempranas por parte del SAT y CIAT[390], respectivamente.
- Acorde con el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), se promoverá la atención a niños, niñas y adolescentes de grupos étnicos, con una perspectiva intercultural sobre la base de una política de reconocimiento, con el propósito de proteger integralmente sus derechos, mediante el fortalecimiento étnico y cultural de las comunidades.
- Se adecuarán las medidas de protección en contra del asesinato selectivo, amenazas, hostigamientos y persecuciones de líderes, autoridades tradicionales, etnoeducadores, maestros, auxiliares de salud, defensores de derechos humanos y demás miembros prominentes de las comunidades étnicas, contempladas en el Auto 200 y el Decreto 1740 de 2010, a los usos y costumbres de las mismas y a su situación particular de riesgo, y a partir del reconocimiento de los sistemas propios de protección y de derecho especial indígena –guardia indígena, semaneros, alguaciles–, y de las comunidades afrocolombianas –por ejemplo, la guardia cimarrona en San Basilio de Palenque–.

Atención a la población de grupos étnicos desplazados

Se avanzará en el diseño e implementación con enfoque diferencial de planes, programas y estrategias orientadas a la población de grupos étnicos en situación de desplazamiento, de

[390] Sistema de Alertas Tempranas Y Comité Interinstitucional de Alerta Temprana.

conformidad con las sentencias de la Corte Constitucional y con el propósito de dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y en especial a los Autos 251 de 2007; 092 de 2008; 004, 005y 008 de 2009.

De igual manera, se incluirá la variable étnica en las acciones que implementan las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) o del esquema de coordinación que lo remplace, con el fin de hacer más pertinente y efectiva la atención de dicha población y se priorizará a la población de grupos étnicos en la nueva Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento. Las estrategias establecidas para población desplazada de grupos étnicos, cuando se considere pertinente, se deben priorizar y articular con la política nacional para la población desplazada, en la cual se incluyen temas de prevención, protección, atención integral, acompañamiento integral a procesos de retorno y verdad, justicia y reparación de población víctima de la violencia y el desplazamiento forzado.

Ejercicio de los derechos culturales

El Gobierno nacional con el propósito de fortalecer el ejercicio de los derechos culturales y la salvaguarda del patrimonio cultural de los grupos étnicos, y del reconocimiento y visibilización del legado, valores y manifestaciones culturales de estos pueblos y sus aportes a la construcción de la Nación, contribuirá de manera transversal a desarrollar una política pública en el reconocimiento y fortalecimiento de las iniciativas culturales de los grupos étnicos.

Para ello, el Ministerio de Cultura y el Ministerio del Interior y de Justicia impulsarán los siguientes programas: i) reconocimiento de poblaciones étnicas y fortalecimiento de la participación y representación, ii) Programa de inclusión social de poblaciones étnicas, y, iii) visibilización de los grupos étnicos en situación de discapacidad y condiciones de vulnerabilidad.

Por su parte, el ICBF a través del Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario para la primera infancia, con cobertura a grupos étnicos, desarrollará y aplicará en procesos de concertación, a fin de responder a sus necesidades particulares teniendo en cuenta donde su historia, conocimientos y técnicas, sistemas de valores y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales, en condiciones que les permitan tener una vida cultural propia, empleando su lengua madre, indispensable para el conocimiento de su cultura y el desarrollo de su personalidad.

Consulta Previa

El Gobierno nacional para garantizar el derecho fundamental de los grupos étnicos a la consulta previa, formulará un proyecto de Ley Estatutaria. Este proceso se adelantará consultando con los representantes de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, y del pueblo gitano.

3. Fortalecimiento de las organizaciones y formas propias de gobierno

El Gobierno nacional, a través de los Ministerios del Interior y de Justicia, Educación y Cultura, entre otros, promoverán programas orientados a fortalecer las formas propias de gobierno de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, de los Pueblos Indígenas, de la población Raizal y del Pueblo Rrom o gitano, a partir de su reconocimiento, posibilitando y apoyando de manera efectiva las acciones para la recuperación y práctica de los valores culturales con énfasis en el reconocimiento del saber depositado en los mayores y sabedores de estas comunidades.

4. Ronda Censal

La Dirección de Censos del DANE, adelantará la conformación de un grupo de trabajo que se encargará de elaborar el proyecto y la definición de las diferentes etapas (precensal, censal y poscensal) para la realización del próximo Censo, el cual está proyectado para realizarse entre el 2014 o 2015. El DANE en el 2011 tiene como meta entregar una propuesta de diseño, para que en el 2012 se pueda iniciar la etapa de planeación y preparatoria. Estas etapas se realizarán en forma específica para los grupos étnicos, las cuales requieren un tratamiento especial y son simultáneas para el censo general.

d) Acciones específicas por grupo étnico

1. Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Acceso, permanencia y pertinencia de la educación

Se fortalecerán las acciones afirmativas orientadas a crear las condiciones para el desarrollo y aplicación de la etno-educación intercultural y los estudios afrocolombianos en todo el sistema educativo nacional, garantizando la enseñanza en las lenguas criollas y creole tal como está dispuesto en la Ley 1381 de 2010, mejorar la calidad y aumentar el acceso, promoción y permanencia de esta población en todos los niveles educativos desde la educación inicial hasta la superior.

Generación de ingresos y acceso al mercado laboral

Fortalecer programas de formación y calificación del talento humano, promoción del empresarismo y emprendimiento (Mipymes). Así mismo, sostener el crecimiento de las metas de los cupos de formación técnica y tecnológica en las regiones que concentran la mayor cantidad de población afrodescendiente, y el diseño de un programa de promoción de los derechos laborales de la población afrocolombiana.

Prevención y protección de derechos humanos

Diseño e implementación de planes, programas y estrategias para población afrocolombiana desplazada, con enfoque diferencial, y reconocimiento de sistemas propios de protección y derecho especial (guardia cimarrona en San Basilio de Palenque).

Titulación colectiva

En el marco del Plan Nacional de Tierras, se avanzará en la titulación colectiva a Comunidades Negras.

Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal

El Gobierno nacional con el propósito de contribuir de manera significativa en la inclusión e igualdad de oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal; así como, facilitar acciones de coordinación interinstitucional para la formulación de acciones y estrategias, creó el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de esta población. Dentro de las funciones se encuentra la promoción de estudios e investigaciones específicas en temas que se han identificado

como barreras al desarrollo, las cuales servirán de insumo para la formulación de políticas; así como, definición de lineamientos y estrategias para el diseño de planes, programas y proyectos para el desarrollo integral de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal.

Mesa de Concertación con la población raizal

Con el fin de atender la problemática específica de la Comunidad Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se reinstalará la mesa de concertación del Gobierno nacional con los representantes de estas comunidades y las autoridades territoriales. En el marco de esta mesa se buscará, entre otros, solución a tres grandes temáticas: (1) población, (2) protección de la identidad cultural del Raizal y (3) desarrollo económico y social.

Por otra parte, se continuará apoyando al Departamento en el proceso de planificación y gestión del riesgo para la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales.

En el marco de la Ley 1381 de 2010 para la defensa de las lenguas de los pueblos étnicos, el Ministerio de Cultura propenderá por la defensa, protección y fortalecimiento de la lengua nativa de los raizales teniendo en cuenta el inmenso valor cultural y espiritual que dicha lengua representa para estas Comunidades.

Se fortalecerá además el Trilingüismo, para lo cual el Ministerio de Educación retomará y fortalecerá el acuerdo firmado con los representantes de la Comisión Consultiva de Alto Nivel y la secretaría de educación del departamento Archipiélago, el cual tiene como objeto promover en el sistema educativo la enseñanza del las tres lenguas (creol, inglés y castellano).

2. Pueblos indígenas

Acceso pertinente a la salud

El Ministerio de la Protección Social avanzará en la estructuración de la propuesta del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural de los pueblos indígenas SISPI, como alternativa para la búsqueda del "Buen Vivir" de estos pueblos indígenas, mediante la acción intersectorial y procesos de consulta y concertación.

Acceso, permanencia y pertinencia de la atención educativa para pueblos indígenas

Se continuará desarrollando una educación que responda a las características, necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas, desarrollando la identidad cultural, la interculturalidad y el multilingüismo. En esta línea, se buscará que los proyectos etno-educativos posibiliten el uso práctico de la lengua, la formación de maestros, la producción de materiales bilingües, el diseño del currículo, los planes de estudios elaborados y concertados con los pueblos indígenas. Se buscará la articulación entre la oferta educativa del Estado y la propuesta del Sistema Indígena de Educación Propio, SEIP, especialmente en los temas de organización de las plantas de personal, definición del proyecto educativo institucional (PEI), y organización del registro de la matrícula.

Prevención y protección de derechos humanos y fortalecimiento de la justicia propia

Con el fin de mitigar el impacto de la presencia de la Fuerza Pública sobre comunidades y territorios indígenas, se fortalecerá la aplicación de la política de reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, consignada en la Directiva 016 de 2006 del Ministerio de Defensa e incorporada a la Política Integral de Derechos Humanos y DIH.

Así mismo, reconocimiento de los sistemas propios de protección y de derecho especial indígena – guardia indígena, semaneros, alguaciles-.

Se impulsará la armonización entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, a través de la reglamentación concertada de los mecanismos de coordinación entre estas dos jurisdicciones.

Territorio

En materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas, el Estado Colombiano y el Gobierno nacional darán cumplimiento a las responsabilidades, competencias y funciones en cuanto al reconocimiento, garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia. Para ello, se formulará un Programa Nacional para la constitución, ampliación, saneamiento de Resguardos Indígenas, que tendrá metas e indicadores definidos por regiones y por pueblos, el cual será elaborado y ejecutado por el Gobierno nacional en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas. Para la formulación, implementación y desarrollo de este programa, el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas habilitarán los recursos económicos, técnicos y logísticos necesarios para su cumplimiento.

El Plan deberá incluir entre otros los siguientes programas: (1) reestructuración de los resguardos de origen colonial y republicano, aplicando el procedimiento establecido en el decreto 2164 de 1995,
(2) constitución, saneamiento, ampliación de resguardos con tierras suficientes y adecuadas, (3) protección de los sitios sagrados de los territorios indígenas, (4) restitución de tierras a las comunidades desplazadas y despojadas de sus tierras y (5) saneamiento de los resguardos mediante la adquisición de las mejoras y la restitución de las tierras ocupadas al interior de los resguardos por terceros no indígenas.

El Gobierno nacional cumplirá los acuerdos regionales firmados con los pueblos indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta, Guajira, Tolima, Cauca, U'was, Nariño y la Mesa Regional Amazónica.

Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas de Colombia

El Gobierno nacional con el propósito de facilitar la coordinación interinstitucional para garantizar los derechos consagrados en la Constitución y el marco normativo a favor del los pueblos indígenas, creó el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Este programa, entre otras, promoverá ante las entidades estatales del orden nacional y territorial la implementación y ejecución de planes, programas y proyectos para el desarrollo integral con identidad y cultura de los pueblos indígenas, y coordinará con las entidades competentes las acciones encaminadas a promover la igualdad de acceso a los beneficios del desarrollo, social, económico y cultural.

3. Pueblo Rrom (gitano)

El Gobierno nacional teniendo en cuenta la singularidad del Pueblo Gitano que amerita un reconocimiento especial y diferencial, a fin de garantizar adecuadamente su integridad étnica y cultural, así como el ejercicio pleno de sus derechos colectivos, en el marco de lo previsto en el Decreto 2957 de 2010, se propone avanzar en estrategias orientadas a dar cumplimiento a lo previsto en dicha norma, particularmente en lo relacionado con los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento de las kumpañy o forma organizativa del pueblo gitano, así como, del espacio de interlocución del pueblo gitano con el Gobierno nacional (Comisión Nacional de Diálogo).
- Asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de interés prioritario.
- Promover por parte del Ministerio de Educación Nacional, la atención educativa de la población en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para que orienten en el marco de su política de inclusión y equidad, la atención pertinente a la población estudiantil Rrom. Así mismo, el Icetex tendrá en cuenta a esta población en el diseño de sus políticas de promoción de la educación superior a través del otorgamiento de créditos educativos.
- Proteger y promover las prácticas culturales y tradicionales de este grupo étnico.
- Implementación de medidas administrativas y normativas necesarias para el acceso de la población Rrom o gitana al Sistema General de Seguridad Social Integral.
- Adelantar, a través del Ministerio del Interior y de Justicia en coordinación con las demás entidades competentes, una propuesta de marco legislativo que permita la protección de la integridad étnica y cultural del grupo étnico Rrom o gitano.

e) Acciones adelantadas y rutas acordadas para adelantar la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos

De conformidad con los lineamientos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia C-461 de 2008, la Ley 21 de 1991 que ratifica el convenio 169 de la OIT, y demás desarrollos normativos asociados a la consulta previa para grupos étnicos, el Ministerio del Interior y de Justicia definió unos lineamientos para el proceso de consulta previa del Plan Nacional de desarrollo 2010-2014, entre ellos, que "es fundamental comprender que lo que debe llevarse a consulta con las comunidades étnicas son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades étnicas y no las generalidades del plan", así mismo, define que por ser una medida legislativa del orden nacional se deben definir con las instancias representativas de los grupos étnicos en este nivel, los términos y metodología para desarrollar el proceso de consulta previa.

En este sentido, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación, acordó con los delegados a la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas[391], la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras[392], y la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Gitano o Rrom[393], una ruta específica con cada grupo, para adelantar el proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, teniendo en cuenta que es la primera vez que se lleva a cabo este proceso.

Estas rutas acordadas, incluyeron las siguientes actividades: (1) talleres de socialización y discusión de las bases del Plan Nacional de Desarrollo en diferentes regiones, con representantes de pueblos indígenas y afrocolombianos; (2) elaboración y presentación de documento "Plan Integral de Permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas", con propuestas por parte de los delegados de los pueblos indígenas, en el marco de lo acordado en reunión de la Mesa Nacional de Concertación; (3) elaboración y presentación de documento con propuestas por delegados del Pueblo Gitano "Plan de acciones afirmativas para la pervivencia del pueblo Room – Gitano de Colombia"; (4) elaboración del Plan de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras 2010-2014 "Hacia una Colombia multiétnica y pluricultural con prosperidad democrática", en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 70 de 1993[394]; (5) elaboración por parte de los ministerios y entidades nacionales de documento de respuesta institucional a las propuestas planteadas por los grupos étnicos;(6) reuniones instituciones y representantes de grupos étnicos para definición de acuerdos con base en los documentos presentados por los grupos étnicos; y (7) reuniones de protocolización de consulta previa.

1. Ruta acordada con la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano

En el marco de la instalación y primera reunión de la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano, el 1 de diciembre de 2010, se llevó a cabo la reunión de protocolización de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo con los representantes del pueblo gitano.

En esa reunión se presentaron las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, por parte del Departamento Nacional de Planeación, y se orientó un taller para la construcción de propuestas y aportes al Plan Nacional de Desarrollo por parte de los representantes de las diferentes Kumpañy, lo cual complementó las propuestas contenidas en el documento *Plan de Acciones Afirmativas para la Pervivencia del Pueblo Rrom (gitano) de Colombia* entregado al Gobierno nacional el 30 de noviembre de 2010.

Como resultado de este proceso, las entidades nacionales que revisaron el documento de propuestas y las memorias del taller, presentaron sus observaciones y definieron líneas de acción para desarrollar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (anexo IV.C.1–1: Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos, numeral 1).

2. Ruta acordada con la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas

El Gobierno nacional, en el marco de la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas (MNC), el 5 de octubre de 2010 inició con los representantes de estos pueblos el proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con la definición de una ruta que incluyó entre otras actividades:

- Presentación y socialización del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos,* por parte del Departamento Nacional de Planeación en la Mesa Nacional de

[391] Decreto 1397 de 1996
[392] Decreto 3770 de 2008
[393] Decreto 2957 de 2010

[394] En el artículo 57 se determina la conformación de una Comisión de Estudios para la elaboración del Plan de Comunidades Negras como marco de referencia para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

Concertación (MNC), y en talleres para cada una de las macro-regiones identificadas por la MNC.

- Conformación y financiación de un equipo de nueve delegados indígenas, durante dos meses, para la elaboración de un documento con propuestas del pueblo indígena para ser incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Entrega por parte de los representantes del pueblo indígena al Gobierno nacional del documento "Plan Integral de Permanencia y Pervivencia de los Pueblos Indígenas".
- Documento de respuesta del Gobierno nacional a las propuestas de los pueblos indígenas, en el marco de la Mesa Nacional de Concertación.
- Firma de preacuerdos temáticos entre 19 ministerios y entidades del Gobierno nacional y las diferentes subcomisiones de la Mesa Nacional de Concertación.

5. Protocolización de la Consulta Previa el 26 de enero de 2011, en donde se firmaron acuerdos entre el Gobierno Nacional y representantes de los Pueblos Indígenas (anexo IV.C.1–1: Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos, numeral 2).

3. Ruta acordada con la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras

El 7 de octubre de 2010 se inició con estas comunidades, el proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con la definición de una ruta que incluyó entre otras actividades:

- Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos,* por parte del Departamento Nacional de Planeación.
- Retroalimentación del Plan de Desarrollo de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, en trece talleres regionales, acompañados por la Comisión de Estudios que formuló el Plan, el Ministerio del Interior y de Justicia y los representantes Consultivos de Alto Nivel.
- Entrega al Gobierno nacional del documento Plan de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales "Hacia una Colombia Multiétnica y Pluricultural con Prosperidad Democrática".
- Respuesta del Gobierno nacional a las propuestas al Plan de las Comunidades.
- Firma de preacuerdos temáticos entre las entidades del Gobierno nacional y las diferentes subcomisiones de la Consultiva de Alto Nivel.
- Protocolización de la Consulta Previa el 28 de enero de 2011, en donde se firmaron acuerdos entre el Gobierno nacional y representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (anexo IV.C.1–1: Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos, numeral 3).

f) Metas

Tabla IV-18

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Diseño y validación de modelos de salud integrales e interculturales	0	3
Implementación, en el marco de la protección social, de Planes de Salvaguarda Auto 004 y Planes de Protección y Atención del Auto 005	0 0	34 Planes Salvaguarda Indígenas 62 Planes de protección a comunidades Afro
Promover la creación y fortalecimiento de empresas en diferentes sectores, y sostener el crecimiento de las metas de los cupos de formación técnica y tecnológica en las regiones que concentran la mayor cantidad de población afrodescendiente.	8.993	31.403
Diseño programa de promoción de los derechos laborales de la población Afrocolombiana	0	1
Asistencia para la incorporación del enfoque diferencial de diversidad y acción sin daño en planes, programas y proyectos (pueblos con auto diagnóstico en lengua nativa; población fortalecida para su inclusión, representación y visibilización; instituciones asesoradas).	15 auto diagnósticos lengua nativa 5.060 personas fortalecidas	60 auto diagnósticos lengua nativa 20.247 personas fortalecidas
Fortalecimiento organizativo de las kumpañy (forma organizativa pueblo gitano)	0	12
Propuesta de Política Pública para Pueblos Indígenas	0	1
Fortalecimiento organizativo y de la justicia propia de pueblos indígenas (apoyo formulación reglamentos internos de comunidades priorizadas, desarrollo de habilidades y competencias para gobierno propio y aplicación de justicia propia	0 reglamentos internos 0 capacitaciones 0 casos demandas atendidas	100 reglamentos internos 80 capacitaciones 50 casos demandas atendidas
Propuesta de Ley Estatutaria de Consulta Previa	0	1
Propuesta de marco legislativo que permita la protección de la integridad étnica y cultural del grupo étnico Rrom (gitano)	0	1

2. Género

El concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres –desde sus diferencias–, tanto como a la igualdad de derechos, al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad. Por tanto, esta categoría de análisis permite incluir tanto las inequidades que afectan a las mujeres como las que afectan a los hombres. Uno de los elementos importantes a destacar de la noción de género son las relaciones desiguales de poder que se establecen entre hombres y mujeres y que se deben a los roles socialmente establecidos. Por otra parte, tener un enfoque de género significa estar atentos a esas diferencias que socialmente se establecen y actuar en consecuencia.

Construir equidad entre mujeres y hombres requiere impulsar acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a unas y otros; avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades demanda introducir de manera transversal y como eje conductor en las políticas públicas de equidad, en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública, el enfoque de género, como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades; así mismo, requiere, establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado.

Aunque en las últimas décadas se han obtenido avances en la situación de las mujeres, algunos indicadores muestran todavía la persistencia de graves discriminaciones que influyen negativamente sobre el desarrollo pleno de las mujeres y que se reflejan entre otras cosas en altos índices de violencia basada en género (VBG) serias desigualdades en el mercado laboral y baja participación en los cargos de poder y de toma de decisiones. En este contexto potenciar el papel de la mujer en la sociedad y atender a sus intereses estratégicos y necesidades prácticas se configura en un tema de justicia y de reconocimiento y atiende también a los compromisos del Estado colombiano con las mujeres y con la comunidad internacional ratificada en Convenios y en Tratados Internacionales en el camino de lograr la igualdad de de género y la equidad social[395].

a) Diagnóstico y problemática

Con base en lo anterior se examinan aspectos relativos a condiciones de discriminación en el mercado de trabajo y las actividades productivas, en el acceso a servicios sociales y con sus consecuentes efectos sobre el bienestar y en la violencia basada en género.

1. Mercado de trabajo y actividades productivas

Situación laboral y salarial

En la actualidad se presenta una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral ya sea por los cambios en la estructura familiar, incremento de la jefatura del hogar por parte de la mujer, mayor acceso a los servicios educativos, entre otros factores. Estos aspectos han permitido a las mujeres obtener ingresos y fortalecer sus capacidades y competencias; sin embargo, aún se presentan disparidades respecto a la inserción laboral entre hombres y mujeres. En este sentido, pueden observarse diferencias en la tasa global de participación de las mujeres la cual aunque viene incrementándose –en 2002, el 47,3%; y en 2010, el 51,4%[396]–, sigue siendo inferior a la de los hombres que en promedio alcanzan una participación del 74%.

De acuerdo con la información de la ECV[397] 2008, la posición ocupacional de los hombres y las mujeres tiende a ser diferencial: mientras las mujeres se ubican en sectores como comercio, reparación, restaurantes y hoteles (11,6%), industria manufacturera (6,5%) y servicios sociales, comunales y personales (5,7%); los hombres se ocupan en servicios sociales, comunales y personales (21,1%), transporte, almacenamiento y comunicación (14,9%) e industria manufacturera (5,8%). Los niveles de desocupación muestran diferencias por sexo y en los factores causales e intensidad: para 2010, el nivel de desocupación es mayor en la mujeres (15,8%, *versus* 9,4%), aunque la variación en el período 2002-2010 fue similar (2,8 y 3,0 puntos porcentuales, respectivamente); con una influencia significativa en ambos casos del desempleo abierto[398]. En el nivel de subempleo no existen diferencias significativas en 2010: el subempleo subjetivo[399] alcanza en 2010 un nivel del 32,8% en hombres y el 33,7% en mujeres, mientras el subempleo objetivo[400] es del 12,5% en hombres y el 12,8% en mujeres. En ambos casos el nivel de ingresos es la principal razón de empleo inadecuado.

En los diferenciales de ingreso[401], se documenta un pequeño cambio durante los últimos 20 años entre los salarios de hombres y mujeres: para el periodo 1994-1998, los hombres ganaban un 18.3% más que las mujeres –medidas como porcentaje de los salarios laborales de las mujeres- y en el periodo 2002-2006 esta relación disminuye al 13,5%. Aunque el incremento en los ingresos laborales entre los años 2002-2009 ha sido mayor en las mujeres (1.91%), frente al 1.84% en los hombres, el ingreso laboral de los hombres sigue siendo mayor para este último año: mientras el ingreso laboral de las mujeres alcanza 864.178 pesos en los hombres toma un valor de 1.080.519 pesos, es decir una brecha de ingresos laborales del 20%[402] .

Por competencias, para el año 2009 se aprecia un mayor nivel educativo por parte de las mujeres, en particular a partir del nivel de educación media[403]: el 7,9% en hombres y el 9,2% en mujeres, para educación media; y el 10,7% en hombres y el 11,8% en mujeres, para educación superior. De otra parte, para el periodo 1991 – 2009, se observa un incremento en el total de años aprobados por sexo, con una variación del 27,4% en hombres y el 26,8% en mujeres, pero para 2009, sigue siendo más representativo el total de años aprobados en mujeres –9,45 años, mientras que en hombres alcanza 8,85 años–. Como se mencionó, aunque no necesariamente debe considerarse como un factor de discriminación, si puede tener influencia sobre la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral.

Actividades productivas

Es reconocido que el trabajo remunerado se hace visible y está enfocado en la generación de ingresos para satisfacer las necesidades propias de los individuos y de su núcleo familiar, pero el trabajo no remunerado enfocado en el cuidado aunque no tiene una medición de orden monetario tiene implicaciones dentro del entorno productivo ya que permite el desarrollo del núcleo familiar, la generación de condiciones de salud adecuadas, el mantenimiento del orden, los deberes y por tanto, del desarrollo social; estos factores yuxtapuestos muestran al hogar no sólo como un demandante de servicios sino como un proveedor de insumos[404]. Colombia adolece de un sistema de información que permita hacer visible el aporte del trabajo no remunerado, sin embargo, con información de la ECV para varios años, se aprecia, a partir de la ocupación principal, una proporción mayor de mujeres dedicadas a los oficios del hogar –aproximadamente un 30% de las mujeres contra sólo un 3% de los hombres–; sin embargo, con el transcurso del tiempo, esta ocupación ha venido siendo asumida también por los hombres, influenciado por la inserción de las mujeres en el mercado laboral. Estas modificaciones de roles han generado que la relación de trabajos remunerados entre hombres y mujeres muestre que por cada mujer en 1997 trabajan 1,87 hombres y en 2008 esta relación cambia a 1,79 hombres por mujer, y la relación entre las mujeres dedicadas a los oficios del hogar frente a la población masculina cambia de 1.32 hombres por mujer en 1997 a 1,38 en 2008. Entre tanto, la proporción de trabajo sin remuneración alcanza niveles aproximados del 2,0% en hombres y un 2,7% en mujeres para el año

---

[395] Atiende en particular a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, a la Convención Belem do Pará, a las Plataformas de Acción de las Cumbres mundiales de Beijing, El Cairo, Viena, entre otras, y a la Cumbre del Milenio, ODM 3.

[396] Información 2010, trimestre móvil mayo - julio.

[397] ECV - Encuesta de Calidad de Vida.

[398] *Desempleo abierto*: incluye a todas las personas pertenecientes a la PEA que en la semana de referencia no tenían un empleo asalariado o independiente, estaban disponibles para empezar a trabajar y estuvieron en busca de empleo. En el caso colombiano, la búsqueda de empleo corresponde a las últimas cuatro semanas. Fuente: DANE - Metodología GEIH. 2009.

[399] *Subempleo subjetivo:* se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. Fuente: DANE - Metodología GEIH. 2009.

[400] *Subempleo objetivo*: comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración, y están en disposición de efectuar el cambio. Fuente: DANE - Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH. 2009.

[401] Hoyos, A. et ál. (2010). The persistent Gender Earnings Gap in Colombia, 1994 - 2006. *Documentos CEDE, 16*, 27-28.

[402] Ingresos Totales (Asalariados, más independientes con ajustes a cuentas nacionales). Cálculos DNP, DDS con base en ENH, ECH, GEIH.

[403] En primaria y secundaria los niveles resultan ser similares, cercanos al 15% y el 12%, respectivamente.

[404] Dentro de este contexto es pertinente definir la Economía del cuidado como el trabajo realizado, primordialmente en la esfera doméstica para el cuidado de las personas que se complementa con trabajo asalariado en el hogar, trabajo asalariado en los servicios públicos y privados y trabajo social voluntario. Existe, por lo tanto, una esfera de esa economía del cuidado que es remunerada y otra no remunerada. El trabajo no remunerado desarrollado en el ámbito familiar es el núcleo de ese proceso de reproducción social sobre el cual recae la responsabilidad final de armonizar las demás formas de trabajo y/o absorber sus insuficiencias. Picchio, A. (1999) "Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social". En: Carrasco, C. (ed) Mujeres y economía. Barcelona: Icaria – Antrazyt.

2008, y la ubicación de este tipo de trabajos se concentra en fincas en terreno propio, arrendado o ajeno y las viviendas que habitan –el 10,4% de los hombres y el 15,5% de las mujeres–.

De otra parte, entre quienes no tienen trabajo, las razones por las cuales no acceden a un empleo se asocian principalmente entre las mujeres a la responsabilidad familiar o embarazo–el 21,0% en 2003 y 20,9% en 2008– y entre los hombres al hecho de estar estudiando –el 12,0% en 2003 y el 7,0% en 2008–[405].

En conclusión, aunque las mujeres ejerzan un papel más significativo en el trabajo no remunerado, los roles que han venido planteándose de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y políticas actuales, conllevan a la necesidad de generar acciones complementarias de los hombres y las mujeres dentro del hogar y por tanto, garantizar su adecuada cualificación[406]. Sin embargo, las barreras para el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral también tienen que ver con el hecho que las mujeres ocupen posiciones desventajosas frente a los hombres en el mundo laboral, pese a su igual o mejor cualificación.

2. Servicios sociales y efectos sobre el bienestar

Si bien el Sistema de Protección Social procura la universalidad en el acceso a servicios, tanto en éstos como en los riesgos y la vulnerabilidad se presentan diferencias a poblacionales y de género.

En el caso de salud, con base en la Encuesta de Calidad de Vida, los incrementos de cobertura en los últimos años han sido significativos para la población en general, aunque las mujeres han logrado una mayor proporción de afiliación: el porcentaje de afiliación en hombres varió del 49,5% en 1997 al 84,5% en 2008, y en las mujeres del 52,0% a 87,7%[407]. De otra parte, la esperanza de vida al nacer para el periodo 2010-2015 se estima en 72,07 años en hombres y 78,54 años en mujeres. La carga de enfermedad es diferenciada en causas y en años de vida saludable: para 2005, mientras las mujeres pierden 247 AVISAS[408]; los hombres pierden 313 AVISAS, con una proporción de carga superior por discapacidad[409].

[405] Otros factores asociados son la percepción de la edad, la falta de trabajo disponible en la ciudad, responsabilidades familiares y falta de recursos para iniciar un negocio.
[406] Un ejemplo de esto son tanto las labores de cuidado a menores como adultos mayores en el hogar. En el primer caso en sintonía con las alternativas de AIPI planteadas en este plan, tanto en la cualificación de cuidadores como del recurso humano que contribuya al desarrollo de esas competencias en los primeros.
[407] por régimen, la proporción de afiliados al régimen subsidiado en ambos sexos se ha incrementado (de 13,3% a 24,8% en hombres y de 13,8% a 26,5% en mujeres), sin embargo, se presenta una disminución en el régimen contributivo (de 31,6% a 22,0% en hombres y de 36,2% a 23,5% en mujeres). Hay una tendencia mayor a la utilización de consulta de prevención por parte de las mujeres (29,3% en 2003 y 33.5% en 2008), tanto al médico como al odontólogo. Frente a una necesidad hay mayor búsqueda de atención institucional por parte de las mujeres (en 2008 44,3%, mientras que en los hombres 33,7%); y en hospitalización, el acceso es superior en mujeres que en hombres. No obstante, la proporción de uso se ha venido incrementando en los hombres (de 36,8% en 1997 a 39,8% en 2008; y en mujeres de 63,2% a 60,2%).
[408] Un AVISA es un año de vida saludable perdido por morir prematuramente o por vivir con una discapacidad. El AVISA es un índice que representa el número de años de vida saludables perdidos ya sea por discapacidad, mortalidad prematura o por ambas debidos a causas de enfermedad, por cada 1.000 habitantes. Se tienen tres tipos de AVISAS: de discapacidad, de mortalidad y total.
[409] Cuando se tienen en cuenta los años de vida perdidos por discapacidad, se tienen en cuenta aquellos eventos que no generan la defunción del individuo pero que en sí implican un deterioro de las condiciones de salud de los individuos. La causa principal de años de vida perdidos en hombres es la cardiopatía hipertensiva, principalmente presentada en los grupos de edad de 15 a 29 años y de 45 a 69 años (61,8 AVISAS) y en las mujeres, la depresión mayor unipolar (51,1 AVISAS), con una prevalencia mayor entre 15 y 29 años.

Las ayudas o subsidios en dinero o especie en 2008, no muestran diferencias significativas sobre la asignación de un subsidio en particular[410]. No obstante ha cobrado notoria importancia el rol de la mujer en la participación o el aporte a varios de estos programas, particularmente en el caso de Familias en Acción, Bancarización y proyectos productivos.

El conjunto de intervenciones han posibilitado paulatinamente el mejoramiento de las condiciones de vida. En pobreza, la incidencia en hombres pasa de 53,39% en 2002 a 44,74% en 2009; en mujeres varía de 54,08% a 46,30%. El resultado más significativo se refleja en hogares con jefatura masculina donde la reducción es del 21,5%, mientras en jefaturas femeninas disminuye en 11,4%.

3. Violencia basada en género

A partir de los desequilibrios de poder existentes entre hombres y mujeres, la información sobre violencia basada en género (VBG) revela que las víctimas son mayoritariamente mujeres y los agresores son hombres. Esta violencia, se convierte en una de las principales barreras de empoderamiento de las mujeres y se reconoce como un problema de salud pública, toda vez que genera consecuencias físicas y/o psicológicas e incluso mortalidad. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) - 2005, muestra que una de cada tres mujeres (39%) ha sido agredida físicamente por su pareja o ex pareja y el 16% lo ha sido por parte de una persona diferente al esposo o compañero. El 76% de las mujeres víctimas de violencia física no asistieron a ninguna institución a denunciar el maltrato del que fueron objeto[411]. Por otra parte, sin incluir los abusos sexuales provenientes del esposo o compañero, el 6% de las mujeres reportó haber sido forzadas a tener relaciones sexuales, donde el grupo de mujeres entre 20 y 39 años de edad, presenta un alto porcentaje de violaciones, así como las mujeres que tienen los niveles más bajos de educación[412]. El 66% de las mujeres afirman que sus esposos o compañeros ejercían situaciones de control sobre ellas.[413]

A su vez, el Instituto Nacional de Medicina Legal en el 2009, muestra que la tasa de incidentes[414] de violencia de pareja contra mujeres entre 18 y 26 años es de 99,6 y de mujeres entre 27 y 45 años de 158,9. En cuanto a la tasa de informes periciales sexológicos para el mismo año, en mujeres de 6 a 12 años es de 29,6 y en mujeres entre los 13 y 17 años es de 24.

Producto de este reconocimiento, se ha avanzado en temas de defensa de los derechos de la mujer ante la justicia, mediante la sanción de la Ley 1257 de 2008 sobre violencia contra las mujeres y el decreto 164 de 2010 que crea una comisión intersectorial denominada "Mesa Interinstitucional para erradicar la violencia contra las mujeres", que pretende articular los esfuerzos de las entidades del nivel nacional, con el fin de lograr la atención integral, diferenciada, accesible y de calidad a las mujeres víctimas de la violencia.

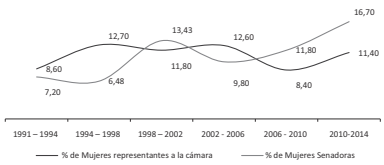
[410] A partir de los resultados de la ECV 2008, la población las principales ayudas o subsidios recibidos por algún miembro del hogar son: Familias en Acción (9,0% en hombres y 9,1% en mujeres), programa de adulto mayor (1,5% en hombres y 1,6% en mujeres) y otras ayudas o subsidios diferentes a educación (0.8% tanto en hombres como en mujeres).
[411] Los departamentos que registran violencia física por encima del 45% son en orden descendente: Amazonas, Boyacá, Bogotá, Nariño, Vaupés, Vichada, Huila, Casanare, Arauca y Norte de Santander. Los departamentos donde se observan los menores niveles son: San Andrés, Risaralda, Sucre, Córdoba y Atlántico.
[412] Los departamentos que poseen un porcentaje superior al 71% son: Chocó, Casanare, Cauca, La Guajira, Boyacá, Amazonas, Guaviare y Nariño.
[413] Estas situaciones, se presentan más frecuentemente entre las mujeres de 30 a 34 años de edad, las residentes en la zona urbana, en Bogotá y entre las mujeres que no tienen educación.
[414] Se define como el cociente entre el número de mujeres (mayores de 10 años) valoradas por violencia de pareja en el INMLCF, según grupo de edad y el total de la población de mujeres mayores de 10 años en el lugar y periodo de referencia, expresado por cada 100.000 habitantes.

Por otra parte, el desplazamiento forzado afecta tanto a hombres como a mujeres en una proporción similar, sin embargo a partir del 2005[415] la mayor expulsión ha sido de mujeres. El enfoque de género en el tema del desplazamiento se ha desarrollado en los programas pilotos y planes ordenados en los Autos diferenciales de la Corte Constitucional[416]; particularmente el Auto 092 de 2008[417], llamó la atención sobre el impacto diferencial del conflicto armado sobre las mujeres. De otra parte, datos para 2008 señalan que el 15,8% de las mujeres en situación de desplazamiento habían sido víctimas de violencia sexual. De ellas, el 18% identificó la violencia sexual como causa directa del desplazamiento e incluso si ésta no es la causa del desplazamiento, la probabilidad de ocurrencia de violencia sexual basada en género, es alta después de él. El mayor riesgo se dio entre las mujeres jóvenes: el 39,4% de las víctimas de violencia sexual reportadas se encontraban entre los 10 y 14 años de edad[418].

4. Participación política

En este aspecto, se evidencian aumentos moderados en los porcentajes de participación de las mujeres en altos cargos públicos, lo que significa que la Ley de Cuotas se ha venido cumpliendo, sin embargo este comportamiento no ha sido igual en todos los niveles y ramas de la administración pública. Así, pese al aumento de la representación de la mujer en el Congreso, estas siguen ocupando tan sólo el 15,84% de los escaños[419] (figura IV-9), siendo este porcentaje el promedio de los cargos de elección popular en todo el país[420]. En el nivel regional para el periodo 2008-2011, las cifras muestran que en las gobernaciones la proporción de mujeres que ocupan cargo de elección popular, alcanza tan sólo el 3,1%, en las alcaldías el 9,48%, en las Asambleas el 18,18% y en los Concejos Municipales el 14,49%[421].

Figura IV-9. Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso Nacional



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

De otro lado, la proporción de mujeres que ocupan cargos en las Altas Cortes de la Rama Judicial es de 22,52%, en cargos de libre nombramiento y remoción, el porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos es el 37,57% en el nivel nacional. La Rama Ejecutiva, la Registraduría Nacional y los organismos de control y vigilancia son los que mayor participación de mujeres tienen en sus cargos de máximo rango decisorio[422].

b) Estrategias

El enfoque con perspectiva de género en las políticas, planes, programas, proyectos del Gobierno nacional, fortalece la capacidad institucional para garantizar la equidad de género y los derechos de las mujeres, reconocidos tanto en las leyes vigentes como en las recomendaciones internacionales.

En el contexto de la *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social* (capítulo IV), los enfoques y planteamientos de la política pública con perspectiva de género, en el marco de las políticas y programas sectoriales, nacionales y territoriales, deberán considerar entre otros aspectos: (1) las convenciones y jerarquías que han determinado la posición de los hombres y las mujeres en la familia, la sociedad y la comunidad; (2) las diferencias entre los intereses de los hombres y las mujeres dentro del hogar; y (3) la manera en la cual cambian los roles de género. Además, deberán propender por la plena aplicación del principio de igualdad y del respeto por las diferencias basadas en edad, sexo, género, orientación sexual, identidad de género, etnia, y la dignidad de la persona, protegiendo el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que involucra el derecho a la propia imagen y la libertad sexual, entre otras manifestaciones.

El abordaje de estos elementos y su respectivo análisis deberán ser considerados como puntos de partida para que tanto los hombres como las mujeres puedan insertarse en el contexto social de tal manera que se brinden las mismas oportunidades para el ejercicio y garantía efectiva de sus derechos.

Para entender las relaciones de género se deben considerar los roles productivos, reproductivos y comunitarios que tanto las mujeres como los hombres desempeñan, mediante su estudio y

[415] Observatorio Nacional de desplazamiento forzado. Junio de 2010.
[416] Autos 092, 237 (mujeres) y 251 (niños, niñas y adolescentes) de 2008.
[417] Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004.
[418] Informe de la Defensoría del Pueblo. (2008). *Promoción y monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencia intrafamiliar y sexual.*Bogotá D.C., Colombia: DP.
[419] Resultados Elecciones 2010-2014. Consejo Nacional Electoral.
[420] Para el periodo 2010-2014, en cuanto a cargos de elección popular, en Senado y Cámara, las mujeres representan el 16,70% y el 11,40% respectivamente.
[421] Registraduría Nacional del Estado Civil, 2007.

[422] Departamento Administrativo de la Función Pública - Dirección de Empleo Público. *Informe 2009-2010.*

análisis. Sólo de esta manera, se podrán contar con los elementos claves para evaluar la situación actual y con ello diseñar las orientaciones de la política pública y de las intervenciones específicas.

Con tal propósito, el Gobierno Nacional en cabeza de la Alta Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer (ACPEM), con el concurso de las entidades nacionales competentes y contando con mecanismos de diálogo social coordinados por la Vicepresidencia de la República, elaborará y desarrollará una política nacional integral de ***Equidad de Género*** que atienda el carácter transversal de dicha temática en la política pública y las acciones afirmativas que resulten necesarias, entre los cuales: la promoción y el fomento de condiciones que permitan la igualdad de oportunidades; el ejercicio pleno de la garantía de los derechos humanos integrales e interdependientes; la participación en la vida política, cultural, económica y social, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población afrocolombiana, indígena, , Rrom (gitana) y rural.

En concordancia con lo anterior, en el corto plazo se adelantarán las acciones y programas que contribuyan a erradicar todos los tipos de Violencia Basadas en Género (VBG); reconocer la magnitud del trabajo no remunerado y la discriminación laboral, a través del seguimiento y estudio de los determinantes y abordajes apropiados al fenómeno de violencia y de la implementación de encuestas de uso del tiempo, y la utilización de sus resultados; y fomentar y aumentar los niveles de participación política de las mujeres, constituyen un compromiso fundamental para superar la vulneración de derechos y las desigualdades y fomentar el reconocimiento a la diversidad, en su entorno social, económico y político.

1. Desarrollar instrumentos de medición del trabajo no remunerado

Se propone desarrollar instrumentos y mecanismos que permitan incorporar el enfoque de género sobre las intervenciones de la población, teniendo en cuenta no sólo las contribuciones dentro del entorno productivo sino potenciar las competencias de roles de los hombres y mujeres en la creación de valor económico y público. Para lograr este objetivo, se debe contar con instrumentos de medición de los roles asumidos por los hombres y las mujeres en los hogares, diseñando e implementando una Encuesta de Uso del Tiempo en Actividades No Remuneradas desarrolladas en los hogares, que incorpore la medición del aporte en términos monetarios del trabajo no remunerado, la carga global del trabajo remunerado y no remunerado y la distribución de las actividades entre los hombres y las mujeres en el hogar, entre otros. El DANE diseñará y desarrollará estos instrumentos en sus sistemas de encuestas y demás mecanismos disponibles que permitan su adecuada valoración y seguimiento. La ACPEM en coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de los respectivos sectores, hará uso de la información para efectos de la apropiada incorporación en el enfoque y orientación de las políticas y programas.

2. Acciones intersectoriales para la equiparación de oportunidades

Las diferentes entidades ejecutoras del orden nacional y territorial, desarrollarán en el marco de sus políticas y programas, las medidas pertinentes para identificar, realizar seguimiento y evaluar las intervenciones que por su naturaleza ameriten enfoques diferenciales de género, que permitan la progresiva realización de derechos y equiparación de oportunidades entre los mismos.

El Ministerio del Interior y Justicia (MIJ) liderará en las iniciativas de política que promuevan el reconocimiento, la protección y garantía de los derechos y libertades fundamentales de las minorías, la adopción de acciones afirmativas de protección para grupos sociales tradicionalmente discriminados, en aras de garantizar la plena aplicación del principio de igualdad. A su vez, diseñará programas de asistencia técnica, social y de apoyo a la política para las comunidades históricamente discriminadas por su condición de orientación sexual e identidad de género. De igual forma, prestará la asesoría a los entes territoriales para la debida atención de éstas comunidades.

La ACPEM, realizará las acciones adecuadas de fomento, promoción, seguimiento, asistencia técnica y evaluación a las mismas en los diferentes ámbitos, así como en las iniciativas legislativas y reglamentarias que sean deseables, en coordinación con los sectores y entidades territoriales, quienes harán uso de instrumentos que permitan la adecuada articulación y cofinanciación que resulte pertinente. De igual manera, promoverá alianzas con organismos de cooperación y de la sociedad civil para el avance de los objetivos aquí señalados.

3. Seguimiento a las violencias basadas en género y establecimiento de lineamientos y estrategias pertinentes para su erradicación

Se creará el Observatorio Nacional de Violencias, a cargo del Ministerio de la Protección Social, para que permita investigar, documentar, sistematizar, analizar, visibilizar, hacer seguimiento y monitoreo a la problemática de violencias con especial énfasis en las VBG intrafamiliar y sexual. En coordinación con el Observatorio de Asuntos de Género de la ACPEM (Ley 1009 de 2006), hará seguimiento y monitoreo a los procesos de atención y articulación intersectorial, formulando recomendaciones en materia de políticas, planes, programas y normas. También, establecerá niveles de acceso y calidad a los servicios de atención a víctimas de violencias, con énfasis en las violencias sufridas por mujeres, niñas y niños. Las dos instancias llevarán a cabo alianzas institucionales, para la gestión de fuentes de información y otras funciones requeridas. En el marco de la política de atención al desplazamiento, las entidades competentes desarrollarán las medidas a efecto de minimizar el impacto del fenómeno en la población femenina, en concordancia lo dispuesto en las órdenes judiciales sobre la materia.

La ACPEM, impulsará la reglamentación y seguimiento a la implementación de leyes relativas a derechos de las mujeres: Ley 1257 de 2008 –violencia contra las mujeres–, Ley 581 de 200 –*Ley de Cuotas*–,Ley 731 de 2002 –mujer rural– y la Ley 823 de 2003 –*Ley de Igualdad de Oportunidades*–; impulsará una metodología para la creación de presupuestos sensibles al género en las diferentes entidades nacionales y territoriales y, con la participación de los sectores competentes, prestará asesoría técnica en la formulación e implementación de la política pública para erradicar la violencia contra las mujeres.

Los ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional desarrollarán acciones de manera conjunta y coordinada con las entidades territoriales, para la gestión en los planes sectoriales y territoriales de estrategias que contribuyan a la promoción de la salud sexual y reproductiva, la prevención de la violencia de género y el embarazo adolescente, con el apoyo de la ACPEM y organismos de cooperación y sociedad civil.

4. Impulsar la participación de la mujer en la vida política

La ACPEM, implementará acciones que fomenten la participación de las mujeres en la vida política, con el fin de aumentar su reconocimiento y legitimidad en la esfera del poder público, en coordinación con el MIJ, a través de la promoción en los partidos políticos, de acciones afirmativas que garanticen la equidad de género cómo principio de su organización y funcionamiento. Además, diseñarán e implementarán campañas nacionales de promoción de la participación política de las mujeres, buscando ampliar el número de escaños en los cargos de elección popular.

c) Metas

Tabla IV-19

Indicador	Linea de Base	Meta 2014
Porcentaje de mujeres que han experimentado alguna violencia fisica(a)	13-17 años: 83.62% 18-26 años: 87.03% 227-45 años: 89.74%	Diseño, desarrollo e implementación del Observatorio Nacional de Violencias Línea de base definida*
Porcentaje de mujeres que han sido forzadas fisicamente por alguna persona a tener relaciones o actos sexuales(a)	13-17 años: 4,6% 18-26 años: 10,58% 27-45 años: 15.63%	
Proporción de mujeres valoradas por violencia de pareja(a)	6-12 años: 0% 3-17 años: 8.8% 18-26 años: 96.9% 27-45 años: 159% 60 o más años: 1.9%	
Tasa de informes periciaes sexológicos en mujeres(a)	0-5 años: 13.2% 6-12 años: 29.6% 13-17 años: 24% 18-26 años: 7.9% 27-45 años: 4.3% 60 o más años: 0.39%	
Brecha de la tasa de participación femenina(a)	23.5 p.p	20.84p.p
Brecha en la tasa de desempleo(a)	6,5p.p	3.2 p.p
Brecha de ingresos laborales(a)	20% *	<20%
Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso Nacional y en cargos de elección popular(a)	2010-2014 Senado:16,7% Cámara: 12.65%	Acciones afirmativas desarrolladas, seguidas y evaluadas para el aumento de la proporción de las mujeres candidatizadas (ACPEM).
Proporción de mujeres candidatizadas a cargos de elección popular(a)	(2010) 19.8%	
Proporción de mujeres en los niveles 1 y 2 de las ramas ejecutiva y judicial a nivel nacional (a)	2009 39%	30

(a) Encuesta Nacional de Demografía y Salud. ENDS. Profamilia. Año 2005.
(b) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forences INMLCF-Registros Administrativos. Año 2009.
*Para seguimiento y monitoreo permanente de las VBG, especialmente intrafamiliar y sexual.
(c) DANE, Encuesta Nacional de Hogares (ENH).
(d) Cálculos Departamento Naciona de Planeación, con base en ENH.
(e) Registraduría Nacional del Estado Civil.
(f) Departamento Administrativo de la Función Pública.

V. Consolidación de la Paz

Consolidar la paz significa garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. La prevalencia del Estado de Derecho es la consolidación de la seguridad en todo el territorio nacional, la observancia plena de los derechos humanos, y el funcionamiento eficaz de la justicia.

En todos estos aspectos se han logrado avances fundamentales en los últimos años: entre 2003 y 2009 se redujo el número de secuestros extorsivos en casi 90%, los actos terroristas en más de 80% y las acciones subversivas en un 64%. Ahora bien, los índices de violencia del país son todavía excesivos bajo estándares internacionales, y adicionalmente la naturaleza de las amenazas de la violencia ha mutado en diversas formas. Lo anterior apunta a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para hacer frente a estos cambios estructurales. En concreto, se requiere una estrategia de seguridad rural para la consolidación territorial, una estrategia para la seguridad de fronteras, una estrategia para el fortalecimiento de la inteligencia, una estrategia para el desarrollo de capacidades estratégicas mínimas, y una estrategia integral para la seguridad y la convivencia ciudadana.

Para el desarrollo exitoso de estas estrategias, hemos aprendido que el problema de inseguridad no solamente pasa por el concurso de la Fuerza Pública, sino que requiere sinergias y coordinación interinstitucional para conseguir una seguridad duradera, entendida más allá del control territorial.

Uno de los aspectos cuya importancia sobresale en este tipo de sinergias es definitivamente la justicia. El fortalecimiento de la justicia y la eliminación de la impunidad son pasos críticos para garantizar el ejercicio libre y el goce pleno de los derechos humanos a toda la población. Un mayor acceso a mecanismos formales y no formales de justicia por parte de la población, así como una mayor eficiencia de las entidades responsables del tema y una política criminal y penitenciaria consistentes, constituyen acciones esenciales para hacer irreversibles los avances obtenidos en seguridad y garantizar la observancia de los derechos.

Figura V-1. Lineamientos estratégicos para consolidar la seguridad

Ahora bien, la eficiencia de la justicia no sólo es fundamental para el cumplimiento de los derechos ciudadanos. También es un requisito esencial para promover la inversión y el crecimiento económico. La eficiencia y credibilidad del sistema judicial de un país es uno de los factores de mayor impacto sobre el desarrollo de las actividades económicas.

La consolidación de la paz y la reducción de la impunidad a través de mejoras en el acceso, la eficiencia y la eficacia de la justicia no son suficientes para garantizar la observancia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Se requiere una estrategia complementaria que cubra aspectos como: la cultura y ciudadanía en derechos humanos, los derechos a la vida, la libertad e integridad personal, la lucha contra la discriminación y el respeto de las identidades.

La justicia en Colombia, entre otros, sufre de congestión en los despachos judiciales –con un inventario de expedientes cercano a 2,9 millones–, su presencia es débil en algunos territorios, y carece, en ciertas instancias, de capacidades técnicas y científicas para realizar investigaciones.

La promoción del respeto a los Derechos Humanos por parte, no sólo de todas las entidades del Estado, sino de la misma ciudadanía, así como el apoyo a las políticas de reparación, resultan fundamentales para evitar recaer en conflictos y disputas del pasado, y así propiciar unas condiciones de seguridad consolidadas que permitan mayores avances en el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico y el bienestar social.

A. Seguridad - orden público y seguridad ciudadana

1. Diagnóstico

Después de 8 años de implementación de la política de seguridad democrática, hoy el país disfruta de mejores niveles de seguridad con respecto a aquellos existentes una década atrás. El fortalecimiento de la Fuerza Pública -primordialmente en lo relacionado con el pie de fuerza, la movilidad, la inteligencia-, orientado por una política de seguridad y defensa con objetivos claros e impulsada con la voluntad política del gobierno nacional, permitió crear las condiciones necesarias para fortalecer la presencia Estatal y avanzar en el desarrollo social y económico y en la reducción del desplazamiento forzoso en el país. Como resultado de estos esfuerzos, el Estado recuperó para sus ciudadanos la mayor parte del territorio nacional que se encontraba bajo la influencia violenta de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), que comprenden a las FARC, el ELN y las Bandas Criminales (BACRIM).

No obstante estos significativos avances, las amenazas no han desaparecido e intentan transformarse para aguantar la acción de la Fuerza Pública y mantener su postura desafiante al Estado y a la democracia. Las FARC se encuentran en su momento de mayor debilidad histórica, han perdido a gran parte de su dirigencia y mandos medios lo que les genera enormes limitaciones de comando y control y han visto radicalmente reducida su capacidad de acción terrorista y violenta por cuenta de la pérdida creciente de hombres, recursos y material logístico. Sin embargo, han implementado estrategias de conservación de fuerzas y han regresado a la guerra de guerrillas en sus expresiones más básicas para golpear, de manera descoordinada y esporádica a la Fuerza Pública, e intimidar a la población. Su dependencia del narcotráfico, otras prácticas criminales y el terrorismo se profundiza como su último recurso de supervivencia. Por su parte, el ELN sufre como nunca antes una crisis de cohesión e incapacidad operativa que lo ha llevado a plegarse a las FARC en algunas zonas del país y a involucrase de lleno en el narcotráfico, corrompiendo severamente sus diferentes estructuras.

Esta transformación de las amenazas también incluye el surgimiento de las BACRIM, caracterizadas como agrupaciones de carácter multidelictivo, con alcance transnacional, carentes de plataforma ideológica y cuyos fines son netamente económicos. Estas nuevas estructuras han combinado el narcotráfico con una capacidad armada y de acción violenta para proyectarse en ciertas zonas rurales y las periferias de algunos centros urbanos, buscando el control de economías y actividades ilegales. De esta forma, se han convertido en una de las principales amenazas a la seguridad. También preocupa su creciente interrelación con las FARC y el ELN, y con grupos de delincuencia común en el ámbito urbano.

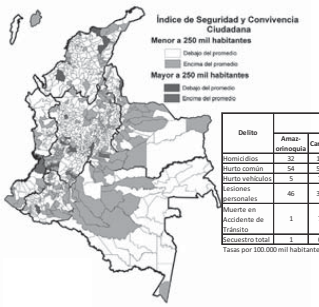
Figura V-2

Número de municipios con presencia de BACRIM	Regiones					
	Amazoniroquia	Caribe	Central	Nororiental	Pacífico	Sur
ERPAC	8	0	8	6	0	0
Los Machos	0	0	2	0	0	0
Los Paisas	0	23	3	0	0	0
Los Rastrojos	0	7	17	10	14	0
Renacer	0	0	0	0	1	0
Urabá	0	67	24	0	4	0

Fuente: DANE - IGAC y Policía Nacional.

En este sentido, las ciudades también están siendo protagonistas de la transformación que hoy presenta la situación de seguridad en el país. A pesar de la mejoría sustancial en algunos de los indicadores relacionados con la seguridad ciudadana, total de hurtos de automotores y total de hurtos a entidades financieras, por ejemplo, persisten niveles de criminalidad y conflictividad social que no pueden ser aceptados en una sociedad que avanza hacia la prosperidad y el desarrollo. Por ejemplo, los índices de homicidio en algunos centros urbanos presentan cifras muy altas y tendencias que no evidencian un decrecimiento pronunciado como es de esperarse; aunque los indicadores de hoy distan mucho de aquellos que el país sufría hace una década. También es importante reconocer el aumento continuo que vienen registrando indicadores tales como delitos contra la familia y violencia sexual, fenómenos que deben ser atendidos desde el ámbito de la seguridad y la convivencia ciudadana. Por otro lado, se ha dado una multiplicación de fenómenos delincuenciales como el microtráfico, el robo de motocicletas y el hurto común, entre otros, que al presentarse con regularidad, afectan poderosamente la percepción de tranquilidad y seguridad de los ciudadanos. Esto implica la necesidad de recuperar, mantener y mejorar la seguridad en los principales núcleos urbanos del país por medio de la acción efectiva e integral contra estas múltiples expresiones delictivas.

Figura V-3



Delito	Región						Promedio nacional
	Amaz. orinoquia	Caribe	Central	Nororiental	Pacífico	Sur	
Homicidios	32	16	19	28	26	31	27
Hurto común	54	56	104	54	14	52	250
Hurto vehículos	5	7	9	6	1	11	36
Lesiones personales	46	39	77	45	19	50	91
Muerte en Accidente de Tránsito	1	7	9	8	1	5	7
Secuestro total	1	0	0	2	1	1	0

Tasas por 100.000 mil habitantes

Fuente: DANE - IGAC y Policía Nacional.

En este contexto, es importante mantener presente la naturaleza interconectada y en muchos casos interdependiente de las diferentes organizaciones y expresiones violentas y delictivas. En este sentido, es evidente como en algunas zonas del país las FARC están asociadas con bandas criminales, quienes a su vez funcionan como estructuras articuladoras de ciertas modalidades de crimen urbano como el microtráfico de drogas o la extorsión. Esta interconexión también permite entender los vínculos que ligan la seguridad en las ciudades y el campo. De hecho, las BACRIM basan su poder en el narcotráfico, cuya infraestructura está fundamentalmente en el campo. Al mismo tiempo, las actividades sicariales y extorsivas de estas bandas determinan en buena parte el incremento del homicidio en varios centros urbanos. Estas interconexiones generan un escenario más complejo y ponen de presente la necesidad imperiosa de una respuesta Estatal de carácter integral, coordinada y permanente ante estos retos.

2. Lineamientos estratégicos - Orden público

a) Seguridad para la prosperidad

Los esfuerzos desarrollados por parte de la Fuerza Pública en el marco de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, buscan generar las condiciones para que sea posible proteger de interferencias y perturbaciones a las locomotoras que el Gobierno nacional ha definido como medios para alcanzar la prosperidad. Para que estos propósitos puedan concretarse, la Fuerza Pública coordinará con otras entidades del Estado mecanismos para alcanzar los objetivos previstos.

Por ejemplo, con los ministerios de Transporte y de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará acciones tendientes a generar las condiciones de seguridad que hagan posible la construcción de vías en todo el territorio nacional y que posibiliten el retorno al campo de la población desplazada y el normal desarrollo de las actividades agrícolas. Por su parte, con los ministerios de Minas y Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, generará acciones estratégicas tendientes a combatir la extracción ilegal de minerales, a mitigar el impacto que genere el desarrollo del sector minero-energético en materia de orden público, a garantizar la explotación, producción y transporte de hidrocarburos y a proteger la biodiversidad y los recursos naturales. Igualmente promoverá acciones para que a través de los macroproyectos de vivienda se genere un ambiente y un entorno que permita contrarrestar las amenazas a la seguridad y convivencia ciudadana. Por último, para impulsar la locomotora de la innovación, el sector continuará propiciando la investigación y el desarrollo en temas asociados a la seguridad y a la defensa, que puedan llegar a tener usos civiles.

b) Consolidación de la seguridad y lucha contra los GAML

Dada la intención de cambio y adaptación de los GAML ante la acción de la Fuerza Pública, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los Organismos de Seguridad del Estado intensificarán su esfuerzo por desarticular a estos grupos y demás organizaciones que amenacen la seguridad de los colombianos a través de la violencia, el crimen, el terrorismo y el trabajo de masas. Dentro de este marco, se impulsarán una serie de programas de inversión destinados a fortalecer los medios de protección de la Fuerza Pública y de los Organismos de Seguridad del Estado. En particular, se hará énfasis en fortalecer los medios destinados a generar inteligencia sobre las estructuras de milicias y colaboradores clandestinos de los actores al margen de la ley.

1. Plan Nacional de Consolidación Territorial

Como complemento a un esfuerzo que debe ser integral, el sector defensa continuará fortaleciendo sus capacidades para consolidar la seguridad en el territorio nacional, implementando de manera prioritaria y coordinada su oferta institucional en las zonas de consolidación. En este sentido, y con el propósito de atender las demandas de seguridad en las regiones y asegurar la logística de las Fuerzas Militares y de Policía en cada uno de los Centros de Coordinación Regional, el Gobierno nacional trabajará en la estructuración y operación de un esquema de protección y seguridad diferenciado para las aéreas de consolidación, que potencie la capacidad estratégica de Fuerza Pública frente a los objetivos del Plan Nacional de Consolidación Territorial.

2. Fronteras

Con el fin de aumentar el costo de oportunidad de violar el límite territorial colombiano y disminuir la influencia y capacidad operacional del crimen transnacional y el terrorismo sobre el territorio nacional, se harán los esfuerzos necesarios para incrementar la presencia de la Fuerza Pública en las fronteras terrestres y marítimas y la implementación de mecanismos de verificación y control migratorio por parte de la autoridad migratoria, como base fundamental de cualquier esfuerzo para generar bienestar y prosperidad en estas regiones. Las Fuerzas Militares y la Policía seguirán cumpliendo un papel fundamental en el mantenimiento de la soberanía a través de su presencia en territorios apartados y poco poblados del país y en la contención de amenazas convencionales y no convencionales.

c) Lucha contra el narcotráfico y la ilegalidad

El tráfico de drogas se ha convertido en la principal fuente de recursos que da sostenibilidad a los GAML y por lo mismo estas organizaciones son las primeras interesadas en preservar la existencia de este negocio ilegal, lo que hace aun más complejo el escenario de lucha contra el narcotráfico en Colombia. En ese sentido, el combate contra el narcotráfico en todas sus dimensiones se ha convertido en un elemento determinante para avanzar en el desmantelamiento definitivo de los grupos armados ilegales y las bandas criminales. Para atacar de manera articulada las diferentes estructuras del narcotráfico, dos aspectos son necesarios. Primero, formular una política integral contra este problema, que permita la implementación de las distintas estrategias a través de una instancia permanente de coordinación institucional. En segundo lugar, fortalecer el papel de la Fuerza Pública y otras entidades del Estado, mediante esfuerzos articulados, para contrarrestar las actividades delictivas propias de cada uno de los eslabones del problema mundial de las drogas: control de cultivos, principalmente mediante estrategias de erradicación y que contemple la posibilidad de reubicar a la población afectada; control a las sustancias químicas para el procesamiento de las drogas de origen natural y sintético; interdicción; control al lavado de activos; efectividad de la acción de extinción de dominio y control de la demanda, principalmente mediante el control del microtráfico y medidas de prevención y rehabilitación frente al consumo de sustancias psicoactivas; y responsabilidad común y compartida en la dinámica internacional.

Adicionalmente, así como la lucha contra el narcotráfico es fundamental, también lo es atacar las demás fuentes ilegales de ingresos que hoy tienen los GAML. La extracción ilegal de minerales, el microtráfico de estupefacientes, la extorsión, el tráfico de armas y especies, el robo de combustible, la trata de personas, entre otras actividades, constituyen propósitos económicos de estos grupos y, como tales, funcionan como combustible para el deterioro de las condiciones de seguridad. En ese orden de ideas, la Fuerza Pública, articulada con otras instituciones del Estado, creará estrategias para combatir estas nuevas modalidades delictivas.

d) Capacidades estratégicas

Colombia ha sido históricamente un país pacífico y respetuoso de las vías diplomáticas para la resolución de controversias. Esta situación no impide que, al igual que otros países del mundo, Colombia oriente y organice su Fuerza Pública para cumplir con el mandato constitucional de defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. En este contexto, se mantendrán y actualizarán las capacidades estratégicas, mejorando el alistamiento y capacidad de reacción que le permitan cumplir con este mandato bajo los principios de no agresión y de cooperación internacional en los ámbitos militar y policial.

Frente al contexto de amenazas que pongan en peligro la supervivencia de la nación como los son los desastres naturales, las entidades del sector son conscientes de la importancia de desarrollar capacidades estratégicas que permitan la prevención y atención de desastres y la posterior rehabilitación y reconstrucción, así como de participar activamente en la elaboración de una política nacional de movilización en la que participen los distintos sectores de la sociedad. Dos factores se tendrán en cuenta: Primero, la creación de organizaciones de Defensa Civil en los municipios que aún no la tengan, mediante programas de divulgación y capacitación a la comunidad que logren concientizar la importancia de la preparación y prevención frente a las emergencias y desastres. De igual manera, se fortalecerá la creación de ocho Direcciones Seccionales en los Departamentos de Arauca, Amazonas, San Andrés (Islas), Guanía, Guaviare, Putumayo, Vichada y Vaupés para garantizar mayor efectividad en la atención de emergencias naturales o causadas por el hombre. Y segundo, la participación de las Fuerzas Militares, principalmente a través de Ingenieros Militares, en la reconstrucción de vías estratégicas y otras de difícil acceso para la ejecución de obras por parte de contratistas civiles.

Con relación a las acciones de inteligencia y contrainteligencia, se continuará con su fortalecimiento y modernización en las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o quien haga sus veces, y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), con el propósito de incrementar los logros obtenidos de forma cooperativa e individual en la prevención y la lucha contra las amenazas en contra de la democracia, la seguridad y la defensa nacional. Así mismo se avanzará en la formulación de un plan general de inteligencia que articule a las diferentes instancias que integren una comunidad de inteligencia; y en la creación e implementación de herramientas de control con el respeto al secreto y la reserva de la información, en procura de proteger los Derechos Humanos y los intereses supremos de la nación. Para alcanzar este fin, se requiere transformar el DAS en una nueva agencia civil de inteligencia dedicada exclusivamente a las labores de inteligencia y contrainteligencia de Estado, superando así las debilidades estructurales existentes ocasionadas, entre otras cosas, por la proliferación de funciones y la falta de controles. Igualmente se fortalecerá la función de control migratorio a través de la creación de una instancia especializada, en aras de una mejor gestión, cobertura y resultados, entre los que se incluye la prevención de los delitos transnacionales y búsqueda de mecanismos de cooperación internacional. Esto teniendo en cuenta que el control migratorio es la primera línea de defensa de un país.

Además de los esfuerzos en materia de fortalecimiento de las capacidades estratégicas, se continuará con el proceso de robustecer las acciones multilaterales, que estarán apoyadas en la tecnificación, especialización, e interoperabilidad de equipos y en la profesionalización, coordinación y flexibilidad de su personal. La coordinación internacional se dará también en las áreas de inteligencia y lucha contra las drogas. Así, se reforzarán los vínculos con fuerzas de seguridad y agencias de inteligencia internacionales, y se promoverá un portafolio de servicios con los avances y conocimientos adquiridos, como aporte a la eficacia de la lucha contra las drogas a nivel mundial.

e) Modernización del Sector Seguridad y Defensa

El sector seguridad y defensa presenta retos fundamentales para los próximos años. La Fuerza Pública y los Organismos de Seguridad del Estado deberán responder a todas las amenazas que hoy tiene el país. Y para eso, es necesario trabajar en la modernización del sector, mediante avances institucionales y normativos. Por eso, las estrategias y programas que se desarrollen en este objetivo se enfocarán en dos componentes: por un lado, en el mejoramiento gerencial y administrativo del sector y, por el otro, en los esfuerzos por mejorar las condiciones de los miembros de la Fuerza Pública.

1. Mejoramiento gerencial y administrativo del sector

- *Sostenibilidad del gasto en el Sector Defensa.* Adopción de medidas para reducir costos operativos del sector mediante búsqueda de eficiencias y desarrollo de un proceso de planeación y programación presupuestal que marque la diferencia con ejercicios inerciales de presupuestación.
- *Ciencia y Tecnología para la Defensa y la Seguridad.* Desarrollo de un plan sectorial que promueva la investigación y desarrollo, con miras a lograr que el país cuente con autosuficiencia e innovación en el campo de la defensa.
- *Agencia para la Cooperación y Exportación en Seguridad y Defensa.* Creación de una Agencia que centralice y promocione la cooperación y la oferta de bienes y servicios del sector a las Fuerzas Armadas de otros países.
- *Futuro de la Fuerza 2035.* Desarrollo de ejercicios de rediseño de Fuerza que permita generar capacidades para enfrentar los nuevos ambientes de amenazas de forma eficiente y eficaz.
- *Logística para la Defensa y la Seguridad.* Estructuración de un modelo logístico para el sector, que solucione necesidades y optimice el empleo de los recursos.
- *GSED competitivo*. Profundización en las estrategias de Gobierno Corporativo establecidas bajo criterios de planeación, direccionamiento y control, que permitan fortalecer las empresas del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), con miras a que se conviertan en un verdadero apoyo a la Fuerza Pública y un gran aporte al desarrollo del Sector de la Seguridad y Defensa Nacional.

Dentro de las estrategias para el fortalecimiento del control, se adoptarán herramientas como la instauración de revisores fiscales en cada una de las empresas de GSED, con el fin de apoyar la labor de sus juntas y consejos directivos.

2. Esfuerzos por mejorar las condiciones de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública

Dadas las condiciones especiales de riesgo y dedicación que implica el desempeño profesional de militares y policías se trabajará en la eficiencia en la asignación y administración de recursos, que permita proveer una atención adecuada a la demanda de servicios de salud, educación, recreación y la ampliación de los mecanismos de asignación de vivienda a miembros de la Fuerza Pública, heridos y dados de baja en combate, y sus familias. De igual manera, se continuará impulsando el proceso de fortalecimiento del capital humano de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, para que logren un futuro laboral al terminar su carrera en la Fuerza Pública. Finalmente, se continuará trabajando para que las Fuerzas Militares alcancen la legitimidad frente a la sociedad nacional e internacional, al demostrar que están conformadas por seres humanos integrales, formados con excelencia académica, ética y humanística para ser líderes, estrategas y comandantes respetuosos de las normas constitucionales, los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

3. Introducción y principios - Seguridad y convivencia ciudadana

La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PSCC), que el Gobierno Nacional desarrollará a partir de los criterios y ejes que se señalan a continuación, estará orientada a la protección del ciudadano frente a los riesgos y amenazas a su seguridad, permitiendo la convivencia y la prosperidad económica. Se enmarca y es uno de los pilares de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad democrática. La PSCC enfrenta varios desafíos dentro de los cuales cabe señalar: (1) fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la promoción de la cultura ciudadana; (2) combatir la delincuencia organizada y prevenir la aparición de nuevos actores dedicados al crimen organizado; (3) proteger los derechos individuales y colectivos; (4) combatir y desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; (5) responder de manera efectiva a las conductas que pongan en riesgo o atenten contra la seguridad individual y colectiva; y (6) promover la convivencia ciudadana. La política atenderá los siguientes principios y criterios de intervención:

Principios

- *Salvaguarda de las libertades y derechos individuales:* la protección del ciudadano es prioritaria
- *Articulación al interior del gobierno Nacional:* para ajustar y ejecutar los programas y proyectos relacionados con la PSCC
- *Coordinación Nación-territorio*: entre las entidades públicas del orden nacional, departamental y local para atender los temas de seguridad y convivencia ciudadana.
- *Autonomía Territorial:* para prevenir y controlar la violencia y delincuencia en su territorio

Criterios de Intervención

- *Factores determinantes de la violencia y la criminalidad:* serán atendidos prioritariamente
- *Especificidad territorial:* se debe reconocer y comprender la evolución en el tiempo de la criminalidad y las dinámicas territoriales particulares que la determinan.
- *Priorización de acciones:* las intervenciones deben responder a una priorización de los tipos criminales.
- *Integralidad focalizada*: reconoce la multicausalidad y complejidad del fenómeno delincuencial en las ciudades, y que las respuestas a éste incluyen acciones de prevención, control y aplicación de justicia penal, resocialización y asistencia a las víctimas del delito.
- *Población en riesgo:* las intervenciones sociales estarán focalizadas en la prevención secundaria y terciaria, en particular de crímenes de alto impacto en los municipios y zonas priorizadas en la PSCC.
- *Jóvenes priorizados:* para evitar su vinculación o reincidencia en la delincuencia, así como para fomentar su resocialización.

- *Largo plazo y gradualidad:* en la reducción de la violencia y la criminalidad dada su complejidad.
- *Experiencias exitosas:* la definición de las intervenciones se basará en el conocimiento de su éxito y efectividad.
- *Seguimiento y evaluación* de las políticas diseñadas y los programas ejecutados a nivel local por parte de actores institucionales y sociales.

4. Ejes estratégicos - Seguridad y convivencia ciudadana

En el marco de los principios enunciados y con el fin de atender a los desafíos señalados, la PSCC propone los siguientes Ejes y Acciones estratégicas, los cuales serán financiados en gran medida con aportes del Fondo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (FONSECON)[423].

a) Prevención social y situacional

Este eje alude a estrategias de reducción, neutralización y/o control de los riesgos específicos e inminentes de la ocurrencia de delitos; implica trabajar diversos niveles y tipos de prevención, demanda particularmente un enfoque poblacional al igual que territorial y va más allá de la amenaza de la pena y la vigilancia policial. El Gobierno nacional fortalecerá sus procesos de asistencia técnica con el fin de acompañar, promover e instalar capacidades en lo municipal para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias, programas y proyectos de prevención específica; orientados principalmente a poblaciones en riesgo de ser utilizadas y vinculadas en redes delictivas. Particularmente, formulará una política de prevención de la delincuencia juvenil y dará impulso al logro de los objetivos propuestos en el documento de política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.

Adicionalmente, se revisarán y fortalecerán programas que han estado orientados a: (1) promover la prevención temprana del delito en establecimientos educativos e impulsar iniciativas que eviten la desescolarización; (2) facilitar la inclusión social e inserción económica de quienes han estado vinculados a grupos juveniles violentos y de accionar criminal; (3) prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual; (4) prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol, discriminando estrategias e intervenciones de acuerdo al tipo de consumidor; (5) priorizar acciones destinadas a la prevención de la accidentalidad vial y a la generación de una cultura de seguridad vial; (6) transformar imaginarios y prácticas culturales que valoran positivamente fenómenos violentos y criminales; (7) promover planes de desarme y fortalecer el control, registro e interdicción al mercado y tráfico ilegal de armas con impacto en la seguridad ciudadana[424]; (8) promover la prevención situacional que comprende la recuperación de áreas deprimidas en las ciudades y cascos urbanos, la recuperación de espacios públicos y programas de renovación urbana; y (9) fomentar espacios y prácticas protectoras para niños, niñas y adolescentes en zonas de riesgo de utilización y reclutamiento.

[423] En el caso concreto del FONSECON es necesario establecer líneas prioritarias de inversión acordes con la política y sobre las cuales se realice la cofinanciación de los entes territoriales.
[424] Además de las políticas señaladas, se deberá adoptar una estrategia integral que atienda el microtráfico, y el tráfico y el mercado ilegal de armas.

b) Presencia y control policial

La recuperación, mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana requieren el fortalecimiento de la capacidad de la Policía Nacional para el control y disuasión del crimen común y emergente; su despliegue funcional en los centros urbanos y sus áreas de influencia; el apoyo tecnológico a la acción policial por medio del fortalecimiento de los Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad (SIES); el ajuste de las políticas de seguridad con el fin de adaptarlas a las dinámicas delincuenciales cambiantes; y la activa participación e involucramiento de los entes territoriales en la caracterización y tratamiento del fenómeno criminal; para lo que se requiere desarrollar la gestión territorial y promover la apropiación de las funciones y competencias por parte de las autoridades locales en la materia en el marco del Programa Departamentos y Municipios Seguros[425].

En este eje se prevé la implementación progresiva del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes[426]; el apoyo a la implementación del Plan contempla la profesionalización y dotación del personal, así como mejores medios para la movilidad, comunicaciones y logística e informática. Lo anterior estará complementado por un fortalecimiento de las especialidades de la Policía Nacional, en particular de la modalidad de Policía Judicial, a través de una mayor capacitación en investigación criminal, el mejoramiento de medios logísticos y una mejor articulación con la Fiscalía y demás organismos con funciones de policía judicial. Adicionalmente, se requerirá fortalecer los controles internos de la Institución y las veedurías ciudadanas. Finalmente, se promoverá la armonización de las acciones policiales con los requerimientos en seguridad y convivencia ciudadana de los Macroproyectos y nuevos asentamientos urbanos.

c) Justicia y denuncia

El mejoramiento de las condiciones de seguridad ciudadana requiere el fortalecimiento del Sistema Penal Oral Acusatorio, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, el régimen penitenciario ylos procesos de resocialización, temas desarrollados en el capítulo de Justicia.

Adicionalmente, en los sistemas modernos de seguridad ciudadana es de vital importancia cumplir con el objetivo de "proteger a quienes pueden sufrir o han sufrido las consecuencias de un delito"[427]. garantizando que la víctima no tenga que enfrentar estructuras institucionales desarticuladas e ineficientes que terminan por revictimizarla.

Uno de los derechos que es más vulnerado y por el cual muchas de las víctimas no denuncian, es la falta de confianza y capacidad del sistema para garantizar la debida protección, por un lado frente al victimario –cercano o desconocido–; y, por el otro, frente al mismo proceso judicial. Esto impacta negativamente el potencial restaurativo que tiene la participación activa de la víctima en

[425] Es necesario un mayor liderazgo territorial en la formulación, desarrollo y evaluación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana; los planes maestros de equipamiento en seguridad, convivencia ciudadana y justicia; y los planes viales. Lo anterior en el marco del Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), cuyo objetivo es fortalecer la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana.
[426] El Plan busca ubicar el personal policial en las áreas más afectadas por la inseguridad, focalizar su acción respecto a los delitos de mayor impacto y permitir una apropiación diferente del territorio por parte de la institución de tal forma que se genere mayor valor público en el servicio que se presta y se mejore la interacción con la comunidad.
[427] PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. "Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano" (2009). El Salvador.

el proceso penal –aporte de pruebas, testimonio–, y de disminución de los niveles de impunidad. Adicionalmente, las víctimas reportan una actitud de desestímulo a la denuncia por parte de las mismas autoridades encargadas de recibir la noticia de los delitos.

En esta política se promueve el fortalecimiento de la atención a las víctimas de los delitos de violencia sexual y violencia intrafamiliar a través de la ampliación en cobertura y calidad de los centros de atención a víctimas[428], la aplicación de protocolos especializados para el control de violencias basadas en el género, así como de la debida prestación de los servicios de salud a las víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar. De igual manera, se busca crear programas para prevenir la revictimización y formular un plan de mejoramiento de los sistemas de denuncia y atención al ciudadano.

d) Cultura de legalidad y convivencia

Se busca incrementar el apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en la apropiación y respeto de las normas de convivencia, que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas, el régimen del Estado Social de Derecho y la convivencia ciudadana. El Gobierno nacional promoverá el desarrollo de programas territoriales que incrementen la eficacia de las sanciones legales y promueva las regulaciones sociales para los comportamientos violatorios de las normas; promuevan las prácticas políticas y administrativas basadas en los principios del buen gobierno y la participación ciudadana; utilicen estrategias pedagógicas y educativas para difundir los valores constitucionales y legales; y se articulen con las políticas sociales y las que propenden por el reconocimiento de las diversas identidades.

En el horizonte hacia la reconciliación, se promoverán procesos de reintegración donde se ofrezcan beneficios directos e indirectos a los desmovilizados y sus familias, orientados al desarrollo de competencias y habilidades psicosociales, educativas, laborales y la generación de oportunidades, entre otros, para que puedan ser autónomos dentro del marco de la legalidad, ser miembros activos dentro de sus familias y comunidades, aportándole a su vez a la convivencia y a la reconciliación en coordinación y articulación con las entidades competentes del orden nacional y territorial de acuerdo a los CONPES 3554 de 2008 y 3673 de 2010 y al marco normativo del proceso de reintegración vigente.

De esta manera, se contribuye a la consolidación de relaciones de confianza entre los participantes del proceso y las comunidades receptoras, así como entre estos y las instituciones. Para tal efecto, se fortalecerán espacios de encuentro y deliberación pública; se generarán capacidades para la construcción de consensos; se promoverá la cultura de la legalidad y la participación ciudadana, entre otros. Además, se promoverán iniciativas comunitarias, privadas e institucionales que permitan transformar imaginarios sociales sobre la Reintegración y se conviertan en una posibilidad para consolidar acciones para la paz; facilitando la aceptación social de los participantes del proceso de reintegración, sin perjuicio del ejercicio de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

[428] Existen en Colombia dos Centros de Atención a Víctimas CAV (Bogotá y Bucaramanga) que cuentan con un equipo profesional conformado por abogados, psicólogos y trabajadores sociales, para orientar y acompañar a las víctimas del delito en todas las etapas del proceso judicial. Igualmente, este proyecto ha capacitado a las personas que hacen parte de la Red de Asistencia a Víctimas en Bogotá. Esta red está integrada por el ICBF, Medicina Legal, Acción Social, Policía Nacional, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Integración Social, Secretaría de Tránsito y Transporte, facultades de Derecho y Psicología entre otras entidades

El Gobierno nacional promoverá la inclusión de los lineamientos de la política de reintegración en los mecanismos de planeación y política de orden territorial.

e) Ciudadanía activa y responsable

La Política requiere del concurso decidido de la ciudadanía que es su destinataria y principal actor. La responsabilidad del Gobierno Nacional y territorial en el liderazgo e impulso de la política es innegable pero no es suficiente; reducir la violencia y la criminalidad es una labor de largo plazo que sólo es factible con una vinculación activa de la ciudadanía. Así mismo, es una responsabilidad de la sociedad, por eso debe procurarse la vinculación de todos los actores sociales pertinentes. En este eje se prevé fomentar la responsabilidad social de las empresas privadas, fortalecer un mecanismo de denuncia por parte de la ciudadanía, crear alianzas de seguridad y convivencia con los principales actores públicos y privados, particularmente en municipios priorizados, y fortalecer los frentes locales de seguridad y las Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana.

La consolidación de las "Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana" a través de la coordinación entre la Policía Nacional y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, permitirá aprovechar la información suministrada por los más de 190.000 guardias de seguridad y los medios técnicos de los servicios de vigilancia, existentes en el país. Para lograrlo, se mantendrá el marco institucional existente para la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, que garantiza su funcionamiento.

5. Componentes transversales de la PSCC

Con el propósito de apoyar el desarrollo y ejecución de los ejes señalados, es necesario avanzar en dos componentes estratégicos que son transversales a la Política: los sistemas de información y los desarrollos normativos.

1. Sistemas de Información y Estudios de Políticas Públicas

El propósito del componente es facilitar el proceso de diseño, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas efectivas contra el delito, la criminalidad y la violencia, las acciones de sanción y control policial y los procesos judiciales. El país cuenta con una amplia experiencia en el diseño, implementación y operación de sistemas de información primaria oficial y de Observatorios del Delito que utilizan estas fuentes oficiales. En esta línea, es necesario complementar las estadísticas criminales con encuestas de victimización y de autoreporte. Así como aumentar el uso de información para la implementación de políticas, planes y programas de Seguridad y Convivencia Ciudadana a nivel municipal, departamental y nacional en los próximos cuatro años.

2. Desarrollos normativos

Con el propósito de alcanzar una justicia efectiva que permita contrarrestar las amenazas a la seguridad y la convivencia se avanzará en los desarrollos y ajustes normativos necesarios para alcanzar mayor efectividad en la lucha contra la delincuencia.

6. Metas de seguridad y defensa nacional

Tabla V-1

Nombre del indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea base 2006-2009 (31 diciembre)	Meta cuatrienio	Fuente
Desmovilizados individuales	Número	Resultado	11.751	7.500	PAHD
Miembros neutralizados de las Bandas Criminales	Número	Resultado	8.109	12.000	CGFFMM y PONAL
Cocaína incautada	Tonelada	Resultado	676	676	CGFFMM y PONAL
Inmovilización e incautación insumos sólidos	Tonelada	Resultado	34.540	50.000	CGFFMM y PONAL

7. Metas de seguridad y convivencia ciudadana

Tabla V-2

Nombre del indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea base 2006 - 2009 (31 diciembre)	Meta cuatrienio	Fuente
Número de casos con lesiones personales	Número	Resultado	216.301	174.707	SIEDCO
Número de contravenciones registradas	Número	Resultado	2.216.227	2.026.412	SIEDCO
Tasa de homicidio	Tasa por 100.000 habitantes	Resultado	34*	32	SIEDCO
Tasa de hurto común	Tasa por 100.000 habitantes	Resultado	185*	180	SIEDCO
Número de casos de secuestro extorsivo	Número	Resultado	877	664	SIEDCO
Número de homicidios por arma de fuego	Número	Resultado	53.437	43.587	SIEDCO
Número de muertes en accidente de tránsito	Número	Resultado	22.654	20.016	PONAL
Número de áreas metropolitanas con el plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes implementado	Número	Resultado	8*	6	SIVICC
Número de municipios priorizados y distritos especiales con el plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes implementado	Número	Resultado	0	52	SIVICC
Impacto del PNVCC en la cultura policial	Encuesta	Resultado	0	8	Encuesta
Número de intervenciones comunitarias realizadas	Intervenciones	Resultado	98**	66	ACR
Centros de Atención Especializada para adolescentes en conflicto con la ley construidos	Centros	Resultado	0	3	ICBF

* Línea base 2010.
**2008-2010.

B. Justicia

1. Diagnóstico

Un sistema judicial independiente es fundamental para la consolidación de la democracia, el progreso social y la reducción de la violencia y sus impactos diferenciados por género. Dentro de este marco, es necesario fortalecer las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y los mecanismos diseñados para promover la resolución pacífica de los conflictos.

Igualmente, la literatura económica ha señalado la estrecha conexión entre los sistemas judiciales eficientes y el crecimiento económico (Posner, 1998). En primer lugar, un sistema judicial idóneo protege los derechos de propiedad de los asociados y garantiza el cumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos; en segundo lugar, un marco regulatorio claro y un sistema judicial eficiente, promueve la competencia en los mercados e incentiva el aumento de la competitividad de las empresas. Ambas condiciones son vitales para jalonar el crecimiento económico.

Uno de los principales problemas que afecta la prestación de los servicios de justicia formal es la congestión de los despachos. En efecto, el inventario final alcanzaba, a diciembre de 2009, 2.893.969[429] expedientes, de los cuales, el 49% se concentra en los distritos judiciales de Bogotá (590.261), Cali (242.848), Barranquilla (231.455), Medellín (203.626) y Bucaramanga (150.083). En cuanto a las áreas homogéneas, el 56% de los expedientes se agrupan en el área Central, el 20% en el área Caribe, el 13% en el área del Pacífico, el 6% en el área Sur, el 3% el área Nororiental y el 2% en la Amazorinoquia.

A pesar de los esfuerzos de la Rama Judicial por descongestionar los despachos, esa situación continúa impactando de manera negativa la prestación del servicio, y en especial, la celeridad de los procesos.

Así mismo, el aumento de acciones y omisiones de las autoridades públicas continúan generando pleitos contra el Estado, que hoy superan los 170.252 procesos[430] con las consecuencias patrimoniales que implica la indemnización de daños antijurídicos a los ciudadanos ante tribunales nacionales e internacionales. Los esfuerzos realizados resultan insuficientes para enfrentar la problemática descrita y para garantizar el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza en el ciudadano.

Otro de los problemas relacionados con el servicio de justicia son las barreras al acceso, entre las cuales se encuentran las barreras culturales que validan ciertos delitos, así como el desconocimiento de las víctimas de sus derechos particularmente aquellas que han sufrido violencia sexual y basada en género. En efecto, siguen existiendo regiones del país con una débil presencia de los operadores de los niveles nacional y territorial en materia de justicia que dificultan el acceso y acercamiento efectivo por parte de la población vulnerable[431]. También es necesario reconocer que las comunidades afrocolombiana e indígena aún son víctimas de distintas

[429] Consejo Superior de la Judicatura. (2010, marzo). *Informe al Congreso de la República 2009-2010*. Bogotá D.C., Colombia: CSJ.
[430] Datos consolidados por la Dirección de Defensa Jurídica del Estado según reporte sobre los procesos que en 2009 efectuaron 154 entidades de la Administración Pública Nacional.
[431] En 2009, 133 municipios no contaban con despachos judiciales. Consejo Superior de la Judicatura. *Plan Sectorial de la Rama Judicial*, pág, 54, Bogotá D. C., Colombia.

formas de discriminación racial en el país y que dicha situación se refleja en una mayor dificultad para acceder a la justicia.

En lo que respecta a la política criminal, los problemas fundamentales del Estado para hacerle frente a las conductas consideradas como reprochables, se centran en la deficiencia en los medios de investigación técnicos y científicos para la investigación criminal y la judicialización de las conductas delictivas, en la imposibilidad que tiene la Fiscalía General de la Nación para definir su propia planta de personal, y la falta de atención y protección eficiente a las víctimas de las actividades delincuenciales observando el enfoque diferencial y de género.

A pesar de que el límite de hacinamiento en las cárceles en encuentra actualmente cerca del promedio histórico (28,62%[432]), debido principalmente a la creación de 22.703 cupos a través de la construcción de 10 nuevos establecimientos, aún no se ha resuelto el deterioro y el envejecimiento de la infraestructura existente. En efecto, con una vida útil estimada de 50 años, el 45% de los 149 establecimientos existentes supera ese término. Estos establecimientos están distribuidos en el territorio de la siguiente manera: 1 en el área homogénea de la Amazorinoquia, 16 en el área Caribe, 102 en el área Central, 9 en el área Nororiental, 4 en el área Pacífico y 17 en el área Sur.

En cuanto a la resocialización de los reclusos, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en asociación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), deberá hacer énfasis en la resocialización del recluso, enfocada al fortalecimiento del modelo educativo, dentro del marco de un programa de tratamiento y desarrollo.

2. Lineamientos

a) Justicia formal, oralidad y descongestión

El Gobierno trabajará coordinadamente con la Rama Judicial a fin de definir políticas ambiciosas que permitan enfrentar decididamente el problema de la congestión judicial y contar con una justicia al día. En ese sentido, una de las estrategias fundamentales será la implementación gradual de la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades, y la flexibilización y armonización de procedimientos, lo que debe redundar en tiempos procesales más reducidos y en una mayor capacidad del aparato de justicia para responder en forma oportuna a las demandas ciudadanas. Estas disposiciones se acompañarán de otras medidas como la incorporación de nuevas tecnologías de la información (TIC) y modelos de gestión que generen los incentivos adecuados para los operadores judiciales, en el marco de modelos gerenciales de *buen gobierno* que garanticen el uso más adecuado posible de los recursos con que cuenta el sector.

Para los fines de la implementación gradual de la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades, y la flexibilización y armonización de procedimientos, el Gobierno promoverá la adopción de las respectivas reformas legales.

[432] Datos del INPEC con corte a septiembre de 2010.

b) Tecnologías de la información (*e-justice* y sistemas de información judicial)

Se debe fomentar el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la justicia (*e-Justice*) para ampliar la oferta del servicio en zonas alejadas y agilizar el trámite de los procesos en los juzgados. Herramientas como los expedientes judiciales virtuales, las notificaciones por medios electrónicos o las herramientas de video conferencia para audiencias en zonas apartadas, son algunas de las aplicaciones que correctamente implementadas fortalecen la justicia.

Para fortalecer el diseño, implementación y seguimiento a las políticas del sector justicia, es necesario continuar las estrategias de intercambio permanente de información entre entidades, la concertación de los indicadores de gestión y la definición de las variables relevantes para las diferentes entidades que componen el sector.

Así mismo, con la aplicación de nuevas tecnologías, se profundizará la política de racionalización del ordenamiento jurídico, para actualizarla y validar el universo del mismo. Con tal fin, se concluirá y se revisará la determinación de las normas vigentes, como paso previo para su consolidación –con apoyo del Sistema Único de Información Normativa–, para la expedición de eventuales decretos derogatorios, y para la validación y expedición de compilaciones legislativas y decretos únicos en relación con la legislación que se determine como vigente.

c) Optimización en la administración de Justicia

Para que la Justicia sea eficiente y ágil es imperativo fortalecer y modernizar los modelos de gestión aplicados por los despachos judiciales. En este sentido, se deben desarrollar e implementar modelos de gestión orientados a resultados y que estén en consonancia con un sistema de evaluación de los funcionarios que incorpore los incentivos adecuados para aumentar la productividad de los despachos.

d) Participación público-privada en infraestructura

Se generarán nuevos esquemas de asociación público-privada para la Rama Judicial y el sector justicia, que permitan desarrollar una eficiente gestión pública en materia de desarrollo de infraestructura. Se requiere encontrar fuentes de recursos complementarias al Presupuesto General de la Nación y esquemas de gestión con participación del sector privado, que permitan modernizar y ampliar la infraestructura existente, de manera que la Rama Judicial y las entidades del sector, funcionen de forma eficiente y mejoren la prestación de sus servicios a los ciudadanos.

e) Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)

Se requiere contar con una Abogacía General del Estado resistente a la corrupción, compuesta por un personal que cumpla los modelos de competencias comportamentales y funcionales de la gestión jurídica pública encargados de diseñar, ejecutar y controlar políticas estructurales y transversales en temas relacionados con la defensa de los intereses del Estado. Entre éstos, el desarrollo de un sistema de administración del riesgo jurídico que reduzca las acciones y omisiones que vulneran los derechos y bienes de los ciudadanos, la promoción de la conciliación extrajudicial, el arbitramento y demás mecanismos alternos que solucionen los conflictos en los que se involucran entidades estatales, la defensa articulada del Estado en tribunales nacionales e internacionales que garanticen el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza ciudadana.

f) Acceso a la Justicia y justicia *no formal* como herramienta de descongestión

Es importante seguir consolidando la justicia no formal, entendida ésta como los mecanismos de prestación del servicio de justicia diseñados para la resolución de conflictos. Para ello se requiere fortalecer, tanto a las instituciones, como a los funcionarios habilitados para ejercer dichas funciones, como los conciliadores en equidad y en derecho, con el fin de garantizar la continuidad de la oferta existente fortaleciendo los nuevos espacios y figuras creados como alternativas no jurisdiccionales para promover la transformación pacífica de las controversias.

De otra parte, se avanzará en eliminar las barreras de acceso a las víctimas de violencia sexual y basada en género, perfeccionando en los procesos de acompañamiento, pedagogía de derechos y asistencia psicosocial y jurídica que incentiven las denuncias y conduzcan a sanciones efectivas.

g) Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) como herramienta de descongestión y acceso

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) deben seguir contribuyendo a la no judicialización de los conflictos, a la resolución pacífica de controversias, a la descongestión de los despachos judiciales y a fortalecer la cultura dialogal. En esa medida es vital impulsar los MASC, para atender con mayor agilidad los conflictos de la población y facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia como estrategia complementaria a la establecida en esta materia por parte de la Rama Judicial.

Se debe continuar fortaleciendo los mecanismos alternativos de solución de conflictos de origen comunitario e institucional, así como a otros administradores de justicia diferentes a la Rama Judicial ubicados en entornos urbanos y rurales afectados por fenómenos de conflicto armado, violencia y asociados a la operación de la delincuencia común y organizada.

h) Enfoque regional de la Justicia

Se contará con una estrategia consensuada y concertada con la Rama Judicial que hará expresa las competencias, jurisdicciones, prioridades geográficas y criterios técnicos a ser empleados para la creación o establecimiento de operadores idóneos para administrar justicia en cada región del país.

i) Política criminal coherente y eficaz contra el crimen

En el campo de la política criminal, entendiendo por política criminal "el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción"[433], es necesario fortalecer los esfuerzos coordinados de todos los entes del Estado y mejorar la rendición de cuentas ante la sociedad, de tal forma que ello redunde en la reducción de la impunidad y la comisión de delitos, y en el fortalecimiento de la convivencia, la inclusión y la seguridad. Para el control de la criminalidad es necesario promover y apoyar la construcción de una política criminal y penitenciaria que introduzca ajustes en el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA). Respecto al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, se promoverá la apropiación y desarrollo de la finalidad del Sistema, al igual que el fortalecimiento de una oferta pertinente, asertiva y estratégica con sus demandas, tanto a nivel nacional como territorial.

Para combatir el fenómeno criminal, el país debe contar con una política criminal estructurada de acuerdo con su concepción de Estado social de derecho, coherente, eficaz y respetuosa de los derechos fundamentales, que contemple áreas en las cuales se han identificado altos índices de criminalidad, demandando atención inmediata por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y acciones conjuntas de las entidades involucradas tal como lo requiere la lucha y prevención del terrorismo, las bandas y redes criminales, el narcotráfico, el lavado de activos, la defraudación de fluidos y otras conductas punibles.

j) Articulación del Estado y estructura institucional eficiente

Dada la naturaleza compleja y especializada de la política criminal, que se extiende en acciones desde la prevención del delito hasta la asistencia pospenitenciaria, se requiere fortalecer los espacios que permitan la construcción de esta política de Estado, así como consolidar mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación. Para ello, se debe fortalecer el Consejo Superior de Política Criminal con un equipo técnico que permita apoyar la toma eficiente de decisiones.

Los cambios en la estructura institucional del sector implican contar con plantas de personal suficientes en la Fiscalía General de la Nación, las instituciones que ejercen funciones de policía judicial y apoyo técnico científico. A este respecto, es necesario que la Fiscalía General de la Nación se fortalezca como ente autónomo e independiente, lo cual se materializa en que cuente con la facultad de definir su propia planta de personal, de tal manera que sea una entidad dinámica para enfrentarse al crimen.

Con el fin de contar con instituciones de cara al ciudadano, deben fortalecerse, en la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las estrategias y modelos de atención al ciudadano; impulsar rutas, guías, protocolos y herramientas técnicas de atención integral diferenciada a las víctimas de la violencia sexual y basada en género; ampliar su presencia institucional en el territorio nacional y sus mecanismos de rendición de cuentas. Lo anterior, deberá acompañarse de estrategias de pedagogía ciudadana de tal manera que se genere mayor confianza en el sistema penal. Tales estrategias permitirán que la población esté informada sobre los procedimientos, sus derechos, y las rutas que faciliten al ciudadano acceder a los servicios de justicia.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública debe atender de manera diferenciada a los retos de defensa técnica y de representación y atención jurídica a víctimas; esto en el sistema penal mixto y acusatorio, en el sistema de responsabilidad penal de adolescentes y justicia y paz, entre otros.

[433] Colombia, Corte Constitucional. (2001, junio). *Sentencia C-646*, M. P.: Cepeda Espinosa, M. J. Bogotá.

k) Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica

Es necesario adaptar las instituciones a los retos que plantean la criminalidad y la normativa procesal penal existente, que incluye nuevos y modernos esquemas procesales como el sistema penal acusatorio, la Ley de infancia y adolescencia, la Ley de justicia y paz, la Justicia Penal Militar, la reforma al procedimiento de extinción de dominio, la actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes. Dado que los delitos fuente de lavado de activos y financiación del terrorismo se han incrementado, se fortalecerá la *Política nacional de prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos, administración de bienes incautados, acciones de extinción de dominio, cultura antilavado y financiamiento del terrorismo.*

Particularmente, la Fiscalía General de la Nación debe robustecerse en su estructura lo que supone, por una parte, la conformación de modelos investigativos eficientes que propendan por la Judicialización efectiva de los presuntos autores o partícipes de conductas punibles, la posibilidad de ejercer sus facultades constitucionales y legales de una manera más dinámica y adaptada a las necesidades investigativas; todo lo cual se enmarca en la lucha contra la criminalidad organizada.

Es necesario, que las entidades –en especial el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses–, apoyen la función permanente de policía judicial, contando con la capacidad técnica, científica e investigativa necesaria para responder a la demanda por resultados de investigación criminal oportunos y útiles para determinar la ocurrencia o no de conductas punibles y la responsabilidad de los autores y partícipes. Se debe trabajar en procura de la acreditación de los laboratorios de criminalística y certificación de las funciones de policía judicial, de tal forma que se brinde confianza sobre el actuar institucional a la ciudadanía e intervinientes en el proceso penal.

Para robustecer la capacitación, es necesario coordinar y fortalecer las escuelas y centros de formación de los operadores del sistema penal a escala nacional. Igualmente, se deben desarrollar planes interinstitucionales de capacitación y definir programas curriculares mínimos y especializados.

Así mismo, para combatir la criminalidad organizada transnacional de manera eficiente, es necesario reforzar la cooperación internacional con todas las organizaciones que puedan proporcionar un eficaz intercambio de información dentro de los principios de respeto a los derechos humanos y cumplimiento de los convenios internacionales.

Finalmente, es necesario robustecer la atención y protección a las víctimas que participan en procesos penales y garantizar que esta atención tenga un especial énfasis en la aplicación de un enfoque diferencial y de género. Así mismo, se deben impulsar los mecanismos de reporte de la violencia contra las mujeres y fortalecer la cobertura, calidad y pertinencia de la atención a las víctimas a escala territorial, garantizando la idoneidad de los operadores y sensibilizando a los funcionarios, y a la población en general, sobre los derechos de las víctimas. Para tal efecto, se precisa la difusión, conocimiento, apropiación e implementación de la Ley 1257 de 2008, al igual que el impulso a su reglamentación; en paralelo, al fortalecimiento de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Decreto 164 de 2010) promoviendo la colaboración armónica con el sector de justicia.

El proceso penal no debe dejar de lado a los presuntos autores y partícipes de las conductas punibles, como destinatarios de dicho enfoque. Lo anterior, permitirá que haya un mejor uso de los mecanismos de justicia restaurativa y una verdadera armonización entre los derechos de ambos extremos en el proceso penal, generando no sólo un mayor bienestar social, sino también una especial atención a las cadenas de vulnerabilidades. En este contexto, se deben fortalecer los programas de protección y asistencia a víctimas e intervinientes en el proceso penal, que apoyen la efectividad en la administración de justicia.

l) Política Penitenciaria

1. Mejoramiento de la infraestructura

Se elaborará un Plan Maestro de Reposición, Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura, que a partir del diseño de estándares de operación por tipo de establecimiento, fije una política de largo plazo orientada a reducir el número de establecimientos para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos de funcionamiento y de personal del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC).

El INPEC elaborará un estudio que explore en sus aspectos presupuestal, jurídico, técnico y funcional, diferentes modelos alternativos de administración de los establecimientos, y una vez se defina el modelo óptimo y se garantice su viabilidad, se impulsará su implementación con el concurso del sector privado.

2. Tecnificación del INPEC

Para tecnificar el Sistema Penitenciario y Carcelario, el INPEC elaborará un Plan Estratégico de TIC, que permita mejorar los modelos de gestión, los procesos administrativos, financieros, de recursos humanos y misionales, y facilite la integración y el flujo de información entre las diferentes sedes a nivel nacional. Igualmente, continuará con la dotación de elementos tecnológicos de seguridad y control en los establecimientos, el fortalecimiento del proyecto de audiencias virtuales para reducir el traslado de internos ahorrando costos y reduciendo el riesgo para los reclusos y el personal de custodia y vigilancia. A partir de la evaluación del sistema de vigilancia electrónica, se aumentará su cobertura de condenados y sindicados domiciliarios y la operación y financiamiento del sistema pasará del Ministerio al INPEC. Se estudiará la viabilidad legal de establecer el copago por parte de los condenados o sindicados, así como la redefinición de los requisitos para la obtención del beneficio, las causales de incumplimiento y los procedimientos de recaptura.

Se elaborará un Plan de Atención Básica para la Población Reclusa y de Tratamiento Penitenciario para los condenados que busque la reinserción social del individuo, articulando iniciativas públicas y privadas, dentro de un marco normativo que privilegie el esfuerzo académico y/o la productividad del recluso en función de sus potencialidades lo cual se reflejará en la redención de la pena.

A partir del mejoramiento de los sistemas de información de la sistematización integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) y de la plena identificación, caracterización, clasificación, y tratamiento del recluso, se orientarán los programas de atención básica y de tratamiento y desarrollo, de acuerdo con el perfil del recluso, en especial de aquel con condiciones excepcionales.

En materia educativa se ampliará la cobertura del nuevo modelo educativo del INPEC, así como aquellos relacionados con cultura, deporte y prevención del uso de estupefacientes. En materia de DD. HH., se continuará impulsando la adopción de normas, prácticas y programas dentro del SPC y las escuelas de formación para garantizar su respeto por parte de la población reclusa y los servidores del INPEC.

Metas

Tabla V-3

Objetivo	Estrategia	Indicador	Tipo de indicador	Línea base 2010	Meta cuatrienio
Justicia	Enfoque regional de la justicia	Mapa de justicia en funcionamiento	Resultado	0%	1
Justicia	Acceso a la justicia y justicia no formal como herramienta de descongestión	Construcción y dotación de 20 Casas de Justicia	Resultado	12	32
Justicia	Acceso a la justicia y justicia no formal como herramienta de descongestión	Construcción y dotación de 13 Centros de Convivencia Ciudadana	Resultado	16	29
Justicia	Mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) como herramienta de descongestión y acceso	Municipios con conciliación en equidad en operación	Resultado	-	34
Justicia	Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)	Creación de una entidad para la defensa judicial de la nación	Resultado	-	1
Justicia	Política criminal coherente y eficaz contra el crimen	Documento de política criminal elaborado	Resultado	-	1

C. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional

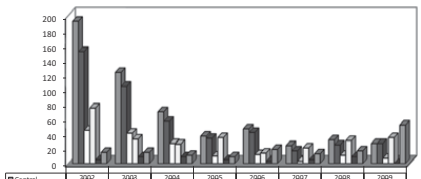
1. Diagnóstico

El Estado colombiano ha avanzado significativamente en el respeto y garantía de los Derechos Humanos de los colombianos y colombianas, lo cual se refleja en el comportamiento de los indicadores durante el periodo 2003-2009. Por ejemplo, el número de homicidios se redujo en un 32,76% y el de secuestros extorsivos en un 89,96%; los actos de terrorismo disminuyeron en un 81%; las víctimas de masacres en un 70,83%; las acciones subversivas en un 64% y el número de personas desplazadas de 2008 a 2009 en un 43,35%[434]. Desde el inicio de los procesos de la Ley de Justicia y Paz, se ha apoyado la búsqueda de la verdad en más de 44.000 hechos enunciados que relacionan a 61.012 víctimas, y ha conducido a la exhumación de 3.524 cadáveres en 2.901 fosas[435].

Una aproximación al universo de víctimas de la violencia lo constituye el número de solicitudes de reparación por vía administrativa que reglamenta el Decreto 1290 de 2008, el cual asciende a 331.604 víctimas, de las cuales el 87% corresponde a hombres y el restante 13% a mujeres. De acuerdo con el hecho victimizante, el 78,01% se relaciona con homicidio; el 10,06% con desaparición forzada; el 2,79% con lesiones que produjeron incapacidad; el 2,73% con secuestro; el 2,61% con lesiones que no produjeron discapacidad; el 2,54% con tortura; el 0,77% con reclutamiento de menores y el 0,49% con delitos contra la integridad sexual[436]. Los índices de pobreza mantuvieron una tendencia decreciente; la población que recibió ingresos inferiores a la línea de pobreza bajó del 53,7% en 2002 al 45,5% en 2009. En la salud se aumentó el número de afiliados al régimen subsidiado, se pasó del 46,6% en 2003 al 93,13% en 2009. De igual manera, en el caso de la cobertura bruta de educación básica y media, pasó del 90,6% al 105,6%[437].

Tales avances han sido reconocidos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus informes anuales de 2009, los cuales, a su vez, plantean retos en materia de respeto y garantía teniendo en cuenta que las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario aún son significativas.

Tabla V-4. Homicidios de grupos vulnerables por áreas homogéneas, 2002-2009

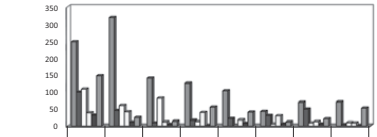


	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Central	192	159	76	37	49	24	32	27
Caribe	151	104	57	34	42	17	25	27
Nororiental	45	41	27	10	12	3	11	7
Sur	75	33	26	35	14	21	31	35
Amazorinoquia	5	9	9	5	3	5	9	0
Pacífico	15	15	11	9	19	13	17	52

Fuente: FCM, FENACON, FLIP, Ministerio de la Protección Social y Observatorio del Programa Presidencial de DD. HH. y DIH de la Vicepresidencia de la República.
Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DD. HH. y DIH, Vicepresidencia de la República.
Datos extraídos del sistema IDH. Última fecha de actualización 30 de septiembre de 2010.
* Se entiende por grupos vulnerables a los alcaldes, exalcaldes, concejales, periodistas, docentes sindicalizados, sindicalistas de otros sectores e indígenas.

[434] Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República 2010.
[435] Comité Interinstitucional de Justicia y Paz. Matriz del mes de septiembre.
[436] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Subdirección de Atención a Víctimas de la violencia. Corte: Septiembre 30 de 2010.
[437] Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República 2010.

Tabla V-5. Víctimas de masacres por áreas homogéneas 2002-2009



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Central	247	319	141	126	104	43	70	71
Caribe	100	46	9	17	22	31	50	4
Nororiental	109	61	82	13	0	6	9	10
Sur	39	42	12	40	18	30	13	9
Amazorinoquia	32	11	5	0	8	6	6	0
Pacífico	148	25	14	56	41	12	21	53

Fuente: Policía Nacional de Colombia.
Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DD. HH. y DIH, Vicepresidencia de la República.
Datos extraídos del sistema IDH. Última fecha de actualización 31 de agosto de 2010.

Por lo anterior, el buen gobierno para la prosperidad democrática, considera que las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tales como homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzado, reclutamientos forzados de niños, niñas y adolescentes, secuestros, accidentes e incidentes con minas antipersonal, vulneraciones a la integridad personal, violencia sexual y de género, toda las formas de discriminación, ataques a la población civil, violencia contra grupos étnicos, restricciones a las libertades y amenazas a defensores de Derechos Humanos y líderes sociales; así como los obstáculos para garantizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales, en los componentes de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y adaptabilidad, constituyen especial preocupación que lo instan a avanzar con decisión en el diseño e implementación de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH.

Así mismo, en el marco de sus obligaciones de respeto y garantía de los Derechos Humanos, reafirma que la dignidad humana es el centro de las acciones y políticas del Estado en los diferentes sectores; por lo tanto, se reconoce a los seres humanos como sujetos de derechos y agentes del desarrollo, garantizando la participación ciudadana sin discriminación alguna, mediante un diálogo constructivo y democrático, respetuoso del disenso y de las diferencias. De esta forma, la lucha contra la pobreza para lograr condiciones de vida digna; la seguridad democrática y ciudadana para la paz; el fortalecimiento de la justicia para la libertad; y el desarrollo sostenible a partir de las locomotoras del desarrollo: vivienda, infraestructura para el transporte y las comunicaciones, minero-energética, agropecuaria y de la innovación; se sustentarán en este enfoque de derechos y en un enfoque diferencial.

2. Lineamientos estratégicos

a) Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

1. Sistema Nacional de DD. HH. y DIH

El Gobierno nacional creará el Sistema Nacional de DD. HH. y DIH, integrado por las entidades del Estado del orden nacional y territorial con competencia en dicha materia; y por los principios, criterios orientadores, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, procedimientos, mecanismos de coordinación nación-territorio, sistema de información y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. Este sistema permitirá diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.

El sistema será coordinado por la Comisión Intersectorial de DD. HH. y DIH, liderada por el Vicepresidente de la República, la cual será reestructurada y fortalecida en términos de miembros, funciones y competencias, con el objeto de erigirla como la instancia de definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, y de respuesta e impulso al cumplimiento de los compromisos internacionales en esas materias.

2. Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH

La Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH promoverá el respeto y garantía de los Derechos Humanos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado colombiano con visión regional, bajo los principios de goce efectivo de derechos y enfoque diferencial y los criterios de racionalidad e integralidad; y se constituirá, por los siguientes componentes: (1) Plan Nacional de Acción de DD. HH. y DIH, (2) Prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, (3) Educación y cultura en DD. HH., (4) Protección, (5) Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (6) Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (7) Escenario internacional, (8) Igualdad y no discriminación - Enfoque diferencial.

Esta Política será implementada en todo el territorio nacional de manera coordinada y articulada, bajo los principios de corresponsabilidad, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación nación-territorio implica entre otras, las siguientes acciones: (1) brindar asistencia, asesoría y acompañamiento para aumentar la capacidad técnica de las entidades territoriales en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de derechos y enfoque diferencial; (2) posibilitar la interlocución y participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las mismas; (3) generar acciones de sensibilización, formación y cultura en DD. HH. y DIH; y (4) impulsar y promover las acciones previstas en el Sistema Administrativo del Interior, con el fin de que sea ampliamente reconocido como mecanismo institucional de coordinación y articulación en políticas nacionales de alcance territorial.

Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNA)

El Gobierno nacional culminará la formulación del PNA con el apoyo del Ministerio Público y de acuerdo con los estándares internacionales, lo adoptará, iniciará la implementación de las estrategias de corto, mediano y largo plazo, y estará conformado como mínimo por los siguientes ejes temáticos: (1) cultura y ciudadanía en DD. HH.; (2) derechos a la vida, libertad e integridad personal; (3) lucha contra la discriminación y respeto de las identidades; (4) derechos económicos sociales y culturales; y (5) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad.

Prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH

El *buen gobierno* para la Prosperidad Democrática, considera que la prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, como obligación integral a cargo del Estado, es una de las estrategias centrales de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, por lo cual, su implementación y cumplimiento será responsabilidad tanto de las autoridades civiles del orden nacional y territorial como de la Fuerza Pública, con el apoyo y seguimiento del Ministerio Público y las organizaciones de la sociedad civil.

La prevención se concibe como el conjunto de estrategias dirigidas a evitar la ocurrencia de violaciones a DD. HH. e infracciones al DIH, desactivar las amenazas y/o mitigar los efectos generados por su ocurrencia y a brindar garantías de no repetición, teniendo como eje transversal el enfoque diferencial.

De manera especial, la formulación e implementación del componente de prevención, desarrollará lo siguiente: (1) definir las causas estructurales que subyacen a cada tipo de violación a los DD. HH. o infracción al DIH; (2) poner en marcha estrategias de tipo económico, social, cultural, judicial y de seguridad que permitan atacar las causas estructurales identificadas; (3) articular los diferentes esfuerzos de las entidades nacionales y territoriales en relación a la prevención de las violaciones de los DD. HH. e infracciones al DIH, como por ejemplo el SAT, CIAT, PNCT, PAICMA, Política Pública de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado, Política Integral de DD. HH. y DIH del MDN, entre otros; (4) generar garantías para el ejercicio de la defensa de los DD. HH.; (5) impartir instrucciones y establecer controles a fin de asegurar que los servidores públicos se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DD. HH. y el DIH, al igual que impulsar acciones con el objeto de evitar la comisión de hechos que atenten contra los DD. HH. y el DIH por parte de particulares; (6) formular e impulsar Planes de Prevención y Protección como instrumento para la prevención; (7) consolidar escenarios de diálogo y lazos de confianza entre las autoridades públicas, la población civil y el sector privado; (8) realizar acciones específicas para reparar a las víctimas e impedir que vuelvan a ser objeto de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH; (9) desarrollar el contenido de la Ley de Inteligencia en consonancia con la Constitución Política, la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH y su componente de Prevención. El Departamento Administrativo de Inteligencia o la nueva agencia que se cree, focalizará acciones hacia el fortalecimiento de la protección de los Derechos Humanos en el desarrollo de las actividades de inteligencia.

La Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) garantizará que el desarrollo de las comunidades no se vea obstaculizado por la contaminación por estas armas. Para ello, se ampliará la capacidad nacional de desminado humanitario, se garantizará la atención y reparación integral de las víctimas y se ampliará y dará sostenibilidad a los programas de Educación en el Riesgo, de acuerdo con la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal.

Igualmente, la Política Nacional del Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Parte de Grupos Armados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados[438] impulsará y promoverá entornos familiares, comunitarios e institucionales que protejan integralmente sus derechos. Así mismo, se avanzará en la coordinación de las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial y su articulación con las entidades territoriales y étnicas para: (1) lograr una mayor apropiación local de la política; (2) desarrollar de rutas y protocolos que actúen ante riesgo o amenaza de reclutamiento y utilización de niños; (3) sancionar a quienes recluten y utilicen menores de edad; (4) disponer de información oportuna que permita intervenciones asertivas y precisar la magnitud y expresión de estas violaciones a los derechos de los niños; (5) garantizar el restablecimiento y goce efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes, observando las característica étnicas, de ciclo de vida y de género. Para ello, se fortalecerá la Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial de manera que pueda atender sus funciones de articulación, asistencia e impulso a la política.

Educación y cultura en derechos humanos

El Gobierno nacional entiende que la situación del país no se transforma si la sociedad en su conjunto y las instituciones del Estado no se apropian de los Derechos Humanos como una práctica cotidiana. Por tal motivo, se busca construir una política de promoción de una cultura en Derechos Humanos que tenga como base principal el respeto a la dignidad humana, la libertad, la solidaridad, la igualdad y no discriminación, así como el impulso a la cultura de la legalidad y la transparencia de todos los servidores públicos.

Además, se desarrollarán estrategias educativas y culturales que permitan incrementar la capacidad y competencias de las personas y del Estado para actuar conforme con los valores, significados y prácticas que fortalezcan la exigibilidad, el ejercicio, el respeto, la garantía y la defensa de los Derechos Humanos, entre otras, mediante la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), y el fortalecimiento de los programas pedagógicos transversales –Eduderecho, Edusexualidad y Eduambiental–, en los establecimientos de educación preescolar, básica, media y superior.

Protección

La Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, tendrá como propósito fortalecer, desarrollar y armonizar los planes, programas y proyectos de protección de personas, grupos y comunidades que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir un daño irreparable a sus derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal, acatando las sentencias y autos de la Corte Constitucional en la materia.

El fortalecimiento y desarrollo de los planes, programas y proyectos de protección, desarrollará los siguientes aspectos: (1) definición de sujetos beneficiarios de la protección especial a cargo del Estado; (2) evaluación del riesgo, bajo criterios de objetividad, racionalidad y enfoque diferencial; (3) las medidas de protección, individuales o colectivas, bajo criterios de oportunidad, idoneidad, eficacia y enfoque diferencial; (4) las circunstancias específicas de las personas y comunidades, sus roles sociales y los contextos políticos locales; y (5) la definición de las obligaciones de cada una de las entidades del Estado nacionales y locales en materia de protección.

Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional

Se integrará la Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional a la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH. En este sentido, se continuará con el desarrollo e implementación de los objetivos propuestos en cada una de las líneas de acción: Instrucción, disciplina, defensa, atención y cooperación, y de las estrategias de la Política Integral de DD. HH. y

[438] Documento CONPES 3673: *Política de prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolecentes por parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley y de los grupos delictivos organizados.* 19 de julio de 2010.

DIH, reiterando así la política de cero tolerancia a violaciones de DD. HH. e infracciones al DIH como parte integral del esfuerzo de la Fuerza Pública por brindar seguridad a los colombianos en el marco del Estado social de derecho, de acuerdo con las prioridades de la Política Nacional de DD. HH. y DIH. Adicionalmente se establecerá el Plan de Acción de esta Política y los indicadores para su seguimiento, que permitan establecer el impacto.

Así mismo, el Gobierno nacional a través de Ministerio de Defensa Nacional continuará implementando medidas de prevención en el interior de la Fuerza Pública y fortaleciendo la cooperación con las autoridades judiciales en apoyo a las investigaciones que se adelantan por presuntos casos de homicidio en persona protegida u homicidio agravado atribuibles a miembros de la Fuerza Pública.

Finalmente, el Ministerio de Defensa profundizará en la implementación de Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, fortaleciendo el relacionamiento de la Fuerza Pública con el sector empresarial y asegurando que los acuerdos de cooperación de seguridad con las empresas privadas nacionales o multinacionales se ajusten a los estándares de DD. HH.

Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad

El Gobierno nacional consolidará la Política de Lucha contra la Impunidad en el orden nacional y territorial y fortalecerá los mecanismos de garantía al acceso a la justicia, con el objetivo de promover y fortalecer la capacidad y cooperación interinstitucional, generando estrategias que propendan por la eficacia en el esclarecimiento de los hechos, identificación de autores y partícipes y la imposición de penas, de las violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH.

Escenario internacional

El Gobierno nacional continuará con el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de DD. HH. y DIH, y seguirá con la disposición a la observancia por parte de las instancias internacionales en materia de DD. HH. y DIH dentro del marco de la autonomía y soberanía del Estado. Igualmente se gestionará la cooperación internacional para el fortalecimiento institucional en materia de DD. HH. y DIH en concordancia con los lineamientos establecidos para la cooperación internacional en el cuatrenio.

Igualdad y no discriminación

El Gobierno nacional entiende que es una necesidad para el país desarrollar el derecho a la igualdad y no discriminación. Por tal motivo adoptará y promoverá, de forma participativa, las medidas necesarias para contribuir a eliminar prácticas discriminatorias en las diferentes esferas de la sociedad y del Estado; promoverá prácticas sociales que respeten, reconozcan y valoren la diversidad; y garantizará el desarrollo y cumplimiento de políticas y mecanismos tendientes a superar la desigualdad material y formal que afecta a los sujetos y grupos poblacionales históricamente discriminados por motivos de etnia, sexo, identidad de género y orientación sexual, edad, discapacidad, condición social y económica. Además, se impulsará el cumplimiento de las Sentencias Constitucionales sobre los derechos de estos grupos.

Así mismo el Gobierno nacional, en concordancia con lo planteado en otros acápites del Plan Nacional de Desarrollo, impulsará políticas encaminadas a garantizar el desarrollo de los derechos laborales y sindicales, así como políticas específicas relacionadas con la población joven.

b) Justicia transicional como herramienta para lograr la reconciliación nacional

Un Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática genera condiciones sostenibles para la promoción de los Derechos Humanos, lo que implica, entre otras, la reparación integral de los derechos vulnerados con ocasión de las graves violaciones cometidas en contra de la sociedad civil, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la búsqueda de la reconciliación nacional. Los esfuerzos gubernamentales no deben limitarse al sometimiento a la justicia de los infractores de la ley, sino que han de traducirse en una acción de Estado coherente e integral que comprenda un marco normativo que oriente y articule su accionar en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, y un marco institucional que responda de manera oportuna y eficaz a los retos planteados por los anteriores pilares básicos de la justicia transicional.

La apuesta por reconocer las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y por dignificar a las víctimas, implica el diseño y la implementación de una serie de mecanismos dentro del marco de los principios y valores que construyan y orienten el accionar estatal, con el fin de resolver los problemas derivados de un periodo prolongado de violencia, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, se sirva la justicia y así lograr la reconciliación.

Garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados implica el diseño de herramientas múltiples, diferenciales y variadas en su naturaleza. En efecto, la reparación integral comprende medidas individuales y colectivas de restitución, indemnización, rehabilitación física, mental y social, satisfacción y garantías de no repetición de los hechos violentos. Dichas medidas deben comprometer el accionar de un entramado de instituciones del Estado, de la sociedad civil y del sector privado que orientadas y coordinadas, hagan efectivo y eficaz el accionar hacia una reconciliación duradera y estable.

Adicionalmente, todo esfuerzo por allanar el camino hacia la reconciliación nacional, debe garantizar la no repetición de las graves violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, facilitando la desmovilización, desarme y la reintegración a la sociedad de los miembros de los grupos armados al margen de la ley con la creación de oportunidades para aquellos que quieren abandonar la violencia como estilo de vida; lo anterior, en consonancia con los lineamientos descritos en la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Ilegales[439], entre otras acciones simbólicas y materiales que garanticen la no repetición de las violaciones e infracciones cometidas.

1. Desarrollo normativo

En este sentido, el reto está en la formulación de una política de Estado coordinada para aunar esfuerzos dentro de un marco normativo que permita superar el legado de graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y generar condiciones de convivencia, que contenga el diseño e implementación de mecanismos que garanticen la justicia y verdad, la reparación integral de los derechos vulnerados y que faciliten la transición pacífica hacia un sociedad en proceso de reconciliación.

[439] Documento CONPES 3554: *Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales.* 1 de diciembre de 2008.

Dichos mecanismos han de ser coherentes con los esfuerzos realizados a través de las leyes 387 y 418 de 1997 (con sus prórrogas y modificaciones), la Ley de Justicia y Paz y el Decreto 1290 de 2008; las acciones implementadas en el marco de la acción integral contra minas antipersonal; la Política de consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia; y las políticas de retornos y reubicaciones para la población en situación de desplazamiento, vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras y territorios a víctimas, que se vienen diseñando e implementando bajo el liderazgo del Gobierno nacional.

Está política debe ser desarrollada bajo el anterior marco normativo, los nuevos referentes jurídicos que se creen y los que busquen ampliar la vigencia de los instrumentos ya existentes, y debe sujetarse a los principios rectores que garantizan el respeto por los Derechos Humanos consagrados en los tratados internacionales y la legislación y jurisprudencia nacional: dignidad humana, igualdad, enfoque diferencial, coherencia interna, coherencia externa, principio de progresividad, principio de gradualidad, sostenibilidad, sostenibilidad macroeconómica.

Por otro lado, dada la magnitud y la complejidad del fenómeno del despojo y el abandono de tierras y territorios por causa de la violencia, se requiere la puesta en marcha de la Gestión Integral de la Restitución. Ello supone la creación de una justicia especializada exclusivamente destinada a hacer valer los derechos de las víctimas sobre la tierra y los territorios de manera gratuita e integral. Para ello, el Estado recibirá los casos, prestará la asistencia jurídica, los documentará e impulsará los procesos en favor de las víctimas hasta su finalización. Adicionalmente, pondrá en marcha procesos policivos que puedan asegurar una efectiva entrega de las tierras y territorios y los mecanismos de compensación cuando no procede o no es posible la restitución. La restitución y la compensación integral comprenden medidas de protección, prevención, y formalización, requeridas para que culminen en el goce efectivo de los derechos asociados a la tierra y a los territorios.

2. Fortalecimiento institucional

En desarrollo del principio constitucional de colaboración armónica entre las ramas del poder público para la consecución de los fines del Estado, se han desarrollado esfuerzos que permiten el fortalecimiento institucional en el país para cumplir con la obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados. Para señalar algunos, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, las Salas de Justicia y Paz en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial; los Procuradores Judiciales destacados para intervenir en los procesos surgidos de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz; la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes y los Comités Técnicos Especializados que las apoyan; el Fondo para la Reparación de las Víctimas; el Comité de Coordinación Interinstitucional de que trata el artículo 21 del Decreto 3391 de 2006; el Comité de Reparaciones Administrativas; y la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio del Interior y de Justicia, son expresión del esfuerzo realizado.

No obstante, para asegurar que el diseño institucional del nivel central y territorial creado para atender y reparar a las víctimas, sea suficiente y se encuentre articulado, se debe realizar un ejercicio permanente de identificación de las necesidades de reformulación o ajuste de los planes, políticas, programas y proyectos. Las acciones por desarrollar implican una coordinación política y operativa de los esfuerzos estatales, las instituciones responsables y el fortalecimiento de sistemas de información que permitan hacer seguimiento a las políticas y a las medidas de reparación que se han de garantizar. Es así como se trabajará en el mejoramiento de los sistemas de información para la atención a víctimas, a partir de la conformación de la Red Nacional de Información, que garantizará una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Además, permitirá adoptar las medidas para la atención inmediata y la elaboración de planes para la atención y reparación integral de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas.

Así mismo es necesario crear el Sistema Nacional de Atención Integral a Víctimas que articule y encause las acciones del Gobierno nacional. La creación de dicho Sistema requiere de la puesta en marcha de un marco institucional y normativo adecuado para diseñar, implementar, elaborar y ejecutar todas las políticas, planes, programas y proyectos que atiendan las dinámicas de transición en Colombia.

3. Metas

Tabla V-6

Estrategia	Nombre del indicador	Tipo de indicador	Linea base 2010	Meta cuatrienio
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario creado	Producto	0	100%
	Componentes de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH desarrollados	Gestión	0	100%
	Miembros de la fuerza pública capacitados	Gestión	48%	100%
	Reducción de tasas de homicidio	Producto	34 por cada 100.000 habitantes	32 por cada 100.000 habitantes
Justicia transicional	Política de Atención y Reparación a víctimas de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH formulada	Producto	0	100%
	Víctimas de la violencia (diferentes a desplazados) indemnizadas por vía administrativa	Producto	25.000	100.000
	Víctimas de la violencia (desplazados) indemnizadas por vía administrativa	Producto	0	57.000

VI. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo

La ola invernal que golpeó al país a mediados del año 2010, y que se espera continúe durante la primera mitad de 2011, ha cambiado el rumbo de la política ambiental y del riesgo del país, ha transformado la visión de los colombianos sobre las posibles consecuencias del cambio climático, e inevitablemente ha alterado el plan de gobierno de este cuatrienio, y en consecuencia el Plan Nacional de Desarrollo como su principal instrumento. Los esfuerzos en ayuda humanitaria, rehabilitación y reconstrucción, la redistribución de los recursos, y la necesidad de replantear las estrategias de prevención en algunos sectores para evitar consecuencias adversas ante futuros fenómenos naturales, son algunos ejemplos de ello.

La emergencia invernal ha afectado, entre otros, a más de 2,27 millones de personas, 341.000 viviendas, 751 vías, 807.609 hectáreas, 813 centros educativos y 15 centros de salud. Los recursos para atender estas y otras consecuencias del invierno están estimados en 26 billones de pesos: 5% para la atención humanitaria, 21% para la fase de rehabilitación, y 74% para las obras de recuperación, reconstrucción y prevención. Ahora bien, amerita resaltar que se espera que se sigan presentando situaciones de emergencia invernal durante el primer semestre del año, especialmente en el período entre abril y julio, por lo cual las cifras y recursos anteriormente presentados son aún preliminares.

La ola invernal, más que una catástrofe, constituye una oportunidad para corregir errores y prevenir futuros desastres. Para que esta adversidad se convierta en una oportunidad, es necesario realizar un diagnóstico exhaustivo de la gestión ambiental y del riesgo del país, e identificar las modificaciones necesarias para atender las consecuencias recientes y prevenir o disminuir las futuras. En otras palabras, entender mejor nuestra geografía, conocer mejor nuestros riesgos y adaptarnos mejor a ellos.

Colombia es un país con una excepcional riqueza y diversidad natural y cultural. Esta riqueza ha sido la base sobre la cual el país y sus regiones han construido sus estrategias de desarrollo. Los recursos naturales del país – los suelos, las aguas, los bosques, los recursos hidrobiológicos, los minerales, los hidrocarburos, el paisaje, etc. – han sido utilizados y explotados para generar crecimiento económico y bienestar social. Si bien es cierto que un mayor crecimiento económico ha contribuido de manera significativa a mejorar el ingreso y el bienestar de los colombianos en las últimas décadas, este también ha estado acompañado de un marcado deterioro ambiental y de la acentuación de problemas como la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la contaminación del agua y del aire (DNP, 2007: 6).

Se encuentra, por ejemplo, que el 85% de los sistemas productivos de Colombia se ubican en áreas vulnerables a desertificación, y el 48% del país es susceptible de erosión. Estos factores degradan aproximadamente 2.000 hectáreas al año en la región andina y afectan la competitividad del sector agrícola, la disponibilidad de alimentos, y la calidad y cantidad de agua. Así mismo, se estima que la degradación ambiental en Colombia representa pérdidas equivalentes al 3.7% del PIB; cifra que contempla los costos asociados con la contaminación atmosférica urbana e intradomiciliaria, los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, los desastres y la degradación de los suelos y está asociada a un mayor incremento de las tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente entre los más pobres (Banco Mundial, 2007:118).

De forma similar, las sustancias químicas empleadas en los procesos de producción causan contaminación del agua, el aire y los alimentos, generando riesgos significativos para la salud pública, la productividad y los ecosistemas. Un sector que merece especial atención al producir deterioro ambiental a pesar de los esfuerzos recientes para su control, es el minero. Si bien la legislación prohíbe adelantar actividades con fines comerciales en áreas de importancia ambiental, el cumplimiento de esas disposiciones ha sido limitando y, en muchos casos, la actividad minera informal ha generando graves consecuencias ambientales, sobre todo en el uso y afectación del recurso hídrico. Así mismo, los pasivos ambientales asociados a la minería legal no han sido cuantificados en términos económicos y sociales, ni internalizados, ni tampoco se cuenta con fuentes de financiación específicas para su recuperación.

Considerando el acelerado crecimiento proyectado para los próximos cuatro años, se espera que se generen presiones adicionales a las ya existentes sobre el ambiente, lo cual implicará además, grandes transformaciones en un corto periodo de tiempo. La gestión ambiental enfrenta, por lo tanto, el gran reto de asegurar que este crecimiento cumpla con los parámetros de sostenibilidad. Esto significa, entre otros, cambiar la tendencia de deterioro ambiental, de procesos inadecuados de ocupación y uso del territorio y de la mayor variabilidad climática. También significa desarrollar estrategias de conservación con la finalidad de proteger la diversidad biológica y la provisión de los servicios ecosistémicos que sustentan y contribuyen al bienestar de la sociedad.

Uno de los aspectos cruciales de la gestión ambiental es el recurso hídrico. Si bien Colombia cuenta con una oferta hídrica superficial de más de 2.000 Km3 y el 36% del territorio con agua subterránea, se encuentra que el 40% de las principales cuencas del país son vulnerables al deterioro. En relación con este último punto, amerita resaltar que los más altos niveles de contaminación se presentan en las cuencas donde se concentra el mayor desarrollo económico y donde se puede producir el mayor impacto sobre la población.

Por otra parte, los procesos desordenados de urbanización que se han generado en muchas regiones del país han causado transformaciones del paisaje, pérdida de biodiversidad, reducción del espacio público, disminución de la calidad del aire, afectación de la oferta y calidad del recurso hídrico, generación de residuos, pérdida y afectación de la disponibilidad de suelo y aumento de la vulnerabilidad al riesgo. A pesar del esfuerzo hecho en los últimos 15 años por incorporar la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial del país, los resultados son aún muy incipientes. Actualmente no existen las suficientes articulaciones, instrumentos y herramientas para visibilizar y aplicar todos los determinantes ambientales que se requieren introducir en el ordenamiento territorial municipal y la planificación sectorial. En particular, se encuentras limitaciones en la definición de límites de las zonas de ronda, humedales, la zonificación y ordenamiento de las reservas de ley 2 da de 1959, la estructura ecológica principal y la capacidad de carga por cuenca. Adicionalmente, no se han incorporado aún las variables de riesgo por el deterioro ambiental causado por variabilidad climática y las de impactos previstos por el cambio climático en los escenarios prospectivos y en las determinantes de ordenamiento territorial del país.

Las consecuencias de la reciente emergencia invernal, como se mencionó anteriormente, son una clara demostración de la importancia de atender y corregir estas limitaciones en la gestión ambiental y del riesgo. En este sentido, para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país, resulta prioritaria la incorporación de medidas que tiendan a disminuir la vulnerabilidad frente al riesgo de desastre en los sectores y en la población. Según Naciones Unidas, los desastres naturales tienen un impacto desproporcionado en los países pobres y en desarrollo, y están especialmente asociados a viviendas en condiciones inseguras. En esta materia, se encuentra que en Colombia cerca de 780.000 hogares, es decir alrededor del 38% del total, viven en condiciones de precariedad, y por tanto se encuentran especialmente amenazados ante la ocurrencia de desastres naturales causados por el cambio climático.

A partir de 2005, y tras la formulación e implementación del programa para la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres, Colombia ha dirigido su atención en forma gradual hacia la necesidad de reconocer la gestión del riesgo en la planificación del territorio y los sectores. No obstante, la gestión de desastres del país presenta grandes dificultades como son: (i) prevalencia del enfoque 'emergencista' en el diseño de las políticas y respuesta del gobierno, (ii) debilidad en la inclusión y aplicación de disposiciones de reducción de riesgo de desastre en los planes de ordenamiento territorial, (iii) debilitamiento de la capacidad técnica del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), (iv) escasa investigación y desarrollo tecnológico, (v) limitada coordinación entre entidades, y (vi) ausencia de una estrategia integral de gestión de riesgo que fije las políticas y oriente las inversiones en el nivel nacional y municipal.

En suma, procesos acelerados de crecimiento económico en escenarios cambiantes de riesgo, de degradación del ambiente y cambio climático global requieren una gestión ambiental y del riesgo de desastres integrada como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad y la seguridad de las comunidades en el desarrollo del país.

A. Gestión ambiental para el desarrollo sostenible

Existe un amplio reconocimiento de la relación directa entre el deterioro ambiental, el aumento de la pobreza[440] y su carga desproporcionada sobre los segmentos más vulnerables de la población. "La degradación ambiental es un tema fundamental para el desarrollo de cualquier país, se encuentra ligado de manera inseparable y es causa de problemas asociados a la pobreza, el hambre, la inequidad de género y la salud, entre otros." (Melnik et ál., 2005 en MAVDT 2009). Se estima que la degradación ambiental en Colombia representa pérdidas equivalentes al 3,7% del PIB; cifra que contempla los costos asociados con la contaminación atmosférica urbana e intradomiciliaria, los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, los desastres y la degradación de los suelos y está asociada a un mayor incremento de las tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente entre los más pobres (Banco Mundial, 2007:118).

Las estrategias de conservación tienen como finalidad la protección de la diversidad biológica y la provisión de los servicios ecosistémicos que sustentan y contribuyen al bienestar humano y por consiguiente a sus procesos de desarrollo y crecimiento económico. Hoy, es clara la relación entre la conservación del patrimonio natural, el crecimiento de los diferentes sectores de la economía, la competitividad y la equidad social.

Se requiere una decidida y sistemática atención a esta interdependencia con el propósito de cambiar la tendencia de deterioro ambiental, de procesos inadecuados de ocupación y uso del territorio y de la mayor variabilidad climática. Esta última, resulta de los procesos globales de cambio climático. De igual manera, es necesario adaptarse a una mayor variabilidad climática, la cual genera condiciones de riesgo crecientes sobre las poblaciones, los ecosistemas y la economía[441].

Según datos de las Cuentas Nacionales de la Huella Ecológica[442], Colombia es el 26.° país más grande en el mundo por área –pero el 14.° más grande en capacidad biológica. La Huella Ecológica en Colombia –1.9 hectáreas globales per cápita (gha/capita[443])–, es comparable a otros países de la Comunidad de Países Andinos tales como Bolivia (2.4 gha/cápita), Ecuador (1,9 gha/cápita), y Perú (1,8 gha/cápita).

El futuro ambiental de Colombia depende, en buena medida, de la calidad del desempeño general de la economía y del fortalecimiento de la democracia. El crecimiento económico debe acelerar cambios tecnológicos en los sectores de la producción de manera que se mejore su eficiencia para minimizar el deterioro ambiental; que complementariamente con el reconocimiento y aplicación de las determinantes ambientales del ordenamiento territorial contribuya a solucionar los problemas de pobreza, equidad y seguridad. Esto generará un entorno favorable a las acciones de protección ambiental, que junto con la promoción de la participación efectiva de la población y el fortalecimiento de la democracia contribuirán a la priorización, e implementación de consideraciones y acciones ambientales y a un ejercicio de la autoridad ambiental legítimo, equitativo y efectivo.

[440] Informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio.
[441] En el periodo comprendido entre 1999 y 2010 fueron reportadas en el país alrededor de 11 mil emergencias, de las cuales el 84% estuvo asociado a fenómenos hidroclimatológicos y otros conexos (inundaciones, deslizamientos y vendavales). Especiales concentraciones de estos eventos en periodos cortos de tiempo han sido asociados a fenómenos como el de la Niña, una manifestación particular de la variabilidad climática global. (DNP, 2010b:1)
[442] Global Footprint Network, 2009
[443] El símbolo gha, es hectáreas globales.

Colombia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 busca avanzar hacia la Prosperidad Democrática impulsada por cinco locomotoras –agricultura, minero-energética, infraestructura, vivienda e innovación–, que conforman la estrategia de crecimiento económico sostenible y de competitividad como estrategia fundamental para alcanzar un mayor bienestar de la población. Esto último se expresa en la reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades, y la convergencia del desarrollo regional. La efectividad y eficacia de estas estrategias depende de iniciativas como las de *buen gobierno* y *posicionamiento internacional*, así como de la *estrategia de gestión ambiental y del riesgo* integrada y compartida.

El presente Plan Nacional de Desarrollo estima que, en los próximos cuatro años, las cinco locomotoras incrementarán el crecimiento económico del país en 1,7 puntos porcentuales por año, reducirán la pobreza durante el cuatrienio en cerca 1,2% y la indigencia en cerca de 1,0%.

Es así, como se espera que en el sector minero-energético, la generación y la transmisión de electricidad aumenten en 588%, las reservas permanentes de hidrocarburos en 335%, la producción de petróleo y gas en 79%, la construcción de poliductos y oleoductos en 78%, la producción de carbón en 70% y la producción de oro en 51%. Con respecto al sector agropecuario, se estima que la producción total del sector aumente 11,4% durante el cuatrienio, y que en el sector de vivienda y ciudades amables se inicie la construcción de 1.000.000 de viviendas, se desembolsen 420.000 créditos para vivienda nueva, se impulsen cuatro programas de renovación urbana, se incremente en 2,9 y 4,7 millones la población atendida con acueducto y con alcantarillado respectivamente y que se incremente en 15 el número de SITM y SETP en operación.

El acelerado crecimiento esperado para los próximos cuatro años generará presiones adicionales a las ya existentes sobre el ambiente, que implican además, grandes transformaciones en un corto periodo de tiempo; sumado al hecho de un estimado de crecimiento poblacional de alrededor de dos millones de habitantes en el cuatrienio.

La gestión ambiental enfrenta un reto importante fundamentado en asegurar que este crecimiento cumpla con los parámetros de sostenibilidad y que contribuya con la construcción de una sociedad más justa y equitativa para las generaciones presentes y futuras.

A pesar del esfuerzo hecho en los últimos quince años por incorporar la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial del país, los resultados son aún muy incipientes, en razón a que no existen las suficientes articulaciones, instrumentos y herramientas para visibilizar y aplicar todos los determinantes ambientales que se requieren introducir en el ordenamiento territorial municipal y la planificación sectorial. Es el caso de la indefinición de límites de las zonas de ronda, humedales, páramos, la zonificación y ordenamiento de las reservas de ley 2 da de 1959, la estructura ecológica principal y la capacidad de carga por cuenca, las cuales una vez disponibles a escalas generales requerirán con urgencia una precisión que requiere urgentemente la mejora de su resolución e incorporación en los planes de ordenamiento territorial y la planificación sectorial. Adicionalmente, no se han incorporado aún las variables de riesgo por el deterioro ambiental, por variabilidad climática y las de impactos previstos por el cambio climático, en los escenarios prospectivos y en las determinantes de ordenamiento territorial del país.

Estos rápidos procesos de transformación económicos y sociales, en un país con escenarios frecuentes de sismos, erupciones volcánicas, eventos de remoción en masa e inundaciones; una ocupación y uso del espacio desconociendo en muchos casos las determinantes ambientales y de riesgo; y una población y medios de vida vulnerables, resultan en la ocurrencia permanente de

desastres. En este contexto, el país debe reconocer la gestión del riesgo de desastres como estrategia central, necesaria y de largo plazo.

En suma, procesos acelerados de crecimiento económico en escenarios cambiantes de riesgo, de degradación del ambiente y cambio climático global requieren una gestión ambiental y del riesgo de desastres integrada como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad y la seguridad de las comunidades en el desarrollo del país

1. Gestión ambiental integrada y compartida

Si bien en los últimos treinta años han sido notables los avances de la gestión ambiental del país, existe incertidumbre sobre la evolución futura de la capacidad de las instituciones ambientales para acometer el reto que plantea el crecimiento económico (MAVDT et ál, 2009a:2).

Los gobiernos han desarrollado planes ambientales que se circunscriben a los aspectos tradicionales de la gestión de las entidades del Estado responsables del control ambiental. Se han focalizado en áreas como la conservación de la biodiversidad, la gestión del agua, la contaminación atmosférica y el manejo de residuos sólidos. Con base en el Plan Decenal Ambiental, este Plan Nacional de Desarrollo reconoce que para avanzar hacia una gestión ambiental costo-efectiva, sostenible, preventiva y eficaz, es indispensable intervenir sobre las decisiones ambientalmente más estratégicas. Es por esto que se hace especial énfasis en la necesidad de incorporar integralmente consideraciones ambientales a lo largo de todos los procesos de planificación territorial y de gestión de las políticas sectoriales (MAVDT, et ál., 2009a:3).

Lo anterior es especialmente relevante para avanzar hacia procesos sostenibles de desarrollo que garanticen condiciones adecuadas y seguras para la conservación de la biodiversidad, sus servicios ecosistémicos[444] y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Para ello, se propone una gestión integrada y compartida[445] como elemento fundamental de construcción social del territorio, en donde la participación social tenga un papel protagónico.

El estándar global para un país en condiciones de desarrollo humano sostenible es de 1.8 gha/cápita como indicador de huella ecológica. Colombia posee una huella ecológica un poco mayor a este parámetro (1,9 gha/cápita), lo que indica la prioridad que debe darse al establecimiento y aplicación de medidas encaminadas a prevenir el aumento de dicha huella y de esta manera, no poner en riesgo la biocapacidad del país de proveer los servicios ecosistémicos que requiere la sociedad y la economía del país.

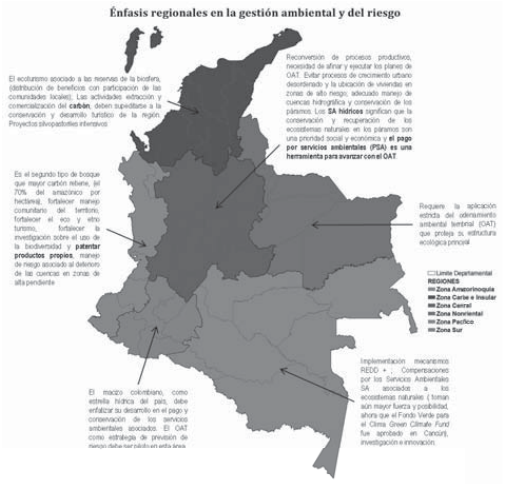
El objetivo de la política ambiental durante este cuatrienio es garantizar la recuperación y el mantenimiento del capital natural y de sus servicios ecosistémicos, como soporte del crecimiento económico y apoyo a las locomotoras para la prosperidad democrática. El Plan destaca aspectos instrumentales relevantes para avanzar hacia un desarrollo sostenible y la conservación –preservación, protección, restauración y uso sostenible– del capital natural, mediante la incorporación de variables ambientales en cada una de las locomotoras y regiones, en los capítulos de Crecimiento Sostenible y Competitividad y Convergencia y Desarrollo Regional, respectivamente.

[444] Se entienden por servicios ecosistémicos los beneficios que la humanidad recibe de la biodiversidad.
[445] Integrada porque busca la articulación efectiva entre las instituciones y compartida ya que promueve la asociación y corresponsabilidad pública y privada.

A continuación se presentan, de manera sintética, los énfasis regionales en la gestión ambiental y del riesgo. Teniendo en cuenta estas particularidades regionales del país, la gestión ambiental concertada y compartida y la gestión del riesgo procurarán su aplicación reconociendo las especificidades y condiciones propias de cada región, de manera que se atienda y se dé respuesta efectiva a sus necesidades y demandas (mapa VI–1).

Mapa VI-1

Énfasis regionales en la gestión ambiental y del riesgo



Fuente: MAVDT, 2010 y Consejo Nacional de Planeación (2011) Concepto del Consejo Nacional de Planeación sobre las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 Bogotá D.C., Colombia.

a) Diagnóstico

1. Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos

Colombia ha sido considerada como uno de los países llamados megadiversos, condición que se ve reflejada en la amplia variedad de ecosistemas y especies presentes[446]. En este sentido, la biodiversidad se constituye en un elemento con potencial para definir una nueva identidad de país, en el ámbito internacional.

Los recursos naturales han sido utilizados y explotados por diferentes sectores para generar crecimiento económico, contribuyendo al bienestar social (DNP, 2007:6). No obstante, ha estado acompañado de una marcada degradación ambiental. En este sentido, el 85% de los sistemas productivos están en áreas vulnerables a desertificación y el 48% del país es susceptible de erosión, factores que degradan aproximadamente 2.000 has/año en la región andina, afectando la productividad y la competitividad del sector agrícola, la disponibilidad de alimentos y la calidad y cantidad de agua. Lo anterior conlleva a condiciones de pobreza, migraciones de áreas rurales a cabeceras municipales y centros urbanos y conformación de cinturones de miseria (MAVDT, 2004:20).

Los páramos, bosques humedales y sabanas naturales son altamente vulnerables a las demandas generadas por macroproyectos agrícolas, viales y minero-energéticos, entre otros, ocasionando la transformación y fragmentación de ecosistemas, exacerbando la deforestación[447] (MAVDT, 2010:37,39), aumentando el número de especies en condiciones de amenaza[448], alterando el recurso hídrico y degradando el suelo. Asimismo, la legislación prohíbe para algunos casos adelantar actividades mineras[449] y cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales[450] en áreas de importancia ecológica y áreas protegidas. Sin embargo, la falta de definición de la Estructura Ecológica Principal[451] del país, que incluya la delimitación de estas áreas y la zonificación y ordenación de reservas forestales nacionales[452], han limitado el cumplimiento de estas disposiciones, generando un conflicto con dichos sectores. De esta manera la sostenibilidad de la Amazonia, una de las áreas menos deterioradas y mejor conservadas de toda la selva amazónica, está hoy en día severamente amenazada.

Otras causas del deterioro de la biodiversidad son la sobre explotación de los recursos naturales renovables, como es el caso de la explotación incontrolada de los recursos hidrobiológicos, con implicaciones para la seguridad alimentaria de las comunidades locales, la presencia de especies exóticas invasoras[453], considerada la segunda causa de extinción de especies, después de la destrucción de hábitats (MAVDT, 2009: 13) y más recientemente el cambio climático.

El país avanza en la consolidación de un SINAP[454] completo, representativo ecológicamente y eficazmente gestionado. Son importantes los esfuerzos realizados a la fecha, restando aún la representación de 74 ecosistemas marinos y terrestres (Documento CONPES 3680, 2010a:12), la protección de especies con particularidades en su distribución y en la protección de la Estructura Ecológica Principal en lo que corresponda al rol de las áreas protegidas; de acuerdo con los criterios establecidos en el marco de los compromisos asumidos en el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas aprobado por el CDB (Decisión VII.28)[455]. Especial énfasis se debe dar a los ecosistemas marinos y a la Orinoquía, insuficientemente representados y conservados, a pesar de ocupar, los primeros, el 50% del territorio nacional. Asimismo, es importante resaltar que no existe una suficiente articulación de las políticas para el desarrollo de los espacios oceánicos y de las zonas costeras e insulares, como pieza fundamental para organizar el ordenamiento territorial que integre aspectos ambientales y permita la adaptación al cambio climático. Adicionalmente, la falta de delimitación de las rondas y franjas de protección de los ríos, así como la determinación de las cotas máximas de inundación ha generado conflictos en la ordenación del territorio.

El uso de la biodiversidad puede proporcionar altos rendimientos económicos. Sin embargo, la falta de valoración, los vacíos en información, la regulación extensa y desarticulada y los nulos incentivos económicos, resultan en la inexistente generación de alternativas económicas a comunidades locales. Esto representa un reto significativo para los sectores agropecuario y ambiental, este último competente en materia de regulación para el acceso a los recursos de la biodiversidad.

2. Gestión integral del recurso hídrico

Colombia cuenta con una oferta hídrica superficial de 2.084 km^3 y 36% del territorio con agua subterránea (IDEAM, 2010b:3), con marcadas diferencias en cuanto su disponibilidad y uso. De acuerdo con el IDEAM, el 40% de las principales cuencas son vulnerables al deterioro, atribuible entre otros, al clima, la erosión, a una pobre cobertura vegetal y a la presión antrópica. Esta situación puede limitar la disponibilidad de agua[456], su regularidad o calidad, factores que pueden ser más críticos bajo escenarios de cambio climático.

Se estima que la demanda total por el recurso es de 12,5 km^3/año, representada en un 54% por el sector agrícola, seguido por la actividad doméstica 29%, industrial 13%, pecuaria 3% y de servicios 1% (IDEAM, 2010b:13). A pesar de ello, los sectores no registran información en el SIRH[457] y las redes de monitoreo no permiten contar con información oportuna, de calidad y a una escala adecuada por cuenca, que permita anticipar potenciales conflictos por su uso[458] (MAVDT, 2010a:43). Asimismo, preocupa que las inversiones se hayan concentrado en la infraestructura para satisfacer la demanda y no para asegurar la oferta[459] (DNP, 2007:66).

En cuanto a la calidad del recurso, en las áreas donde se concentra el mayor desarrollo económico, se presenta un fuerte deterioro como consecuencia de la recepción de vertimientos puntuales y difusos con una alta carga contaminante que supera la capacidad de resiliencia y autodepuración de los mismos, como es el caso de los ríos Bogotá, Medellín, Chicamocha, alto Cauca, Lebrija y Chulo[460]. Los principales contaminantes, por su volumen son la materia orgánica originada por vertimientos domésticos y algunas industrias y los sedimentos, resultado de procesos erosivos en zonas agrícolas.

Colombia carece hoy de una regulación capaz de incentivar el uso eficiente y la protección de los recursos hídricos, así como un modelo eficaz para el ejercicio de la autoridad ambiental para su administración, control y seguimiento e instrumentos y mecanismos de articulación que viabilicen su ordenación y planeación, que permitan reducir los conflictos por acceso y uso del recurso hídrico, que se acentuarán debido a los impactos del cambio climático, y mejorar la gobernanza del agua, desde la visión de cuenca hidrográfica, gestión del riesgo y ordenamiento ambiental territorial, dado el fraccionamiento de la gestión entre las Autoridades Ambientales, entidades territoriales, sectores productivos y sociedad en general.

En relación con la ordenación de cuencas, a noviembre de 2010 se reportan un total de 271 procesos de ordenación de cuencas hidrográficas en curso, cubriendo un área aproximada de 22,8 millones de hectáreas, equivalente al 21% del área del territorio nacional. De éstos, solamente se han adoptado 83 y la gran mayoría no ha incorporado criterios de gestión del riesgo[461].

Lo anterior, junto con deficiencias jurídicas y debilidades institucionales[462], plantea la necesidad de evaluar la eficiencia económica de las regulaciones y considerar su ajuste, con el fin de remediar la enorme informalidad e ilegalidad en el acceso a los recursos hídricos (DNP, 2007:65,66).

El costo estimado de la contaminación hídrica para la salud, el tratamiento de agua para consumo doméstico e industrial, la productividad y el turismo, asciende a un billón de pesos del año 2005 (Larsen, 2004:3), lo que equivale al 0,3% del PIB nacional, al 3,7% del PIB agrícola y al 2,6% del PIB industrial.

3. Gestión ambiental sectorial y urbana

De acuerdo con el Plan Decenal Ambiental (MAVDT et ál., 2009a), el desarrollo sostenible requiere de la integración y armonización de las políticas y objetivos ambientales y sectoriales. Sin embargo, en Colombia esa integración y armonización es escasa y débil, constituyéndose en uno de los principales limitantes de la gestión ambiental. Por una parte, frecuentemente las entidades del SINA no logran aportar argumentos de tipo económico, financiero y social a favor de las propuestas de política ambiental. Normalmente sus argumentos sólo se abren paso cuando se esgrimen los instrumentos de policía y sancionatorios con que esas entidades cuentan. En esas condiciones, la inclusión de consideraciones ambientales en las políticas sectoriales sólo ocurre cuando los costos de no hacerlo son altos y no, cuando sus beneficios son claros.

Por otro lado, cada ministerio define sus metas y agenda, existiendo poca interacción entre las entidades rectoras de los distintos sectores durante los procesos de planificación. De igual manera, sus intervenciones sobre el territorio tienden a ser descoordinadas. Así, por ejemplo, el sector minero ha otorgado concesiones en zonas de conservación estratégica; los cultivos agrícolas con frecuencia se establecen en áreas de importancia estratégica para la protección de las cuencas hidrográficas y las líneas de transmisión de energía, los gasoductos y las vías se trazan de manera independiente, conduciendo a la fragmentación innecesaria de ecosistemas, a la pérdida de oportunidades para minimizar el impacto ambiental de esas intervenciones sobre el territorio y a la afectación del desarrollo de sectores que, como el turismo, dependen críticamente de la oferta ambiental.

Adicionalmente, los distintos sectores, ocupados en el logro de sus propios objetivos, frecuentemente no cuentan con la capacidad ni con la visión estratégica para armonizar dichos objetivos con los de la política ambiental. Su desempeño se mide por la efectividad de sus políticas y no por su sostenibilidad.

La extracción ilícita de minerales está causando un fuerte deterioro ambiental, a pesar de los esfuerzos recientes para su control[463]. Los pasivos ambientales asociados a la minería, no han sido cuantificados en términos económicos y sociales[464], ni internalizados[465], ni se cuenta con fuentes de financiación específicas para su recuperación. No obstante, se reconocen los esfuerzos del MAVDT y las CAR, en la promoción de procesos de reconversión para disminuir o eliminar el uso de mercurio y cianuro en minería[466]. Adicionalmente, la extracción ilícita de minerales está causando un fuerte deterioro ambiental, a pesar de los esfuerzos recientes para su control[467].

Además, los procesos desordenados de urbanización han causado transformación del paisaje, pérdida de biodiversidad, reducción del espacio público, disminución de la calidad del aire, alteración de la oferta y calidad del recurso hídrico, generación de residuos, pérdida y afectación de la disponibilidad de suelo y aumento de la vulnerabilidad al riesgo natural y antrópico. Dado lo anterior, el país debe generar modelos de gestión ambiental urbana, con visión urbano-regional, que incidan en los procesos de ocupación del territorio.

---

[446] Colombia ocupa el primer lugar en aves y anfibios, el segundo en plantas, tercero en reptiles y quinto en mamíferos (Romero et ál., 2008).
[447] La deforestación promedio anual estimada para el período 2.000 - 2.007 es de 336.581 ha/año (IDEAM, 2010a:113).
[448] La deforestación promedio anual estimada para el período 2.000 - 2.007 es de 336.581 ha/año (IDEAM, 2010a:113).
[449] El artículo 34 de la Ley 1382 de 2010, establece como zonas de exclusión minera a las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, páramos y humedales.
[450] El artículo 7 de Ley 1377 de 2010, excluye estas actividades en bosques naturales, páramos, manglares, humedales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad.
[451] Entendida como el conjunto de ecosistemas estratégicos que garantizan la integridad de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos (Van der Hammen y Andrade, 2003:1), con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la población. Ver también numeral 1, artículo 1 del Decreto 3600 de 2007.
[452] A la fecha, se ha cumplido un proceso parcial de zonificación y ordenación para únicamente 1 millón de hectáreas de aproximadamente 20 millones de hectáreas.

[453] En Colombia, se han declarado 22 especies invasoras de fauna y flora mediante las Resoluciones 0848 de 2008 y 0207 de 2010 (DNP, 2010:10).
[454] Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
[455] Convenio de Diversidad Biológica.
[456] Con tendencia a agravarse en el futuro, de acuerdo con la segunda comunicación nacional de cambio climático.
[457] Sistema de Información del Recurso Hídrico.
[458] INGEOMINAS e IDEAM han contribuido en los estudios sobre aguas subterráneas elaborados por las autoridades ambientales. Sin embargo, dada la complejidad, cobertura y escala de los mismos, estos no han permitido consolidar la información hidrogeológica regional y nacional.

[459] Se estima para 2.007, que de $2,4 billones invertidos por el sector, el 88% se destinó a infraestructura de agua potable y saneamiento y el 12% al mejoramiento de la oferta, la gobernabilidad del recurso y al manejo de riesgos.
[460] IDEAM, Informe anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia.2004
[461] Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010.
[462] Las principales normas relativas al uso, a la asignación y a la protección de los recursos hídricos no reconocen las nuevas y cambiantes realidades tecnológicas, demográficas, económicas e institucionales, ni la diversidad de las regiones sus preferencias sociales y valor económico. Además, los procesos administrativos para la obtención de permisos y aprovechamiento son engorrosos, rígidos y dejan un amplio espacio para la discrecionalidad.

[463] En 2010 se han realizado operativos para el control en cuatro de los 17 departamentos productores de oro (Córdoba, Cauca, Tolima y Antioquia), con lo cual se han intervenido 48 minas, incautado 101 retroexcavadoras y 9 dragas y 70 personas capturadas.
[464] En Antioquia se libera entre 50 y 100 toneladas anuales de mercurio (10% de la contaminación generada en 74 países por pequeña minería de oro) al aire, suelo y agua. La contaminación urbana con mercurio en la atmósfera en siete municipios estudiados del departamento es considerada por Veiga (2010), como la más alta del mundo.
[465] De acuerdo con el MAVDT, se estima que sólo el 20% de la producción aurífera del país cumple con las normas ambientales. Para que el resto de la minería hiciera lo propio se requerirían recursos equivalentes al 86% regalías anuales que genera el oro. En Chocó, se han degradado más de 22 mil hectáreas por la extracción ilícita de minerales y recuperarlas costaría entre 50 y 150 mil millones. Este daño equivale a la décima parte de la actividad ilegal, por tanto, recuperar la totalidad de las áreas afectadas comprometería alrededor de la cuarta parte de los las regalías generadas por la actividad minera y de hidrocarburos. Si a la reparación del daño por actividades ilegales se suman más de 100 mil hectáreas tituladas a la minería en páramos y cerca de 7 millones de hectáreas de reservas forestales que ya están degradadas, destinando sólo a este fin la totalidad del presupuesto del SINA (1,3 billones de pesos anuales), se tardaría entre 15 y 40 años para corregir estas externalidades ambientales. Pero si se invirtieran una cuarta parte del valor total de las regalías (sin contar los incrementos cíclicos de las mismas), estos retos se podrían manejar entre 6 y 18 años.
[466] De acuerdo al MAVDT, en Santander se disminuyó en 82% el uso de mercurio, el 36% de cianuro en 12 plantas y el 100% de cianuro en 3 plantas.
[467] En 2010 se han realizado operativos para el control en cuatro de los 17 departamentos productores de oro (Córdoba, Cauca, Tolima y Antioquia), con lo cual se han intervenido 48 minas, incautado 101 retroexcavadoras y 9 dragas y 70 personas capturadas.

Según estimaciones del Banco Mundial (Larsen, 2004:3), los costos para la economía colombiana asociados con la contaminación atmosférica urbana[468] e intradomiciliaria; los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene; los desastres y la degradación de los suelos, ascienden al 3,7% del PIB, los cuales recaen con mayor peso sobre los segmentos vulnerables de la población, especialmente en niños menores de 5 años[469], lo cual se refleja principalmente en el aumento de la mortalidad y la morbilidad, lo mismo que en la disminución de la productividad. Así mismo, las sustancias químicas empleadas en los procesos de producción generan problemas de contaminación del agua, aire y alimentos, con riesgos significativos para la salud pública[470], productividad y destrucción de ecosistemas (PNUMA, 2008: XIV).

Teniendo en cuenta el crecimiento exponencial de los residuos provenientes de productos de consumo masivo, algunos de ellos con elementos peligrosos y/o con valor para su aprovechamiento, se requiere disponer de una estrategia para la gestión integral de sustancias químicas y los residuos peligrosos. Sin embargo, es importante resaltar que el MAVDT ha expedido reglamentaciones en las cuales se obliga a fabricantes e importadores de plaguicidas, medicamentos, baterías plomo ácido, pilas, llantas, bombillos y computadores a establecer sitios de recolección al alcance de los ciudadanos, a cumplir con metas de recolección y a gestionar de manera adecuada los residuos; y se encuentra apoyando cinco programas voluntarios en aceites usados, celulares, tóner y envases y empaques.

Finalmente, es importante resaltar que algunas pyme[471] no tienen la posibilidad de acceder a tecnologías más limpias, por falta de financiamiento e incentivos apropiados. Resultado de lo anterior consideran las inversiones ambientales como un gasto improductivo. Los incentivos correctos pueden contribuir a un mejor desempeño ambiental y a la identificación de nuevas oportunidades de mercado (MAVDT, 2009b:16 y Van Hoff, 2003:21-28).

4. Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono

Colombia es un país con bajas emisiones de GEI, que corresponden al 0,37% de las emisiones globales de 2004 (IDEAM, 2009:28). En promedio se generan 4,15 toneladas per cápita, muy por debajo del promedio latinoamericano equivalente a 8 toneladas per cápita. Lo anterior es resultado de una canasta energética que ha privilegiado la generación de electricidad a través de hidroeléctricas –el 78% en promedio en la última década–.

Al observar estas cifras se pensaría que los sectores productivos colombianos podrían aumentar sus emisiones de GEI a medida que crecen. Sin embargo, si se sigue con una senda de crecimiento económico con bajas emisiones de carbono, además de los beneficios globales frente a una

[468] Por ello, el país ha avanzado con la expedición en 2010 de la política de prevención y control de la contaminación del aire.
[469] Estudios sobre la relación entre calidad del aire y salud realizados por el MAVDT y otras entidades entre 2007 y 2010 en cinco ciudades, demostraron que los niños que van a jardines infantiles y están expuestos a mayor contaminación, tienen 1,7 veces más riesgo de ausentismo escolar por enfermedad respiratoria. Adicionalmente, se encontró que por incrementos de 10 y 20 $\mu g/m^3$ de la concentración diaria de PM 2,5 aumentan las consultas por enfermedad respiratoria en un 13 y 24 %, respectivamente, y que las consultas por enfermedad pulmonar obstructiva crónica aumenta 13% por incrementos de 10 $\mu g/m^3$ de PM 2,5 y 28% por incrementos en 20 $\mu g/m^3$ de PM 2,5.
[470] De acuerdo con la OMS, 35.000 niños y adolescentes menores de 15 años mueren anualmente por intoxicaciones involuntarias y de acuerdo a la OIT al año fallecen 438.000 trabajadores a escala mundial por exposición a sustancias peligrosas.
[471] Las mypimes genera el 80,8% del personal ocupado por tamaño de empresa, de los cuales las micro corresponden a 50,3% y las pymes a 30,5%.

disminución de GEI, se podrían aprovechar oportunidades de financiación[472] e incentivos que permitirían potencializar las prioridades de desarrollo del país y no poner en riesgo la competitividad de los sectores colombianos ante una economía global influenciada por estándares de carbono-intensidad. Un ejemplo reconocido es el caso de la estrategia REDD con co-beneficios, la cual va más allá de la deforestación evitada, incluyendo también la posibilidad de compensar las emisiones a través de un manejo sostenible de los bosques, la conservación de la biodiversidad y el incremento de los stocks de carbono en bosques naturales. Es necesario por lo tanto identificar y priorizar estas opciones de mitigación[473] en el marco de una estrategia de desarrollo bajo en carbono y valorar las posibles barreras comerciales a productos y servicios con una huella de carbono significativa[474].

El IDEAM e INVEMAR han registrado aumentos de temperatura, cambios en los patrones de precipitación y aumento del nivel del mar en algunas regiones, como consecuencia del cambio climático, lo que se constituye en una amenaza para ciudades costeras y su infraestructura, lo mismo que para los ecosistemas marinos, boscosos y de alta montaña y los servicios que estos prestan a los diferentes sectores de la economía y las poblaciones.

Teniendo en cuenta la vulnerabilidad del país frente al cambio climático[475], resulta fundamental establecer un Plan Nacional de Adaptación[476] que apoye la preparación del país para enfrentar eventos climáticos extremos como el presentado durante el segundo semestre de 2010 y oriente la formulación de programas y proyectos prioritarios que se dirijan a fortalecer acciones ya emprendidas pero que requieren considerar las variables climáticas en su planeamiento y ejecución, reduciendo sus consecuencias en el largo plazo para las poblaciones, el sector productivo y los ecosistemas.

5. Buen gobierno[477] para la gestión ambiental

De acuerdo con el Plan Decenal Ambiental (MAVDT et al., 2009a:52), se evidencian debilidades institucionales y de gestión, entre las que se encuentran: falta de coordinación al interior del SINA, conflictos de competencia y jurisdicciones, escasa focalización del MAVDT como ente rector del SINA, debilitamiento del ejercicio de la autoridad ambiental, vacíos y contradicciones en las normas y en la reglamentación[478], debilidad en la planificación ambiental, la capacidad técnica de las instituciones y la gestión ambiental urbana y sectorial y la falta de articulación de la planificación territorial con las variables ambientales generando un gran impacto negativo en los efectos de la vida y bienes de las poblaciones.

[472] El Acuerdo de Cancún logrado en la COP 16 y aprobado por 193 países, toma nota del compromiso colectivo de los países desarrollados de proveer recursos nuevos y adicionales de aproximadamente USD$30 billones para el período 2010 – 2012 para mitigación y adaptación.
[473] Mitigación se entiende como la intervención humana destinada a reducir las fuentes o intensificar los sumideros de GEI (IPCC, 2007).
[474] Los países desarrollados están imponiendo estándares en huella de carbono y eficiencia energética a los productos de sus economías. Adicionalmente, están incluyendo en los esquemas de comercio de emisiones, el sector de transporte aéreo mundial.
[475] De acuerdo con la Primera y Segunda Comunicación Nacional los mayores impactos negativos del cambio climático en Colombia se darán sobre asentamientos humanos, disponibilidad del recurso hídrico, la salud, la infraestructura, el sector energético, el sector agropecuario, los sistemas naturales y la biodiversidad.
[476] Los países desarrollados están imponiendo estándares en huella de carbono y eficiencia energética a los productos de sus economías. Adicionalmente, están incluyendo en los esquemas de comercio de emisiones, el sector de transporte aéreo mundial.
[477] El Buen Gobierno se entiende como la capacidad del Estado de mejorar permanentemente su gestión, sus espacios de participación y su interlocución con la sociedad como medios para acometer con mayor efectividad sus fines últimos (capítulo Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción del presente plan).
[478] Al respecto, la CGR en 2010, señala la existencia de un marco legal amplio, disperso y en ocasiones incoherente.

Los niveles de articulación[479] y coordinación de las autoridades ambientales para una gestión ambiental efectiva y sistémica resultan insuficientes ante las debilidades generadas por la estructura contemplada en la Ley 99 de 1993, en lo que respecta a la jurisdicción de las autoridades ambientales regionales, que no respondió a criterios de manejo ambiental, sino que en la mayoría de los casos correspondió a criterios político administrativos, fraccionando ostensiblemente la planificación y toma de decisiones frente a los requerimientos sistémicos para el manejo ambiental.

Los retos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo y las oportunidades que a nivel global plantea el ser un país megadiverso y rico en recursos naturales, implican rediseñar y fortalecer el SINA. Así mismo, la integración en 2003 de los Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Económico no ha tenido los resultados esperados y ha relegado la política ambiental a un segundo plano en la prioridad nacional[480].

Con relación a la planificación, existen diferentes instrumentos con dificultades para su integración temporal, espacial y en las escalas adecuadas[481]. Asimismo, se denotan marcadas diferencias entre autoridades ambientales regionales en términos de su capacidad institucional y financiera. En este sentido, la mayoría de los instrumentos existentes (económicos, financieros y tributarios) para la gestión ambiental, presentan dificultades de implementación, ya sea por un deficiente nivel de recaudo, bajo nivel de seguimiento en su ejecución o reducida socialización, difusión y apropiación.

Por lo anterior, y ante el reto que representan las locomotoras de crecimiento, se requiere una institucionalidad ágil, moderna, transparente y descentralizada, basada en la mejor información técnica y científica para la toma de decisiones[482], la articulación entre los sistemas de información ambiental con los de otras instituciones públicas y privadas, alta capacidad técnica y un buen ejercicio de autoridad ambiental. Se requiere una mayor incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a efectos de difundir ampliamente la información ambiental y lograr que sea una herramienta útil de decisión, transparencia y control social.

El Banco Mundial[483] encontró que actualmente los principales problemas del SINA se relacionan con vacíos y deficiencias en materia de regulación, carencias administrativas y de capacidad técnica, excesiva influencia del sector privado en las decisiones de sus entidades, deficiencias en la recolección y uso de la información, problemas de coordinación, excesiva dependencia de las regulaciones voluntarias, desequilibrio entre la inversión urbana y la rural, deficientes mecanismos de participación ciudadana, sub-utilización de los institutos de investigación, conflictos interinstitucionales (Ej.: Corporaciones Regionales, Versus, Autoridades Urbanas) y relativamente baja inversión. Adicionalmente, el citado estudio indica que la asignación de nuevas funciones al

[479] La coordinación entre las instituciones del SINA resulta estratégica, teniendo en cuenta que las CAR y CDS, según la CGR (2010), tuvieron ingresos en 2009 cercanos a los 1,4 billones (0,28% del PIB), mientras la inversión nacional del sector (incluyendo los viceministerios de vivienda, agua potable y saneamiento básico y ambiente) fue de 1,5 billones.
[480] Se presentan excepciones coyunturales del escenario político en temáticas asociadas, entre otros, al cambio climático, derivado por agendas internacionales y la gestión del riesgo de desastre, por los efectos de los Fenómenos Niño y Niña (2008-2009 y 2010-2011).
[481] Plan de gestión ambiental regional, plan de ordenación y manejo de cuencas, plan de ordenación forestal, plan de saneamiento y manejo de vertimientos, entre otros.
[482] Esto es fundamental para reducir las asimetrías en la información territorial y por sectores, que mejore la capacidad de control y la efectividad en la gestión ambiental.
[483] Blackman, A. Hoffman, S. Morgenstern, R.Topping, E. Assessment of Colombia's National Environmental System (SINA). 2004. World Bank.

Ministerio del Medio Ambiente pudo haber disminuido la prioridad de los temas ambientales en la agenda del nuevo Ministerio (MAVDT) (MAVDT et al., 2009a:52).

Con relación a los temas de agenda internacional, Colombia ha dejado de ser un país netamente receptor de recursos para convertirse en parte activa de las iniciativas dirigidas hacia cambio climático, biodiversidad, bioseguridad, especies amenazadas, desertificación y la protección de la capa de ozono, enmarcadas en los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA), generando nuevas fuentes de financiación para el desarrollo de proyectos dirigidos a la gestión ambiental sostenible. Así mismo, se han fortalecido las agendas ambientales regionales, destacándose en particular la Agenda Ambiental de la Comunidad Andina (CAN) y la Organización del Tratado de la Cooperación Amazónica (OTCA). Por otra parte, cabe destacar que en los últimos años el tema ambiental ha sido un interés prioritario de las negociaciones comerciales emprendidas por el país, consolidándose una ventana para la cooperación técnica y financiera que fortalece la gestión ambiental del país.

Finalmente, es importante resaltar que para el cuatrienio, se presentan importantes retos a nivel internacional en materia ambiental, como la X Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea, a realizarse en Cartagena en octubre de 2011, y la Cumbre de Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro (Río+20 en 2012), durante la cual se evaluarán los avances y retos en materia ambiental y global.

b) Lineamientos y acciones estratégicas

1. Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos

Es necesario reconocer el carácter estructurante de la biodiversidad como base para el ordenamiento territorial a fin de garantizar la prestación de los servicios ecosistémicos de los cuales depende el bienestar de los colombianos. La riqueza natural ha sido la base sobre la cual el país y sus regiones han construido sus estrategias de desarrollo. Por tanto, resulta prioritaria su conservación, en pro de asegurar el crecimiento y la competitividad de los sectores turístico, de infraestructura, agropecuario y minero, así como el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Uno de los principales retos para el sector ambiental será la identificación y la caracterización de los servicios ecosistémicos de los que dependen las locomotoras y la definición de la estructura ecológica principal, para su incorporación en planes e instrumentos de planificación sectorial y territorial. Asi mismo, la armonización de la reglamentación para el acceso a la biodiversidad y la promoción de Colombia como país megadiverso.

Con el propósito de *fortalecer la protección y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos*, para la planificación sectorial y el ordenamiento ambiental del territorio, se deberá: (1) definir la estructura ecológica principal de la nación, la delimitación de los páramos y humedales, el deslinde de los humedales y la zonificación y ordenación de reservas forestales nacionales, y la declaratoria de las áreas protegidas correspondientes; (2) diseñar una estrategia para integrar consideraciones ambientales en la toma de decisiones privadas sobre la localización de industrias y actividades productivas; (3) definir e implementar una política nacional para la

gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos[484]; (4) actualizar e implementar una política nacional integrada para el desarrollo de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia[485]; (5) adoptar e implementar el Plan Nacional de Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistemas que incluirá actividades de reforestación con fines protectores, entre otras; (6) consolidar el SINAP a través de la implementación del Documento CONPES 3680 de 2010, priorizando el aumento de la representatividad ecológica en especial para la Orinoquia y las áreas marinas y costeras, la consolidación de un inventario oficial de las áreas protegidas y el establecimiento y normalización de un sistema único de categorías; (7) mejorar la efectividad del manejo de las áreas del sistema de parques nacionales naturales; (8) concertar estrategias especiales de manejo de áreas protegidas con grupos étnicos; (9) formular e implementar una política para la conservación de recursos hidrobiológicos; (10) implementar el plan nacional para el control de especies invasoras, exóticas y trasplantadas; (11) elaborar e implementar programas de conservación de especies amenazadas; (12) continuar con los inventarios sobre biodiversidad y (13) promover esquemas para diferenciar la producción nacional agregando el valor de los servicios ecosistémicos asociados y reconocer este factor como una ventaja comparativa en los mercados internacionales.

Como estrategias para *la gestión del riesgo de pérdida de biodiversidad y sus servicios ecosistémicos,* se deberá formular e implementar un programa de bosques, en desarrollo de la política nacional de biodiversidad, como estrategias para asegurar la conservación y el uso sostenible, a través de: (1) formular la estrategia nacional REDD[486] con co-beneficios, lo cual posibilita el desarrollo económico de las comunidades y grupos étnicos al acceder al mercado global de carbono; (2) impulsar la implementación del pacto intersectorial por la madera legal; (3) avanzar en la ordenación de 1 millón de hectáreas de bosques naturales; (4) formular y desarrollar la estrategia de corresponsabilidad social en la lucha contra incendios forestales; y (5) definir una política para la gestión ambiental y el ordenamiento territorial de la Amazonía Colombiana.

Con el fin de *fortalecer el uso sostenible de la biodiversidad para la competitividad y el crecimiento económico y social*, se propenderá por: (1) diseñar e implementar instrumentos para la identificación y valoración de los servicios ecosistémicos y sus vínculos con el bienestar humano; (2) armonizar el marco regulatorio para el acceso a los recursos genéticos; (3) diseñar e implementar una estrategia internacional para la promoción de Colombia como país megadiverso y ambientalmente atractivo; (4) promover la inclusión del principio de corresponsabilidad en los planes sectoriales; y (5) promover la formulación de programas para el desarrollo de tecnologías para la restauración, recuperación, rehabilitación de ecosistemas y uso sostenible de la biodiversidad, en coordinación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

De particular interés, con el fin de garantizar el equilibrio territorial y la prestación de servicios ecosistémicos derivados de los ecosistemas acuáticos continentales, marinos y costeros, se dará prioridad a la delimitación de las franjas de protección de los ríos, así como la determinación de las cotas máximas de inundación, para su incorporación como determinantes en los procesos de ordenación territorial y sectorial; y el correspondiente deslinde, clarificación y restitución de dichos terrenos en coordinación con el IGAC y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Finalmente, se deberá articular y fortalecer el ejercicio de las competencias de las autoridades

[484] Su alcance se definirá a partir de las metas globales del Plan Estratégico 2010-2011 adoptadas en la COP 10 del CBD de Nagoya y el protocolo de Nagoya sobre acceso y distribución equitativa de los beneficios.
[485] En el marco de esta política se analizará la pertinencia de una estrategia para el control de la erosión costera.
[486] Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación, esta estrategia resaltara la capacidad de los bosques para retener carbono y su correspondiente impacto en la disminución de emisiones (sumideros de carbono).

ambientales en la gestión integral de los recursos hidrobiológicos y de las zonas marinas y costeras.

2. Gestión Integral del Recurso Hídrico

El agua es factor determinante de los sistemas productivos y de la calidad de vida de los habitantes. El sector agropecuario, como mayor demandante, depende de su disponibilidad para el cumplimiento de sus objetivos. Igualmente, los sectores de energía, vivienda y minería requieren un suministro permanente en cantidad y calidad. Con el fin de asegurar la asignación eficiente del recurso y reducir los conflictos por uso se hace indispensable fortalecer la planificación integral, y mejorar el conocimiento de la oferta y la demanda. Lo anterior es aun más importante bajo escenarios de incertidumbre generados por el cambio climático y ante el aumento significativo de la demanda por recurso hídrico y la ocupación de territorios que aportan a la regulación del proceso hidrológico, que se estima se incrementará por el avance de las locomotoras.

A partir de la política nacional para la gestión integral del recurso hídrico, se gestará un diálogo nacional, descentralizado, a través de la "Misión Agua", para la asignación eficiente del recurso, oportunidades y responsabilidades de los sectores, que permita definir el esquema institucional y los mecanismos de articulación para asegurar la gobernanza pública en el ordenamiento del recurso y reducir los conflictos por uso.

Con el propósito de asignar de manera eficiente el recurso, se debe mejorar el conocimiento de la oferta y la demanda. Para ello, se deberá: (1) adoptar una estrategia institucional y financiera que oriente el desarrollo de las redes hidrológicas, meteorológicas y oceanográficas, para la producción de información de calidad, con participación permanente de los usuarios; (2) fortalecer la generación de información y el conocimiento para la planificación y la gestión integral del agua, con énfasis en el ordenamiento de cuencas y acuíferos[487]; (3) mejorar los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de la calidad del agua, a través de la optimización de la red de monitoreo y fortalecer el programa de acreditación de laboratorios ambientales del IDEAM; (4) mejorar el sistema de información del recurso hídrico, como componente del SIAC; y (5) diseñar e implementar un programa nacional de legalización y registro de usuarios.

Las cuencas hidrográficas serán el instrumento fundamental para avanzar en *la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio, para lo cual* se deberá: (1) formular lineamientos estratégicos y determinantes ambientales para las cinco macrocuencas; (2) consolidar las normas sobre pautas para la ordenación de las cuencas y de los acuíferos asociados; (3) expedir un manual para la gestión integral del recurso hídrico, que contendrá la guía para la formulación de POMCA y ordenamiento del recurso hídrico, a ser aplicada en las cuencas priorizadas por el MAVDT; (4) formular planes de manejo para acuíferos estratégicos que se encuentren por fuera de cuencas prioritarias objeto de ordenación; y (5) vincular la gestión de humedales, páramos, zonas secas, bosques, manglares y recursos hidrobiológicos en la ordenación de cuencas hidrográficas.

[487] Información que debe ser puesta a disposición pública por medio del Sistema de Información de Recurso Hídrico (SIRH), en el marco del SIAC, como parte del Programa Nacional de Monitoreo.

Para *prevenir la contaminación y mejorar la calidad del agua* se deberá: (1) revisar y armonizar las normas relacionadas con vertimientos y los instrumentos para el control[488] de la contaminación hídrica y; (2) fortalecer los programas para la descontaminación y control de la contaminación de cuerpos de agua prioritarios, a partir de criterios beneficio-costo.

Con relación al *uso eficiente del agua e instrumentos económicos* se propenderá por: (1) reglamentar e implementar programas de uso eficiente y ahorro del agua en empresas prestadoras de acueducto y alcantarillado, distritos de riego y producción hidroeléctrica; y (2) desarrollar y ajustar los instrumentos económicos que generen incentivos para la conservación y uso eficiente del agua e incentiven la inversión del sector privado y público en la oferta del recurso.

3. Gestión ambiental sectorial y urbana

De acuerdo con la Ley 99 de 1993 (numeral 10, artículo 1), un ambiente sano que garantice el desarrollo sostenible no es responsabilidad exclusiva del sector ambiental, sino de todos los agentes de producción, el gobierno y la sociedad en general. Igualmente es competencia de estas mismas instancias, la identificación de las amenazas, la disminución de los factores de vulnerabilidad y en consecuencia la prevención y reducción de los riesgos.

En este sentido, se requiere de la integración y armonización de las políticas y objetivos ambientales y sectoriales con el fin de *fortalecer la gestión ambiental sectorial*, a través de: (1) promover, conjuntamente con los sectores, la adopción de esquemas de responsabilidad ambiental empresarial y mecanismos de información pública con indicadores de cumplimiento y desempeño ambiental; (2) promover la inclusión de variables ambientales en la planificación sectorial, a través de la formulación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas de las locomotoras de agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética, y vivienda y ciudades amables; (3) implementar y consolidar el Registro Único Ambiental[489], con el propósito de obtener información sobre afectación, uso, transformación o aprovechamiento de los recursos por parte de las diferentes actividades productivas, por medio del fortalecimiento del Sistema de Información Ambiental (SIAC); y (4) impulsar las agendas ambientales interministeriales e intersectoriales, y la conformación de las respectivas unidades ambientales sectoriales.

La articulación y complementariedad entre las locomotoras impulsoras del desarrollo nacional con la perspectiva ambiental requiere, entre otras cosas, que cada sector líder incorpore en su gestión criterios y acciones específicas tendientes a garantizar el desarrollo sostenible.

En particular, frente a la locomotora *desarrollo minero y expansión energética*, se propone: (1) aportar lineamientos ambientales a la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Minero; (2) promover que el Ministerio de Minas y Energía regularice los títulos mineros ubicados en los páramos, humedales, áreas protegidas y otras áreas de especial importancia ecosistémica; (3) fortalecer el seguimiento minero-ambiental y asegurar un adecuado desmantelamiento y abandono de las minas legales para evitar la configuración de los pasivos ambientales; (4) realizar la evaluación de los pasivos ambientales generados por las actividades minero energéticas, e identificar nuevas fuentes de recursos provenientes del sector minero energético para la

[488] Modificación de los parámetros de vertimientos (Decreto 1594 de 1984, artículos 20 y 21 y Decreto 3930 de 2010).
[489] Para sectores como: manufacturero, hidrocarburos y agricultura entre otros.

recuperación y gestión de las zonas afectadas por minería; (5) impulsar, en la minería artesanal y de pequeña escala, su formalización, fortalecimiento, capacitación y promoción de la reconversión tecnológica a través de sistemas de producción más limpia; (6) expedir regulación e implementar medidas de control, monitoreo y promoción para la reconversión tecnológica con el fin de reducir progresivamente el uso de mercurio en procesos mineros; (6) diseñar e implementar una estrategia interinstitucional para el control a la minería ilegal; (7) implementar el plan de acción 2011-2014 del Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía.

Con relación a la locomotora de *agricultura y desarrollo rural* se requiere promover conjuntamente con el Ministerio de Agricultura el manejo sostenible de los suelos mediante la planificación y aplicación de tecnologías productivas ambientalmente apropiadas. Además, es necesario implementar en coordinación con los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Comercio Industria y Turismo, el Programa Nacional de Biocomercio Sostenible.

Respecto a la locomotora de *infraestructura de transporte*, se proponen las siguientes acciones: (1) desarrollar una política de uso de combustibles limpios para el sector transporte y de incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnología limpia y los equipos y elementos asociados a estas tecnologías limpias; (b) apoyar el diseño y estructuración de un programa nacional, con la participación del sector público y privado, para ofrecer facilidades y mecanismos para la desintegración física total de vehículos que presten servicio público o particular; (3) promover la incorporación de la dimensión ambiental, los escenarios de cambio climático y los determinantes ambientales en los proyectos de infraestructura portuaria, férrea, aeroportuaria y vial impulsados por el Gobierno nacional vía contractual o por concesiones.

Por otra parte, considerando que la población colombiana está concentrada en las urbes, se requiere realizar acciones tendientes a *mejorar la calidad ambiental en las ciudades* y hacerlas más amables. Con este fin, y en relación con la locomotora de vivienda y ciudades amables, se proponen las siguientes acciones: (1) implementar las directrices y estrategias establecidas en la Política de Gestión Ambiental Urbana y en la Mejoramiento Integral de Barrios; (2) desarrollar instrumentos para el diseño y construcción de viviendas y edificaciones ambientalmente sostenibles; incluyendo la creación de una norma técnica de construcción sostenible para acceder al sello ambiental colombiano, (3) promover la incorporación de consideraciones ambientales en la Política Nacional de Espacio Público, incluyendo el incremento de las áreas verdes en las zonas urbanas y corredores lineales y de conectividad, como una medida de adaptación al cambio climático y de protección ambiental en espacios urbanos; (4) desarrollar modelos de gestión urbana con visión ecosistémica y corresponsabilidad urbano-regional; (5) Aportar lineamientos ambientales a la formulación del programa de Renovación Urbana (RU); y (6) promover la eficiencia energética y las energías renovables en las viviendas.

De otro lado, la salud pública es un aspecto determinante en la calidad de vida de las personas. En este sentido, se *intervendrá en los procesos de degradación ambiental y se propenderá por el desarrollo de la política integral de salud ambiental*. En consecuencia se implementarán las políticas de prevención y control de la contaminación del aire, de gestión integral de residuos sólidos y de residuos peligrosos y el Documento CONPES 3550 de 2008[490]. Para ello, se buscará: (1) promover el cumplimiento de los niveles de calidad del aire establecidos en la normatividad

[490] Documento Conpes 3550 de 2008, lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química.

vigente; (2) fomentar la producción de combustibles más limpios[491]; (3) desarrollar una política de incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnologías limpias –dedicados a gas, híbridos, eléctricos–, previa evaluación de su impacto fiscal; (4) implementar programas de reducción de la contaminación del aire en áreas críticas; (5) ajustar la reglamentación para que las tecnologías de los vehículos nuevos sean acordes con las metas de calidad de combustibles; (6) homologar en el país las emisiones vehiculares para certificar el cumplimiento de la norma por parte de los vehículos nuevos; (7) fortalecer la gestión de las autoridades ambientales, enfocada al cumplimiento de la norma en fuentes fijas por parte de las industrias; (8) expedir una norma para la gestión de sitios contaminados; (9) Elaborar e implementar el plan de acción 2011-2014 de la política para el manejo de residuos peligrosos; (10) crear el sistema unificado de información de salud ambiental y los consejos territoriales de salud ambiental, dando prioridad a calidad de aire, agua y seguridad química.

Así mismo, se hace necesario el *cambio en los patrones insostenibles de producción y consumo*[492], implementando la política de producción y consumo sostenible, con énfasis en: (1) establecer acciones para reducir la intensidad energética (consumo nacional de energía total/PIB) y el consumo de agua total/PIB; (2) promover la utilización de energías alternativas (solar, eólica, geotérmica, entre otras)[493]; (3) fomentar compras verdes estatales en el orden nacional y regional; (4) fomentar la certificación ambiental bajo esquemas ISO 14000 o similares y la construcción de reportes medioambientales por parte de los sectores, utilizando esquemas reconocidos internacionalmente; (5) diseñar estrategias y mecanismos orientados a diferenciar e impulsar la demanda de bienes o servicios amigables con el medio ambiente, incluyendo medidas para evitar la publicidad engañosa; (6) promover, conjuntamente con el sector de agua potable y saneamiento básico, el ajuste a la regulación e incentivos para fomentar el aprovechamiento y valoración de residuos sólidos; (7) expedir normas post consumo[494] para gestión de residuos prioritarios o bienes de consumo masivo; (8) construir esquemas de certificación y nuevas categorías que puedan optar por el sello ambiental colombiano.

4. Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono

Con el objetivo de reducir la vulnerabilidad, preparar al país para la adaptación al cambio climático, y aprovechar las oportunidades que se deriven en el marco internacional deberá: (1) implementar la Política Nacional de Cambio Climático; (2) conformar el Sistema Nacional de Cambio Climático, que fortalezca la gestión de la información en cambio climático y la gestión financiera para atender y ejecutar proyectos y programas de mitigación y adaptación; (3) identificar y priorizar medidas de adaptación al cambio climático, a partir de análisis de vulnerabilidad, en el marco de un Plan Nacional de Adaptación soportado en una estrategia

[491] Ver capítulo del sector minero-energético.
[492] En el año 2009b el MAVDT expidió la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible. La política define la producción y el consumo sostenible como: "la producción y uso de bienes y servicios que respondan a las necesidades básicas y mejoren la calidad de vida, minimizando el uso de los recursos naturales, materiales tóxicos, así como la generación de residuos y contaminantes durante todo el ciclo de vida, sin menoscabar la posibilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades".
[493] Ver sección VI.D. sobre el sector minero-energético.
[494] Para la recolección y gestión ambientalmente adecuada de algunos residuos, el MAVDT ha expedido regulación para los sectores de plaguicidas, medicamentos y baterías plomo ácido y ha desarrollado estrategias voluntarias a través de alianzas y acuerdos de concertación establecidos con los fabricantes e importadores, de celulares, computadores y periféricos, tóner y cartuchos de impresión y equipos de refrigeración en desuso. Actualmente, se encuentra preparando la reglamentación para pilas, bombillas, computadores y llantas.

financiera que contemple recursos nacionales y recursos internacionales de cooperación; (4) fortalecer la generación de información para los análisis de vulnerabilidad sectoriales y territoriales; (5) diseñar, de la mano con los sectores y las regiones, una estrategia de desarrollo en bajo carbono, que incluya la reducción de emisiones de GEI por deforestación evitada para que el país acceda a recursos financieros favorables de bajo costo, a transferencia de tecnología apropiada, participe en mecanismos de mercado de carbono y fondos de mitigación; y (6) identificar y valorar barreras comerciales asociadas a actividades productivas, productos y servicios con una huella de carbono alta y oportunidades de negocio generadas por ventajas competitivas de carbono-intensidad.

5. Buen gobierno para la gestión ambiental

El crecimiento económico le impone un reto a la capacidad de gestión de las instituciones ambientales[495], las cuales deben acompañar a los sectores productivos en el cumplimiento de sus objetivos, buscando equidad inter e intra generacional; es decir, propender por un crecimiento que mejore la calidad de vida de la población sin detrimento significativo de su calidad ambiental y buscar un desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

De acuerdo con la visión del SINA, la articulación de la gestión ambiental con los distintos sectores y niveles territoriales se hace necesaria. Asimismo, el desarrollo sostenible no es asunto exclusivo del Estado, sino que la sociedad civil y las comunidades deben jugar un papel activo en su consecución (MAVDT, 2009b:51). Por ello, se propenderá por mejorar la articulación al interior del SINA, fortalecer el ejercicio de la autoridad y hacer más eficientes los instrumentos de gestión y planificación ambiental[496] y la disponibilidad de la información desde los diferentes generadores de la misma a las autoridades ambientales. De igual manera, se promoverá la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión.

Con el propósito de avanzar en la solución de estas problemáticas se propone adelantar una gestión ambiental integrada y compartida como parte fundamental de la construcción social del territorio urbano, rural y del medio natural, en tal sentido es necesario fortalecer las políticas para incorporar la educación ambiental como un eje eficaz de la gestión ambiental de la población. Este enfoque intersectorial e intercultural, debe permitir que se vincule asertivamente lo público, lo privado y la sociedad civil, en las escalas global, nacional, regional y local, donde la educación ambiental tenga un papel protagónico.

Para una *gestión efectiva*[497] *y articulada entre autoridades ambientales y con corresponsabilidad* entre los sectores productivos y entidades territoriales, se avanzará en: (1) crear el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (2) diseñar y estructurar participativamente un Plan de Acción Ambiental para Colombia a partir de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, que permita en forma detallada orientar y priorizar las acciones y la definición de recursos para la gestión[498]; (3) mejorar y definir los mecanismos de coordinación y

[495] Se entiende por instituciones ambientales el Ministerio, los institutos de investigación ambiental y las autoridades ambientales. Estas últimas integradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, Corporaciones para el Desarrollo Sostenible (CDS) y Autoridades Ambientales Urbanas (AAU).
[496] Legales, económicos, de planificación, de innovación y desarrollo tecnológico y los sistemas de información.
[497] La efectividad está asociada al logro de objetivos ambientales al menor costo social posible.
[498] Como parte del Plan de acción, se buscará reducir las diferencias de prioridades entre el Ministerio y las CAR, diseñar incentivos para converger los intereses regionales con los nacionales, definir acciones complementarias de intervención en el territorio y diseñar acciones para minimizar los conflictos de competencia entre corporaciones y la tensión generada alrededor de la autonomía de las CAR.

articulación de la política ambiental con las autoridades ambientales, regionales y locales, incluyendo sus instrumentos de planificación, así como con los Institutos de Investigación y la Unidad de Parques Nacionales[499], adicionalmente es necesario fortalecer la gestión de las autoridades ambientales teniendo en cuenta los efectos del fenómeno de La Niña del año 2010; y (4) poner en marcha y hacer seguimiento a agendas ambientales con los sectores encargados de las locomotoras de desarrollo[500].

Para *fortalecer el ejercicio de autoridad ambiental* –con el apoyo de las autoridades competentes–, y corresponder al reto planteado por la estrategia de crecimiento, se propenderá por: (1) evaluar las proyecciones de desarrollo de las locomotoras e implementar las acciones necesarias para el fortalecimiento de la capacidad institucional, en el marco del proceso de licenciamiento ambiental; (2) asistir técnicamente[501] a las autoridades ambientales con capacidad institucional más débil; (3) avanzar en la definición e implementación de acciones para el fortalecimiento de la capacidad institucional de las autoridades ambientales regionales[502]; (4) reglamentar técnicamente los permisos en los procesos de licenciamiento ambiental, con el propósito de disminuir la discrecionalidad en la aplicación de la norma ambiental; (5) fortalecer el control y seguimiento de las licencias otorgadas por parte del Ministerio y demás autoridades ambientales; (6) sistematizar la información de licencias ambientales en seguimiento y; (7) mejorar los mecanismos de compensación ambiental para una distribución justa, equitativa de la inversión de estos recursos y según prioridades nacionales, a partir de la reglamentación de los permisos y licencias ambientales.

Para un *buen gobierno del SINA a través de sus instrumentos de gestión*, se buscará: (1) rediseñar y fortalecer la institucionalidad del Sistema Nacional Ambiental; (2) revisar y simplificar el marco legal ambiental[503]; (3) desarrollar e implementar la estrategia financiera del SINA, procurando mejorar los recursos para la gestión ambiental y reducir las inequidades regionales en la gestión ambiental[504]; (4) integrar los diferentes instrumentos de planificación ambiental a la cuenca, con un enfoque urbano regional, asegurando su coherencia temática, temporal y espacial.

La *generación, manejo y divulgación del conocimiento*[505]; e *información para la toma de decisiones* busca una gestión informada, transparente y participativa, para lo cual ha de trabajarse en: (1) diseñar una estrategia que fortalezca la participación de la sociedad civil y las comunidades en la gestión ambiental, a partir del acceso a la información, la transparencia de las actuaciones y la

[499] Para ello, se buscará, entre otros, fortalecer los procesos de intercambio de las experiencias de la gestión, el desarrollo tecnológico y las agendas ambientales regionales, para la consolidación del SINA a nivel regional y local y promover mayor cooperación horizontal entre las entidades del SINA.
[500] Para ello, se promocionará con los sectores la internalización de la gestión ambiental en sus decisiones, de tal manera que sirva como mecanismo para una interlocución ágil y oportuna.
[501] Como parte de la asistencia, se fortalecerá la capacidad de las autoridades ambientales regionales en la expedición de Licencias Ambientales, permisos y autorizaciones y su seguimiento.
[502] Se cuenta con un primer avance en el Decreto 141 de 2011.
[503] Se debe buscar que las normas sean claras, transparentes, equitativas y de implementación factible y con ellas reducir los vacíos y las contradicciones.
[504] Se requiere optimizar el financiamiento del SINA a través de la revisión de los instrumentos económicos, financieros y tributarios existentes, de tal manera que se maximice el recaudo, se fortalezca la gestión y se reduzca el deterioro ambiental. Dentro de las acciones prioritarias de destinación de los recursos, está la generación de información, para lo cual se fortalecerá a los institutos de investigación ambiental y se incentivará la inversión de las autoridades ambientales regionales y de grandes ciudades en esta materia. Asimismo, se fortalecerá o rediseñará el Fondo de Compensación Ambiental, de tal manera que se reduzcan las desigualdades regionales en los ingresos y por ende en la gestión de las autoridades ambientales.
[505] Se considerará como acciones estratégicas la definición de determinantes ambientales para el ordenamiento ambiental del territorio y la articulación regional de las cuencas.

cualificación de la población; (2) conformar el Consejo Técnico Asesor para los institutos de investigación[506], con el fin de fortalecer su gestión y la articulación con el SINA, con el Sistema de Ciencia y Tecnología y con la institucionalidad de producción de información oficial y técnica en los distintos sectores; (3) fortalecer la gestión y la articulación del SINA, con el Sistema de ciencia y tecnología y con la institucionalidad de producción de información oficial y técnica en los distintos sectores; (4) finalizar la formulación e implementar la Política Nacional de Información Ambiental articulada a las diferentes políticas de información geográfica, estadística y sectorial; y (5) fortalecer la producción y disposición oportuna y pertinente de información para la toma de decisiones, a través de la formulación e implementación del Programa Nacional de Seguimiento y Monitoreo Ambiental[507] y su articulación con los diferentes sistemas de producción y manejo de información oficial; con el fin de constituir líneas bases e indicadores de seguimiento a la gestión[508], que posibilite comparar, espacializar y agregar la información. Para ello, es fundamental la disponibilidad de cartografía básica y temática a escalas detalladas a las entidades del SINA por parte del IGAC, el INGEOMINAS, y la estadística por parte del DANE.

Para el caso específico del recurso hídrico, se fortalecerá al IDEAM para lograr el cumplimiento de sus funciones, incluyendo el desarrollo de las redes hidrológicas, meteorológicas y oceanográficas y la generación de información y conocimiento para la planificación y la gestión integral del agua, con énfasis en el ordenamiento de cuencas y acuíferos[509] En ese sentido, se mejorarán los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de la calidad del agua y para se identificarán estrategias para garantizar el servicio de pronósticos y alertas del IDEAM las 24 horas del día.

Finalmente, con el fin de *fortalecer la participación de Colombia en el ámbito internacional*, se deberá: (1) promocionar una visión estratégica del país en el exterior a través de su gestión ambiental y la riqueza en recursos, de manera particular en biodiversidad; y (2) fortalecer el proceso de negociación internacional para aprovechar de mejor manera las oportunidades en las diferentes convenciones y protocolos, valorando las fortalezas ecológicas y ambientales del país.

c) Metas

Tabla VI-1. Metas de resultado

Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos			
Descripción de la meta	**Indicador**	**Línea Base**	**Meta 2014**
Formulación de política nacional de Recursos Hidrobiológicos	Política formulada	0	1
Estructura ecológica principal de la Nación definida a escala nacional (1:100.000 a 1:500.000)	Porcentaje de avance en la definición, a escala nacional, de la Estructura Ecológica Principal (1:100.000 a 1:500.000).	0	100%

[506] Dentro de las tareas prioritarias de este Consejo, será diseñar estrategias que permita fomentar en los institutos de investigación el desarrollo de programas de investigación y desarrollo tecnológico que incentive a los sectores productivos a prácticas ambientalmente sostenibles.
[507] Que haga parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia e incluya, entre otros, recursos hídricos, forestales, biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, así como monitoreo de glaciares y observación de la tierra y la atmósfera.
[508] Este programa incorporará dentro de sus alcances estrategias de información pública como mecanismo de control social y transparencia del Estado, mejorará los indicadores de gestión de las autoridades ambientales y diseñará indicadores de impacto a la gestión e inversión ambiental nacional.
[509] Información que debe ser puesta a disposición pública por medio del Sistema de Información de Recurso Hídrico (SIRH), en el marco del SIAC, como parte del Programa Nacional de Monitoreo.

Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos			
Descripción de la meta	**Indicador**	**Línea Base**	**Meta 2014**
El 100% (1,932,987 ha) de ecosistemas de páramo y humedales delimitados a escala adecuada	Porcentaje de páramos y humedales delimitados a escala adecuada.	38,6 %	100%
51.376.621 hectáreas de reservas forestales de Ley 2 de 1959 ordenadas territorialmente y zonificadas	Porcentaje de reservas forestales de Ley 2 redelimitadas, ordenadas y zonificadas ambiental y territorialmente.	47%	100%
3.000.000 de hectáreas incorporadas al SINAP[3] que contemplen prioritariamente ecosistemas típicos de la cuenca del Orinoco, bosques secos, marino-costeros y oceánicos.	Número de hectáreas incorporadas al SINAP[3] con criterios de representatividad ecológica, que contemplen prioritariamente ecosistemas típicos de la cuenca del Orinoco, bosques secos, marino-costeros y oceánicos.	12.601.817 ha	15.601.817 ha
Mapa actualizado de ecosistemas continentales, costeros y marinos	Mapa de Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos actualizado	Mapa a escala 1:500.000, año base 2001, publicado 2007	Mapa de Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos actualizado
1.000.000 de hectáreas de bosque natural ordenadas	Número de hectáreas de bosque natural ordenadas	913.065	1.913.065
90.000 has restauradas o rehabilitadas[4] con fines de protección, incluyendo corredores biológicos de conectividad, así como deforestación evitada, con el fin de llegar a 400.000 has restauradas o rehabilitadas	Número de hectáreas restauradas o rehabilitadas [4] con fines de protección, incluyendo corredores biológicos de conectividad, así como deforestación evitada.	310.000 ha	400.000 ha
Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y estrategia de desarrollo bajo en carbono			
Descripción de la meta	**Indicador**	**Línea Base**	**Meta 2014**
Estrategias sectoriales de desarrollo bajo en carbono	Número de estrategias	0	4
Planes sectoriales con incorporación de políticas de adaptación al cambio climático	Número de planes sectoriales con incorporación de políticas de adaptación al cambio climático	2	5
Productos de exportación con barreras identificadas y estrategias para afrontarlas	Número de productos de exportación con barreras identificadas y estrategias para afrontarlas	0	4
Proyectos Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL- incluyendo la participación en nuevos mercados de carbono	Número de Proyectos Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL- incluyendo la participación en nuevos mercados de carbono	158	300
200.000 Hectáreas de deforestación evitadas	Número de hectáreas de deforestación evitadas	0	200.000
Gestión Integral del Recurso Hídrico			
Descripción de la meta	**Indicador**	**Línea Base**	**Meta 2014**
50 planes de ordenación y manejo de cuencas bajo el nuevo esquema legal de ordenamiento de cuencas	Número de POMCAs elaborados bajo el nuevo esquema legal de ordenamiento de cuencas	22	50
83 planes de ordenación y manejo de cuencas actualizados, con consideraciones de gestión del riesgo	Numero de planes de ordenación y manejo de cuencas actualizados, con consideraciones de gestión del riesgo	0	83
5 planes estratégicos de las macrocuencas	Número de planes estratégicos de las macrocuencas	0	5

Gestión Ambiental Sectorial y Urbana			
Descripción de meta	**Indicador**	**Línea Base**	**Meta 2014**
Planes de acción de gestión ambiental sectorial para los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería	Número de planes de acción de gestión ambiental aprobados	0	4
Evaluaciones ambientales estratégicas para los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería	Número de evaluaciones ambientales estratégicas terminadas	0	4
Unidades ambientales creadas en los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería	Número de unidades ambientales sectoriales funcionando	0	4
Creación de una norma técnica en la categoría de construcción sostenible para acceder al sello ambiental colombiano	Norma técnica colombiana de construcción sostenible	0	1
Vehículos que ingresan al parque automotor funcionando con tecnologías limpias, acordes con los combustibles disponibles	Número de vehículos	300	5000
Cumplimiento de los niveles de calidad del aire establecidos en la normatividad vigente	Número de estaciones de medición que reportan cumplimiento de los estándares de calidad del aire (Total de estaciones: 150)	90	135
Reducción de la intensidad energética (consumo nacional de energía total/PIB) y el consumo de agua total/PIB	Porcentaje de reducción	Energía: 0,87 Agua: 0,037	3%
Disminución del uso de mercurio en procesos mineros	Porcentaje de reducción	157 ton/año	10%
Fomento de las compras verdes estatales en el orden nacional y regional	Porcentaje de compras verdes estatales realizadas	0	10%
Diseño e implementación de una estrategia interinstitucional para el control a la minería ilegal	Número de distritos mineros sin minería ilegal y con proyectos de reconversión tecnológica	0	5

[3] Esto incluye áreas públicas y privadas de orden nacional y local.
[4] Esto incluye áreas públicas y privadas de orden nacional y local.
[4] La restauración ecológica es el proceso de ayudar al restablecimiento de un ecosistema que se ha degradado, dañado o destruido. Es una actividad deliberada que inicia o acelera la recuperación de un ecosistema con respecto a su salud, integridad y sostenibilidad y busca iniciar o facilitar la reanudación de estos procesos, los cuales retornarán el ecosistema a la trayectoria deseada. La rehabilitación enfatiza la reparación de los procesos, la productividad y los servicios de un ecosistema. Comparte con la restauración un enfoque fundamental en los ecosistemas históricos o preexistentes como modelos o referencias, pero las dos actividades difieren en sus metas y estrategias (MAVDT, 2010:52).
[4] La restauración ecológica es el proceso de ayudar al restablecimiento de un ecosistema que se ha degradado, dañado o destruido. Es una actividad deliberada que inicia o acelera la recuperación de un ecosistema con respecto a su salud, integridad y sostenibilidad y busca iniciar o facilitar la reanudación de estos procesos, los cuales retornarán el ecosistema a la trayectoria deseada. La rehabilitación enfatiza la reparación de los procesos, la productividad y los servicios de un ecosistema. Comparte con la restauración un enfoque fundamental en los ecosistemas históricos o preexistentes como modelos o referencias, pero las dos actividades difieren en sus metas y estrategias (MAVDT, 2010:52).

Tabla VI-2. Metas de proceso

Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
Política para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos formulada y en implementación
Cotas máximas de inundación determinadas en los sistemas de humedales de las cuenca Magdalena-Cauca y Sinú, para delimitar la frontera agropecuaria y de expansión urbana
Estrategia nacional REDD con co-beneficios formulada y en implementación.
Gestión Integral del Recurso Hídrico
Reglamentar los programas de uso eficiente y ahorro del agua para los sectores de de acueducto y alcantarillado, distritos de riego y producción hidroeléctrica.

Estrategia institucional y financiera de la red hidrometeorológica, aprobado por Conpes
Esquema institucional y mecanismos de articulación acordados en el marco de la "MISIÓN AGUA".
Programa nacional de legalización y registro de los usuarios del recurso hídrico implementado en el 30% de las 28 cuencas objeto de ordenamiento.
Cambio climático, adaptación y oportunidad para el desarrollo
Política Nacional de Cambio climático en implementación
Sistema Nacional de Cambio Climático creado
Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático formulado con su respectiva estrategia financiera
Estrategia Colombiana de desarrollo bajo en carbono formulada e implementada mediante planes sectoriales de mitigación
Buen gobierno para la gestión ambiental
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creado
Plan de acción ambiental para Colombia diseñado
Estrategia financiera del SINA desarrollada e implementada
Política nacional de información ambiental adoptada y en implementación
Programa nacional de monitoreo ambiental diseñado e implementado
Estrategia de participación y transparencia diseñada y en implementación

B. B. Gestión del riesgo de desastres: buen gobierno para comunidades seguras

Para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país resulta prioritaria la integración más efectiva del riesgo en las políticas, planes y proyectos y la ejecución de acciones orientadas a su conocimiento e intervención. Se entiende por riesgo la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio en particular y durante un periodo determinado, resultado de interacciones entre amenazas y condiciones de vulnerabilidad (EIRD, 2002). A su vez, la amenaza son los eventos probables con capacidad de generar daño sobre unos elementos con limitación o incapaces de soportar, adaptarse o resistir a dichas amenazas (vulnerabilidad).

En este sentido, se reconoce la problemática de riesgos como un tema relacionado con la forma de uso, ocupación y transformación del espacio físico ambiental del territorio, y por tanto, su inclusión en la planificación determina en parte el éxito de los esfuerzos por lograr una prosperidad democrática.

En la práctica, la gestión del riesgo de desastres[510] engloba las actividades de prevención, mitigación y preparación (*ex ante*), así como las de atención, rehabilitación y reconstrucción (*ex post*) y tiene como objetivo la previsión, control y reducción del riesgo de desastres en la sociedad, a través de la articulación de los diferentes tipos de intervención.

La búsqueda de la seguridad humana, ambiental y territorial a través de la gestión del riesgo, es un propósito que contribuye, entre otros aspectos, a reducir las condiciones de pobreza del país y mejorar la gobernabilidad. Por tanto, disminuir la vulnerabilidad e incorporar el riesgo en la planificación sectorial y territorial, se convierte en un determinante del éxito de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En reconocimiento de lo anterior, las acciones consignadas en el presente capítulo se orientan a evitar la configuración de escenarios de riesgo, reducir el existente y minimizar los impactos asociados a los desastres sobre la población. Las acciones en materia de gestión del riesgo para el cuatrienio, se orientará al fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), a partir del buen gobierno, el conocimiento y el control y la reducción del riesgo de desastres. Dadas las emergencias durante 2010 y las que se esperan para el primer semestre de 2011 por el fenómeno la Niña, se formuló un capítulo específico denominado plan de acción ola invernal 2010-2011.

1. Diagnóstico

Por sus condiciones topográficas, climáticas y geológicas[511], el país es un espacio para la ocurrencia de diferentes fenómenos físicos[512] que sumados a las condiciones de vulnerabilidad de

[510] Para los efectos que sea pertinente, se entenderá por Gestión del Riesgo de Desastres, el proceso a través del cual la sociedad toma conciencia del riesgo que enfrenta, lo analiza, genera alternativas, toma decisiones y implementa acciones para su tratamiento. El riesgo de desastre hace referencia en este caso a la probabilidad de daños y pérdidas futuros asociados a la ocurrencia de un fenómeno físico dañino en un contexto vulnerable, de tal manera que resulte en la afectación grave de las condiciones normales de vida y que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.
[511] Colombia se encuentra ubicada en el extremo noroccidental de Suramérica, donde confluyen tres placas tectónicas principales: Suramérica, Nazca y El Caribe; así como varios sistemas de placas secundarias paralelas al piedemonte de las tres cordilleras. Los

la población y sus medios de vida y a presiones dinámicas como la degradación ambiental, la rápida urbanización y el cambio climático[513], resultan en la configuración de complejos escenarios de riesgo de desastres.

Los desastres pueden llegar a poner en peligro la población y sus medios de vida, comprometiendo, según su intensidad, la estabilidad social y económica del país. El terremoto del Eje Cafetero en 1.999, por ejemplo, ocasionó pérdidas estimadas en 1,8% del PIB de 2.004, mientras que eventos de mediana y baja intensidad[514] en 30 años representaron el 2,7% del PIB del mismo año (ERN, 2004:6). De acuerdo con lo anterior, eventos de gran impacto podrían llegar a comprometer la estabilidad financiera del país, debido a las altas pérdidas en cortos periodos, en tanto que los desastres cotidianos contribuyen, principalmente, a reducir la capacidad de resiliencia de la población y tienden a perpetuar la condición de pobreza[515]. No obstante, eventos de mediana y baja intensidad influenciados por el fenómeno de la Niña durante 2008-2009 y 2010-2011, han obligado a los gobiernos a expedir medidas excepcionales para el manejo de las emergencias y los procesos de reconstrucción.

Según Naciones Unidas, los desastres tienen un impacto desproporcionado en los países pobres y en desarrollo (EIRD, 2009:6). Un aspecto que se resalta dentro de los factores causales es el emplazamiento de viviendas en zonas expuestas a amenazas de diferente índole. Para el caso Colombiano, se estima que la población que habita en condiciones de riesgo supera los 780.000 hogares (Encuesta de Calidad de Vida 2008), lo cual representa el 39% de los hogares que viven en condiciones de precariedad.

A partir de 2005, y tras la formulación e implementación del Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a los Desastres, Colombia ha dirigido su atención en forma gradual hacia la necesidad de reconocer la gestión del riesgo de desastres en la planificación del territorio y los sectores. Sin embargo, se reconoce que el riesgo no ha tenido la misma atención en la agenda política en comparación con los desastres, a pesar de que éstos últimos son consecuencia de un mal manejo del primero.

Sin desconocer los avances del SNPAD para enfrentar situaciones de desastre, los desarrollos institucionales y legales no han dado los resultados esperados, entre otros, el país no cuenta con una política nacional de gestión del riesgo. A su vez, el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de 1993 y el Decreto Ley 919 de 1989 no han evolucionado acorde con los cambios en materia de Constitución Política, descentralización y los acuerdos internacionales suscritos por Colombia, como el Marco de Acción de Hyogo en 2005. Así mismo, la intervención y la no generación de futuros riesgos, ha estado limitada por un bajo conocimiento del mismo, escasa investigación y desarrollo tecnológico, una débil institucionalidad y una limitada coordinación entre las entidades que integran el SNPAD.

movimientos relativos de estas originan incrementos de la actividad volcánica y sísmica en el territorio Nacional, por lo que la mayor parte del país se encuentra en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia.

[512] Sismos, erupciones volcánicas, tsunami, inundaciones y deslizamientos.

[513] Entre los efectos esperados del cambio climático se prevé el incremento de la intensidad, frecuencia y cobertura de las afectaciones asociadas a eventos hidrometeorológicos, los cuales representan cerca del 80% de los eventos adversos de baja y mediana intensidad y de mayor recurrencia.

[514] Deslizamientos, inundaciones y otros fenómenos acumulados entre 1970 y 2000.

[515] (IPCC-OMM-PNUMA,2008:3) Frente a lo anterior, los grupos sociales excluidos y en condiciones de pobreza serán probablemente los más afectados con futuros desastres (OMM et ál, 2007:3).

2. Lineamientos y acciones estratégicas

La gestión del riesgo es fundamental para consolidar los objetivos de reducción de la pobreza, debido a que ésta población es la más susceptible de ser afectada y con menor resiliencia frente a los desastres.

Las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo no son ajenas al riesgo de desastres, ya que pueden verse afectadas y/o generar escenarios de riesgo para la población, si no se incluye esta variable en la toma de decisión de los sectores. Por lo anterior, se requiere incluir dichas consideraciones en la planificación de los sectores, a fin de que estos identifiquen las amenazas sobre su actividad productiva y analicen el grado de vulnerabilidad y nivel de riesgo, para que en sus políticas vinculen medidas de prevención y mitigación ante sus posibles efectos.

Para el presente cuatrienio se requiere realizar *prácticas de buen gobierno* orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad del SNPAD, el desarrollo de políticas y el aumento de la capacidad técnica de las entidades en gestión del riesgo. Para ello, se han considerado como acciones estratégicas:

1. Formular, por parte de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, DGR-MIJ, una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para su adopción por parte del Gobierno nacional y actualizar en consecuencia el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD[516]. A través de esta acción, el país hace explícito su compromiso de desarrollar acciones prioritariamente enfocadas a la previsión, control y reducción del riesgo de desastres. Esto implicaría, entre otros, reformar el SNPAD, fortalecer el papel de la DGR - MIJ y del Fondo Nacional de Calamidades, no solo en el manejo de las emergencias sino en la reducción del riesgo, mejorar el Sistema Integrado de Información para la Prevención y Atención de Desastres, ajustar el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, fortalecer la participación ciudadana e integrar a la sociedad civil y órganos de control dentro de la estrategia. Asimismo, desarrollar instrumentos complementarios que posibiliten cumplir y hacer seguimiento a los retos y obligaciones de una política en gestión del riesgo de desastres.
2. Diseñar, por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en coordinación con la DGR-MIJ y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) la segunda fase del Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a los Desastres. Lo anterior, con el fin de continuar el proceso de fortalecimiento del Estado en gestión del riesgo.
3. Formular políticas públicas estratégicas para el país en gestión del riesgo asociadas con:
   - La protección financiera para reducir la vulnerabilidad fiscal de Estado ante desastres, a cargo del MHCP en coordinación con el DNP y la DGR - MIJ. Esta busca reducir dicha vulnerabilidad a través del reconocimiento de las pérdidas asociadas a desastres como pasivos contingentes, y con base en ello, diseñar una estrategia para su financiación. Para ello, se realizarán los estudios técnicos pertinentes. Asimismo, hará parte de esta estrategia el aseguramiento de bienes públicos de la Nación.

[516] Como parte del ajuste legal se revisará la Ley de bomberos y de voluntariado.

- El manejo de desastres de baja y mediana intensidad, orientada a la definición de lineamientos nacionales para eventos recurrentes como inundaciones y deslizamientos, entre otros, a cargo de la DGR - MIJ y con el apoyo del DNP.
- Estrategia nacional para la intervención de asentamientos localizados en zonas de riesgo, a cargo del MAVDT y con el apoyo de la DGR - MIJ, DNP y el MHCP. A partir de ésta, se buscará definir las estrategias para intervenir las condiciones de riesgo que presentan los asentamientos y evitar la generación de nuevos desarrollos en zonas no aptas para ser ocupadas.
- Mecanismos para orientar procesos de reconstrucción ante una situación declarada de desastre nacional, a cargo de la DGR-MIJ y con el apoyo del DNP.

4. Mejorar la capacidad técnica de las entidades territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales en gestión del riesgo, a través de programas de asistencia en:
   - Planes municipales para la gestión del riesgo y formulación de planes de respuesta a emergencias por tsunami y huracán, a cargo de la DGR-MIJ. El objetivo es promover la implementación de estrategias de prevención y reducción del riesgo y atención de desastres en los procesos de desarrollo.
   - La incorporación del riesgo en planes de ordenamiento territorial, POT, planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, POMCA, planes de gestión ambiental regional, PGAR y reducción de riesgo por desabastecimiento de agua potable, a través del MAVDT.

Resulta fundamental identificar los escenarios de riesgo para la previsión, control y reducción del riesgo de desastres, por tanto, se requiere *mejorar el conocimiento del riesgo* en el país. Para ello, se han considerado como acciones:

1. Formular e implementar una estrategia para el fortalecimiento de la investigación en gestión del riesgo, que coadyuve a la producción de información, desarrollo tecnológico e investigación científica, en el campo del análisis y la reducción del riesgo colectivo, a cargo de la DGR-MIJ y en coordinación con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
2. Implementar, por parte de la DGR - MIJ, un Plan Nacional de Formación y Capacitación en Gestión del Riesgo, con el fin de incorporar dicho concepto en la educación formal y no formal y un sistema de capacitación a funcionarios en esta temática, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.
3. Ampliar, por parte del IDEAM y el Ingeominas, las redes de monitoreo y alerta temprana y actualizar los mapas de amenaza a escalas regionales y locales.
4. Modernizar, a través de la DGR - MIJ, el Sistema Integrado de Información para la Prevención y Atención de Desastres, de tal manera que permita la gestión, uso, acceso y difusión de la información en materia de gestión del riesgo, con miras a facilitar la articulación de las entidades del SNPAD.
5. Diseñar e implementar instrumentos metodológicos para la zonificación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo en el ámbito municipal, con el fin de generar técnicas idóneas de evaluación y análisis del riesgo, a cargo de la DGR - MIJ y en coordinación con MAVDT, IDEAM e Ingeominas.

El riesgo se acumula históricamente, por tanto, es necesario procurar su liberación sin traumatismos por vía, por ejemplo, de procesos de reducción de la vulnerabilidad. Lo anterior, idealmente, a través de un proceso que procure integrar sinérgicamente los diferentes ámbitos de gobierno, para lo cual se propenderá por el *control y reducción del riesgo*. Las actividades consideradas estratégicas son:

1. Definir e incorporar, por parte del DNP, criterios de gestión del riesgo en la formulación de proyectos de inversión pública nacional.
2. Adoptar e implementar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo por Tsunami y el Plan de Acción para el Volcán Cerro Machín, a cargo de la DGR - MIJ.
3. Implementar las políticas de manejo del riesgo para el volcán Galeras y Nevado del Huila, a cargo de la DGR - MIJ.

Resulta oportuno señalar que el Gobierno nacional, como parte de la situación de desastre nacional declarada tras los efectos asociados con el Fenómeno de La Niña, ha decidido intervenir sobre las áreas afectadas por las emergencias reportadas por el SNPAD, de tal manera, que se provean soluciones de largo plazo y evitar así la reproducción de las condiciones de riesgo y minimizar la generación de riesgos futuros durante el proceso de reconstrucción. Por lo anterior, las acciones planteadas en el capítulo relacionado con el proceso de reconstrucción tras la ola invernal 2010-2011, proporciona diferentes acciones tendientes al control y la reducción del riesgo, que serán detalladas en dicho aparte.

3. Metas

Tabla VI-3. Metas de resultado

Prácticas de *buen gobierno*			
Descripción de la meta	**Indicador**	**Línea Base**	**Meta 2014**
Mejorar la capacidad técnica de las entidades territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales en gestión del riesgo	Asistencias técnicas a municipios para la incorporación del riesgo en POT	628 asistencias	Llegar a 1.028 asistencias técnicas (MAVDT)
	CAR asistidas en la incorporación del riesgo en POMCA y PGAR	0	30 CAR asistidas (MAVDT)
	Municipios asistidos en reducción de la vulnerabilidad por desabastecimiento de agua potable	400 municipios asistidos	Llegar a 600 municipios asistidos (MAVDT)
	Planes municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres formulados	226 Planes formulados	Llegar a 790 planes formulados (DGR-MIJ)
	Número de municipios asistidos en planes de respuesta a emergencias por tsunami y huracán	0	41 municipios con plan de respuesta a emergencias por tsunami 6 Municipios con plan de emergencias por huracán (DGR-MIJ)

Mejorar el conocimiento del riesgo			
Ampliar las redes de monitoreo y alerta temprana y actualización de mapas de amenaza	Número de estaciones adquiridas y mejoradas para alertas tempranas	247 estaciones _	Llegar a 367 estaciones (INGEOMINAS[517]) 100 Estaciones nuevas (IDEAM[518]) 70 Estaciones actualizadas (IDEAM)
	Número de mapas de amenaza elaborados	1 Mapa de amenaza sísmica _ _ 1 Mapa a escala 1:500.000 1 Mapa a escala 1:500.000 _ _ _	- 1 Mapa amenaza sísmica actualizado (INGEOMINAS) - 7 Mapas de volcanes activos (INGEOMINAS) - 120 Mapas de fenómenos por remoción en masa (INGEOMINAS) - 1 Mapa de geomorfología como insumo para la zonificación de gestión del riesgo Escala 1:100.000 (IDEAM) - 1 Mapa de Zonificación de susceptibilidad general del terreno a los deslizamientos (zonas críticas a escala 1:100.000) - 34 Mapas de amenaza por inundación (IDEAM[519]) - 20 Mapas por posible presencia de corrientes súbitas en época de lluvias en zonas priorizadas, a escala 1:25.000 (IDEAM) - 2 Mapas por eventos extremos escala 1:100.000 actualizado (IDEAM – INGEOMINAS)
	Número de mapas de riesgos por incendios en la cobertura vegetal	1 Mapa a escala 1:500.000	3 Mapas de riesgo por incendios en la cobertura vegetal a escala 1:100.000 para zonas críticas (IDEAM)

Tabla VI-4. Metas de proceso

Prácticas de buen gobierno	
Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres formulada y adoptada y marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD actualizados	DGR-MIJ
Segunda fase del Programa para la Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado Frente a los Desastres diseñado	DNP, DGR-MIJ, MHCP, MAVDT
Estrategia de protección financiera ante desastres diseñada	MHCP, DNP, DGR-MIJ
Política para el manejo de desastres recurrentes formulada	DGR-MIJ, DNP
Política para la intervención de asentamientos en riesgo formulada	MAVDT, DGR-MIJ, DNP, MHCP
Política para el proceso de reconstrucción ante una situación de desastre nacional declarada, formulada	DGR-MIJ, DNP
Mejorar el conocimiento del riesgo	
Estrategia para el fortalecimiento de la investigación en gestión del riesgo formulada	DGR-MIJ
Plan Nacional de Formación y Capacitación en Gestión del Riesgo implementado	DGR-MIJ
Sistema Integrado de Información para la Prevención y Atención de Desastres modernizado	DGR-MIJ
Instrumentos metodológicos para la zonificación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo en el ámbito municipal diseñados e implementados	DGR-MIJ

[517] Fortalecimiento de las redes de vigilancia sísmica y volcánica
[518] Corresponde a estaciones automáticas para monitoreo de niveles para alertas tempranas por inundaciones.
[519] Mapas nacionales de áreas inundables y de movimientos en masa a nivel nacional a escala 1:100.000. Mapas de inundaciones para Depresión Momposina, Río Sinú y Atrato a escala 1:25.000 y para áreas urbanas ribereñas de mayor población y grado de vulnerabilidad de los ríos Magdalena y Cauca a escala 1:10.000.

Control y reducción del riesgo	
Criterios de gestión del riesgo en la formulación de proyectos de inversión pública nacional definidos e incorporados	DNP
Plan Nacional de Gestión del Riesgo por Tsunami y el Plan de Acción para el Volcán Cerro Machín adoptados y en implementación	DGR-MIJ
Políticas de manejo del riesgo para el volcán Galeras y Nevado del Huila en implementación	DGR-MIJ

C. C. Respuesta a la Ola Invernal 2010-2011

El fenómeno de la Niña 2010-2011 corresponde a un escenario climático regional caracterizado por un incremento importante de las lluvias, de manera particular en las regiones Caribe y Andina que tuvo su aparición a mediados de 2010 y se espera que continúe durante el primer semestre de 2011. El nivel de precipitaciones presentado durante el mes de noviembre de 2010 superó los registros históricos para ese periodo[520] llevando a aumentos en los niveles de los ríos Cauca y Magdalena y sus afluentes nunca antes presentados en la historia del país. Así mismo, de acuerdo con el Índice Multivariado ENSO - MEI (por sus siglas en inglés), este fenómeno ha sido el más fuerte registrado desde 1949. Los impactos generados por la Niña han dejado más de 2,27 millones de personas afectadas[521].

El Gobierno nacional reconoce que los impactos relacionados no pueden ser superados mediante el ejercicio de facultades ordinarias en virtud de que las funciones legales del ejecutivo y los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, SNPAD, son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Por lo tanto, ha declarado la situación de desastre nacional y el estado de emergencia económica, social y ecológica[522]. Así mismo, ha promulgado 44 decretos tendientes a intervenir la emergencia declarada.

A partir de los hechos sobrevinientes expresados en el Decreto 4580 de 2010, el Gobierno nacional adelanta la formulación de un Plan de Acción tendiente a superar la situación de desastre en las regiones y municipios impactados por las inundaciones lentas y torrenciales, así como por los deslizamientos. Este Plan busca definir las acciones estratégicas a ser desarrolladas en las fases de atención temprana, rehabilitación, reconstrucción y recuperación para lo cual será una prioridad para los sectores públicos y privados conocer la condición de riesgo, intervenirlo y no generar en los nuevos procesos de desarrollo situaciones de riesgo. El proceso de reconstrucción debe basarse en un trabajo interinstitucional que integre los ámbitos nacional, regional, departamental y municipal, que garantice transparencia, eficiencia y respeto por la autonomía local y focalice las acciones estratégicas a ser adelantadas. Asimismo, debe aumentar la capacidad de recuperación de la población, el fortalecimiento de los medios de vida y la protección de la infraestructura pública.

Las acciones del SNPAD para hacer frente a la situación de desastre representan un gran reto para el mismo, así como una oportunidad para los gobiernos nacional y local, en generar procesos de desarrollo que reconozcan las bondades y limitaciones del territorio. A diferencia de otras situaciones de desastre nacional del pasado, como el terremoto del eje cafetero en 1999, el actual escenario de emergencia se hace más complejo por la dispersión de las afectaciones, la diversidad

[520] Estos registros indican que en los quince primeros días del mes de noviembre llovió más de lo que llueve en todo el mes.
[521] Fuente SIGPAD-DANE, al 21 de enero de 2011.
[522] Decretos 4579 y 4580 del 7 de diciembre de 2010. Así mismo, se amplió la declaratoria de emergencia según Decreto 0020 del 7 de enero de 2011.

de las emergencias presentadas, lo dinámico de los procesos, la dificultad de dimensionar la magnitud de la tragedia –ya que el fenómeno de la Niña puede prolongarse hasta el segundo semestre de 2011–, la exigencia en la coordinación de las acciones y el complejo escenario de responsabilidades de los actores que intervienen en el manejo de la emergencia y el proceso de reconstrucción.

a) Diagnóstico

De acuerdo con la Dirección de Gestión del Riesgo y el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el fuerte invierno del segundo semestre de 2010 ha afectado al 5% de la población nacional (470.000 familias) en 755 municipios de 28 departamentos y el Distrito Capital[523]. Asimismo, ha dejado 313 muertos, 290 heridos, 63 desaparecidos y 130.000 personas –de los 2.270.000 afectados– en 627 alojamientos temporales. A pesar de no contar con un análisis detallado de pérdidas, daños y necesidades, así como encontrarse en proceso el registro de afectados, a continuación se relacionan los principales daños asociados a las lluvias:

- 5.700 viviendas destruidas y 341.000 averiadas, la mayor cifra reportada en la última década.
- 751 vías, 66 puentes vehiculares y 134 peatonales afectados. Los departamentos más impactados en términos de infraestructura vial son Antioquia, Santander, Caldas, Risaralda, Norte de Santander, Atlántico, Magdalena, Sucre, Córdoba, Bolívar, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Boyacá.
- 269 acueductos y 16 alcantarillados afectados.
- 813 centros educativos[524] en 116 municipios de 19 departamentos del país, 15 centros de salud y 38 centros comunitarios afectados.

Por otra parte, a partir de la información reportada por el IGAC, DANE, IDEAM y las Secretarías de Agricultura de cada departamento, la estimación de áreas afectadas asciende a 807.609 hectáreas inundadas y 200.000 afectadas por humedad[525]. Aunque se cuenta con estimaciones y datos preliminares sobre las afectaciones, estimar las pérdidas y daños totales del sector es difícil, en la medida en que las lluvias, inundaciones y excesos de humedad de los suelos aún perduran en diversos lugares del país. En esa medida, sólo cuando los fenómenos causantes de la emergencia hayan cesado podrá estimarse con precisión el grado de afectación.

Las acciones del Gobierno para el manejo de la emergencia, dependen de los pronósticos y escenarios esperados del comportamiento de las precipitaciones durante el primer periodo de lluvias en el presente año. De acuerdo con el IDEAM, la primera temporada seca (enero y febrero) se verá influenciada por la presencia de la Niña, lo que traerá como resultado la ocurrencia de precipitaciones atípicas (en cantidad y frecuencia), esperando volúmenes superiores a los promedios de la época, en la mayor parte de las regiones Andina, Caribe y Pacífica, entre enero y marzo. Por tanto, es probable que se sigan presentando algunas emergencias asociadas con

[523] Fuente SIGPAD-DANE, al 21 de enero de 2011.
[524] Según información preliminar de las Secretarías de Educación al 6 de diciembre de 2010. De las 813 infraestructuras educativas 569 necesitan ser sometidas a un mantenimiento correctivo que permitirá su acondicionamiento, mejoramiento y dotación. El Ministerio de Educación Nacional calcula, que aproximadamente 40% de las 813 sedes educativas afectadas por el fenómeno de "La Niña", necesitan reposición (reemplazo completo y definitivo) o reubicación (reconstrucción en nuevos predios). Asimismo, las infraestructuras que se han visto más afectadas han sido en Bolívar y Choco, las cuales representan el 51% de las sedes educativas afectadas.
[525] Información actualizada al 11 de enero de 2011.

deslizamientos de tierra, y con niveles altos en algunas zonas ribereñas de las cuencas hidrográficas, especialmente del centro y norte del país.

La primera temporada lluviosa, abril-junio, se verá afectada por la presencia de la Niña, lo que traerá como resultado la ocurrencia de lluvias de carácter importante, por lo cual, es probable que se sigan presentando excesos con respecto a los valores medios del trimestre para las regiones Andina, Caribe, Pacífica y Orinoquia, salvo en la Amazonía donde se podrían presentar valores cercanos a los normales.

De acuerdo con las proyecciones del IDEAM, al extenderse la situación de lluvias atípicas durante el primer régimen lluvioso del año, coincidirá con el segundo, agravando la situación actual. En términos prácticos, implicaría por ejemplo, que las acciones de emergencia podrían prolongarse más allá del primer semestre, en tales condiciones, el inicio de actividades relacionadas con la reconstrucción estaría sujeto a la evolución de los escenarios.

Es de utilidad entender que a diferencia de desastres de carácter intensivo como los terremotos, éste constituye un desastre de carácter extensivo, en el cual la característica principal es la distribución en el tiempo y espacio de los impactos asociados. La respuesta, en consecuencia debe ser diferenciada respecto a los aprendizajes de país en el manejo, por ejemplo, de terremotos.

b) Lineamientos y acciones estratégicas

1. Fases de intervención y sectores estratégicos

Para el manejo de la situación de desastre se han considerado tres fases principales, esto es: atención, rehabilitación y recuperación y reconstrucción.

Fase de atención

Dentro de la misma se han considerado como acciones estratégicas en diferentes sectores:

- Interior y Justicia, en la atención a las familias afectadas por la ola invernal, a través de la entrega mensual de un kit de ayuda humanitaria y la provisión de recursos financieros para albergues. Asimismo, el DANE y Acción Social, a través de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, en la identificación de personas damnificadas en sus condiciones de vida.
- Transporte, en la fase de atención inmediata de la infraestructura de la red vial nacional, a través de la intervención en tramos con cierre total, paso restringido, susceptibles de ser afectados y en la realización de los estudios y diseños necesarios para la rehabilitación de la red. De igual manera, se han identificado acciones estratégicas en la red terciaria (incluye puentes vehiculares, pontones y peatonales) y en la atención de las emergencias fluviales en La Mojana, municipios aledaños al río Magdalena y Canal del Dique.
- Agropecuario, en el plan de choque sanitario –diagnóstico, manejo de atención de focos sanitarios y difusión de medidas de prevención y mitigación–; en la compra de cartera a pequeños productores y refinanciación en condiciones especiales a través del FONSA[526]; en el programa de alivio a la deuda agropecuaria y de reactivación agropecuaria nacional para el sector cafetero; en la rehabilitación de la infraestructura afectada –vías de acceso a distritos

[526] Fondo de Solidaridad Agropecuaria, FONSA.

de riego, sistemas de bombeo y reforzamiento de diques–; en planes de suplementación estratégica para bovinos; en el apoyo a la recuperación del sector de pesca y acuicultura; en la investigación y transferencia de tecnología –rehabilitación del suelo–; en la mejora de la información para los beneficiarios y; en la implementación de mecanismos de vigilancia y auditoría de los instrumentos y beneficiarios.

- Protección Social, en la vigilancia de la salud pública –acciones de respuesta inmediata y supervisores que apoyen las actividades de vigilancia epidemiológica, así como la dotación de equipos de cómputo y de comunicaciones–; en el fortalecimiento de la red de laboratorios y creación de unidades móviles; en la dotación de equipos e insumos para el control de vectores y la disposición de agua potable y; en la atención de pacientes con enfermedades respiratorias o diarreicas agudas.
- Educación, en la prestación del servicio a través de aulas flotantes, *containers,* carpas y alquiler de espacios alternativos para la educación de los niños[527]. Así mismo, la prestación del servicio requiere la implementación de jornadas escolares complementarias, adquisición de baterías sanitarias, compra y dotación de kits escolares, garantizar el transporte escolar y la provisión de chalecos salvavidas.
- Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la operación de la red hidrometeorológica, del servicio de pronósticos y alertas y los sistemas de monitoreo e información. Asimismo, en la recuperación de las estaciones afectadas y el mantenimiento de la red. Asimismo, en el apoyo técnico al Ministerio del Interior y de Justicia en las soluciones transitorias de agua potable y saneamiento básico.
- Defensa, en actividades de atención humanitaria, a través de la Defensa Civil Colombiana, en coordinación con las entidades operativas del SNPAD.

Fase de Rehabilitación

Dentro de la misma se han considerado como sectores estratégicos:

- Transporte, en la rehabilitación de los corredores viales –alcanzando el nivel de servicio ofrecido antes de la emergencia–. No obstante, las intervenciones no asegurarían la reducción de la vulnerabilidad ante futuras amenazas, lo cual será abordado en la siguiente fase. Dentro de las acciones consideradas en esta fase están la realización de estudios, la intervención de la red vial nacional, prioritariamente, la red vial terciaria (incluye puentes vehiculares y pontones) y la red férrea concesionada. Asimismo, la identificación de proyectos que aseguren una alta operabilidad de la infraestructura aeroportuaria del país.
- Agropecuario, en la creación de una línea especial de crédito e incentivos a la capitalización rural de ola invernal para la infraestructura de producción, transformación y comercialización; en la capitalización del Fondo Agropecuario de Garantías, para respaldar créditos otorgados a población afectada; en el fortalecimiento del Fondo de Riesgos Agropecuarios para estimular, vía subsidio a la prima, la toma de seguros para los nuevos cultivos del primer semestre de 2011; en la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural y; en medidas preventivas asociadas con la rehabilitación de distritos de riego.
- Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la reparación en sitio y la reubicación de viviendas urbanas afectadas y en la rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado.

[527] Dentro de los espacios alternativos se consideran aquellos de propiedad de las Cooperativas, Iglesias, Juntas de Acción Comunal, entre otras, de acuerdo a la disponibilidad de cada municipio.

- Minas y Energía, en la intervención de las instalaciones internas de energía y gas afectadas, las cuales consisten principalmente en las acometidas y los equipos de medición. Se incluye además la reubicación de las redes de las viviendas que tengan que ser reubicadas definitivamente.
- Educación, en el mantenimiento correctivo y la reparación estructural de las instalaciones educativas afectadas. Esto incluye el acondicionamiento, mejoramiento y la dotación de las infraestructuras educativas, no solo de las afectadas por el invierno sino las utilizadas como albergues.
- Protección Social, en la vigilancia en salud pública, en el fortalecimiento de la red de laboratorios existente y la creación de unidades móviles, en la dotación de equipos e insumos destinados al control de vectores y la disposición de agua potable, en la atención de enfermedades de interés en salud pública y en la recuperación de infraestructura y equipamento hospitalario.

Fase de recuperación y reconstrucción

Dentro de la misma se han considerado como sectores estratégicos:

- Transporte, en la ejecución de proyectos estratégicos que permitan soluciones definitivas a los problemas de exposición de la infraestructura vial. En particular, se busca que la solución para problemáticas recurrentes como La Mojana y Canal del Dique sea fruto de un consenso intersectorial. Así mismo, se convertirá en una oportunidad para hacer rectificación de trazados, diseño y construcción de tramos nuevos. Los proyectos comprendidos en esta fase son obras de ingeniería de mayor duración y complejidad que pueden extenderse hasta 2018, dependiendo de los estudios y diseños, así como de los procesos de contratación.
- Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la culminación de los procesos de reparación de viviendas en sitio y reubicación. Asimismo, se plantea llevar a cabo procesos de reasentamiento preventivo y la ejecución de acciones de mitigación como estabilización de taludes, canalizaciones, entre otras. En cuanto al sector de agua potable y saneamiento básico, una vez bajen las aguas y se identifiquen las afectaciones se tiene considerado reparar la infraestructura de acueducto y alcantarillado, mejorar la calidad del agua vertida a cuerpos hídricos receptores y el manejo de aguas lluvias en zonas urbanas, reducir la contaminación en cuencas prioritarias de los ríos Bogotá, Cauca, Chinchiná, Medellín, Fonce, Otún, Chicamocha y Fúquene.
- Acción Social, en la vinculación de 88.700 familias damnificadas, a través de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema[528]. De acuerdo con la información suministrada por Acción Social, este número de familias implica la financiación en un 100% del acompañamiento permanente a estas familias a través de cogestores sociales y brindarles acceso preferente de la oferta de servicios del Estado. Asimismo, se tiene previsto implementar el programa de Empleo de Emergencia[529] en coordinación con el Ministerio de la Protección Social.
- Agropecuario, en la incorporación de criterios para la localización de la producción a partir del mapa actualizado de vocación de uso actual y potencial del suelo; en el manejo adecuado del

[528] La vinculación de la población damnificada a Juntos debe estar sujeta al cumplimiento de los criterios de ingreso ya planteados por la estrategia, y teniendo en cuenta las restricciones presupuestales y de operación, que serán revisadas por la Comisión Intersectorial de Juntos para definir la intervención.
[529] Decretos de emergencia 016 del 6 de enero de 2011 y 130 del 20 de enero de 2010.

recurso hídrico y de las fuentes abastecedoras de los distritos de riego; en la construcción de mapas de riesgo de desastres para el sector; en programas de reubicación de la producción, por ejemplo, el Plan Integral de La Mojana; en el desarrollo de sistemas productivos más resistentes a eventos climáticos, a través de paquetes tecnológicos[530] y variedades resistentes a plagas, inundaciones, sequías, granizadas y heladas. Asimismo, en el manejo integral de riesgos climáticos, esto es, el desarrollo de instrumentos de protección financiera, la vinculación de los entes territoriales a los seguros agropecuarios, ampliación del portafolio de servicios y de aseguradoras oferentes y desarrollar un Programa de Adaptación y Mitigación del Sector Agricultura al Cambio Climático.

- Educación, en la reposición (reemplazo completo y definitivo) o reubicación (reconstrucción en nuevos predios) para las 244 de las 813 sedes educativas afectadas por la ola invernal. Asimismo, en la identificación de la infraestructura en riesgo y en la capacitación y formación de toda la comunidad educativa en manejo ambiental y gestión del riesgo de desastres.
- Protección Social, en la recuperación de infraestructura y equipamiento hospitalario.

2. Esquema institucional

Con el propósito de superar la situación de desastre declarada, las instituciones deberán seguir las siguientes premisas: (1) definir estrategias de descentralización en los territorios según competencias y responsabilidades; (2) propiciar una activa participación de las comunidades y canales de comunicación eficientes con los gobiernos locales; (3) delimitar el tiempo que durará la intervención, para dar un sentido de urgencia a las acciones; (4) contar con personal calificado y experimentado en la valoración y ejecución de las acciones estratégicas; (5) demostrar imparcialidad, sentido de equidad e integralidad; (6) acelerar procesos administrativos y de toma de decisiones; (7) contar con esquemas y procedimientos que se adapten a las condiciones cambiantes de la emergencia; (8) fortalecer la capacidad de ejecución de las entidades; (9) asegurar que no se reproduzcan condiciones de riesgo tras la reconstrucción; (10) fortalecer la comunicación y difusión de los avances del plan de acción; (11) vincular a entes de control para que realicen el seguimiento a la asignación y manejo de los recursos e investiguen las denuncias presentadas por la comunidad y; (12) eliminar obstáculos al papel de cooperantes y donantes.

Las víctimas de un desastre pueden enfrentar desplazamiento forzado, desigualdad en el acceso a la ayuda humanitaria, pérdida de documentos de identidad, reubicaciones involuntarias o en lugares inseguros, vulneración del derecho a la educación cuando se usan escuelas como albergue por mucho tiempo. Por tanto, las medidas que se adopten deben reconocer los derechos humanos durante las diferentes fases de intervención, de manera particular, se identifican como acciones prioritarias: (1) la no discriminación y el reconocimiento de enfoque diferencial frente a la situación de desastre[531]; (2) la protección del derecho a la vivienda y a la propiedad; (3) el considerar durante la reconstrucción el restablecimiento de los medios de subsistencia para la población y la reactivación económica; (4) la atención a los derechos económicos, sociales y

[530] Un paquete tecnológico es un conjunto de procesos y productos (insumos) que usa cada productor para generar su bien final. El paquete tecnológico incluye la tecnología que se debe emplear en los procesos de transformación, en la definición de la materia prima y los recursos que se deben emplear; en los equipos y su forma de operación y en la eficiencia y eficacia de los procesos que se emplean.
[531] Los programas y políticas destinadas a grupos específicos de población, esto es, mujeres, personas en situación de discapacidad, niñas, niños y adolescentes, ancianos, minorías étnicas, incluyan las medidas dirigidas a prevenir la violación de sus derechos y a protegerlos si éste se produce.

culturales de las comunidades afectadas y; (5) el establecimiento de un sistema de monitoreo de derechos humanos.

Para hacer frente a la emergencia se han conformado dos instancias para el manejo de las diferentes fases ya descritas, esto es, una Gerencia[532] para el Fondo Nacional de Calamidades encargada de acciones dirigidas a la atención y rehabilitación. Asimismo, se ha conformado un Fondo de Adaptación[533] cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de la Niña, con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estos Fondos en conjunto con los diferentes sectores y entidades territoriales y en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo, del Ministerio del Interior y de Justicia, serán los encargados de las acciones integrales para la atención, rehabilitación y recuperación y reconstrucción de las áreas afectadas. Para ello, se ha previsto la articulación del Plan de Acción Específico de que trata el artículo 20 del Decreto Ley 919 de 1989 y artículos 3 y 4 del Decreto 4579 de 2010, con los Planes de Acción de los Fondos antes mencionados.

Las inversiones que se realicen en las zonas buscarán la reconstrucción física, la recuperación del tejido social, de la calidad de vida y ambiental de la población, la reactivación económica y de los medios de vida y el fortalecimiento de la capacidad institucional. Para ello, se privilegiará la adquisición de bienes y servicios generados en las mismas regiones. Los incentivos deben buscar el fortalecimiento de los grupos de base en las zonas afectadas, en aras de construir confianza y cooperación entre los diferentes gobiernos y las comunidades. Asimismo, se espera una acción complementaria y solidaria del sector privado, cooperantes internacionales, autoridades locales y regionales, como de las Corporaciones Autónomas Regionales, según el ámbito de sus competencias.

3. Financiamiento

Para asegurar los recursos en las diferentes fases se han identificado como fuentes de financiamiento, las siguientes:

- Presupuesto nacional, vigencia 2010, según Decreto 4627 del 13 de diciembre de 2010 y adición presupuestal 2011, Decreto 145 del 21 de enero de 2011.
- Contratación de créditos externos con la banca multilateral, en el marco de la operación "*Disaster Risk Management Development Policy Loan*" por US$150 millones y otras disposiciones dadas por el Decreto 4703 del 21 de diciembre de 2010.
- Recursos tributarios en el marco del Decreto 4825 del 29 de diciembre de 2010.
- Donaciones internacionales, particulares y del sector privado recibidas en la subcuenta del FNC, Colombia Humanitaria.
- Otras fuentes especiales a partir de los decretos de emergencia, esto es: (1) transferencias del subsidio familiar de vivienda urbana, Decreto 4730 del 23 de diciembre de 2010 y Decreto 4832 del 29 diciembre de 2010; (2) línea de redescuento en FINDETER, Decreto 4808 del 29 de diciembre de 2010; (3) bienes de estupefacientes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, Decreto 4826 del 29 de diciembre de 2010; (4) instrumentos financieros para

[532] Decreto 4702 del 21 de diciembre de 2010.
[533] Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010.

el sector agropecuario, Decretos 4828 del 29 de diciembre de 2010 y 126 del 20 de enero de 2011; (5) recursos para prevención en salud, Decreto 0017 del 6 de enero de 2011; (6) Fondo Nacional de Regalías, en el marco del Decreto 4831 del 29 de diciembre de 2010; (7) rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, según Decreto 4629 del 13 de diciembre de 2010; (8) enajenación de una participación accionaria de la Nación en Ecopetrol S. A., Decreto 4820 del 29 de diciembre de 2010.

Para efecto de los Fondos Nacional de Calamidades y de Adaptación, el acceso, administración, distribución, ejecución y seguimiento de los recursos serán definidos por su respectiva Junta o Consejo Directivo. El manejo de estos recursos será objeto de control por parte de los organismos del Estado creados para dicho propósito.

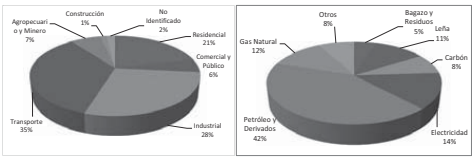
D. D. Canasta y eficiencia energética

El sector minero-energético además de ser una locomotora para el crecimiento, tiene la gran responsabilidad de garantizar el abastecimiento energético para el desarrollo sostenible de las demás locomotoras . En este sentido, el compromiso se centra en suplir la demanda con energéticos de calidad, de manera confiable y que a su vez contribuyan con la conservación del medio ambiente.

En Colombia los mayores consumidores de energéticos son los sectores de transporte e industrial, los cuales suman un 63% del consumo final. Así mismo, los energéticos más usados en el país son el petróleo y sus derivados con un 42% del consumo, seguido de la electricidad y gas natural.

Figura VI-1. Consumo final de energía por sector y canasta energética, por fuente

Panel A **Panel B**

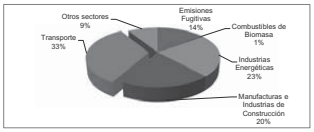


Fuente: UPME, Simec.

Colombia emitió 180 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (Mt CO_2e) en 2004, el cual se desagrega en los sectores económicos de acuerdo con la figura VI–2. En términos de emisiones del sector energético, Colombia ocupó el puesto 48 a escala mundial y el quinto lugar en América Latina en 2005, con 56 millones de toneladas –el 31% de las emisiones totales– procedentes del uso de combustibles fósiles –carbón mineral, gas natural, GLP y gasolina motor– y 10 Mt de emisiones fugitivas y combustibles de biomasa. Adicionalmente, las emisiones de gases de efecto invernadero per cápita correspondientes al sector de energía están alrededor de 1,6 t

CO_2e [534]. Lo anterior muestra que pese al uso de combustibles fósiles las emisiones del sector energético son bajas.

Figura VI-2. Emisiones de CO_2e a partir de fuentes de energía



Fuente: "Cabrera et al., 2009" Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI).

Con el propósito de garantizar el autoabastecimiento energético y la sostenibilidad ambiental del país, la política del Gobierno nacional en cuanto al uso de las distintas fuentes de energía se desarrolla bajo criterios de confiabilidad, eficiencia, y diversificación, considerando las condiciones sociales y respetando la riqueza ambiental de cada una de las distintas regiones del país.

En este sentido, en concordancia con las dinámicas del sector energético a nivel mundial y considerando un futuro en el que la energía proveniente de los combustibles fósiles será cada vez más escasa, la diversificación de la matriz energética a través de energías alternativas se concebirá como un proceso de conocimiento, aprendizaje, e innovación en el uso de tecnologías limpias, a partir de las distintas potencialidades de cada región.

1. Combustibles líquidos y biocombustibles como insumo para el transporte

El Gobierno colombiano adoptó la *Política Nacional de Trasporte Urbano (PNTU)*, la cual permite introducir los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y Sistemas de Transporte Público (SETP), con el propósito de desarrollar sistemas que brinden a los usuarios un servicio competitivo, eficiente, y seguro, y a su vez una atmósfera más limpia, en las grandes y medianas ciudades[535]. Un ejemplo en términos de beneficio ambiental de estos sistemas, son los resultados obtenidos con la implementación de TransMilenio, el cual ha logrado reducir 0,25 Mt de CO_2e por año[536]. Considerando que el sector transporte es el principal consumidor de energéticos en el país, es de vital importancia la articulación. de las políticas de transporte con las políticas de uso eficiente de energía enmarcadas en el Programa para el Uso Eficiente de Energía (PROURE) y el mejoramiento de la calidad de combustibles, sin limitarse al componente de transporte urbano.

Desde el sector energético, las políticas que el Gobierno ha implementado en materia de combustibles han tenido como objetivo la disminución progresiva de los niveles de azufre, hasta

[534] Fuente: Documento *Clean Technology Fund investment Plan for Colombia* (2010).
[535] En las grandes ciudades se consideran aquellas con población superior a 600.000 habitantes y las medianas en el rango de entre 250.000 y 600.000 habitantes.
[536] Fuente: Documento *Clean Technology Fund Investment Plan for Colombia* (2010).

alcanzar niveles inferiores a 50 partes por millón (ppm) en diésel, 300 ppm en gasolinas y un mejoramiento de la calidad producida por la mezcla de combustibles fósiles con biocombustibles (alcohol carburante y biodiésel).

En relación con el primer objetivo, se ha desarrollado un proceso de optimización en la refinería de Barrancabermeja, el cual permitió que en agosto y septiembre de 2010 se produjeran combustibles de mayor calidad a la definida por la normativa ambiental, con la utilización de crudos más pesados y un mayor rendimiento en la obtención de productos valiosos. Así mismo, se inicio la implementación del plan maestro de la refinería de Cartagena, la cual entrará en operación en el año 2013 y permitirá incrementar la oferta de combustibles con altos estándares de calidad.

En cuanto al segundo objetivo, el Gobierno nacional ha construido un marco de política y regulación con el fin de generar incentivos económicos que aseguren la participación del sector privado a lo largo de la cadena de producción de los biocombustibles. Las leyes 693 de 2001, 788 de 2002 y 939 de 2004, establecieron la obligatoriedad de mezclar combustibles fósiles con biocombustibles y generaron un marco especial en materia tributaria para los productores. Estos han sido temas claves en la creación de incentivos para la producción de biocombustibles en Colombia. En este sentido, el Ministerio de Minas y Energía definió un precio techo y un precio piso para el etanol, garantizando al productor el mayor valor entre el precio de la gasolina y un precio que reconoce los costos de oportunidad de las materias primas que se utilizan para la producción de alcohol. Estos incentivos permitieron el desarrollo por parte del sector privado de una capacidad instalada de producción de etanol de 1.100.000 (litros/día) y de biodiésel de 1.297.205 (litros/día), de acuerdo con las cifras actuales.

Considerando el panorama general descrito anteriormente en el sector de transporte y las particularidades en materia de combustibles, el Gobierno nacional establecerá los incentivos adecuados para promover su uso eficiente y racional, mediante las siguientes líneas de acción definidas en el PROURE: (1) realizar campañas de y formación en uso eficiente de combustibles, los beneficios de la utilización de sistemas de transporte masivo; (2) promover la utilización de vehículos eléctricos, híbridos o de gas combustible en el parque automotor y en particular en los sistemas de transporte masivo; y (3) generar la reglamentación y los esquemas de incentivos que propicien la renovación del parque automotor.

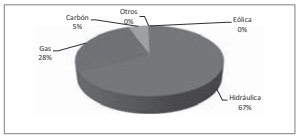
Con el propósito de implementar criterios de eficiencia en la oferta de biocombustibles como mezcla para vehículos automotores, contribuyendo a la diversificación de la canasta energética y permitiendo la disminución del impacto ambiental causado por residuos vegetales, el Gobierno nacional implementará acciones orientadas a: (1) realizar una revisión de los avances actuales del programa de mezclas analizando la viabilidad y eficiencia de aumentar los porcentajes de dichas mezclas; (2) continuar con el comité intersectorial de biocombustibles como instancia de coordinación interinstitucional; (3) reglamentar técnica y económicamente las estaciones de servicio, plantas de abastecimiento, y refinerías del país para el uso de la tecnología Flex-Fuel y definir las condiciones de mercado que permitan la existencia de vehículos de este tipo en el país;(4) avanzar en los estudios y las certificaciones necesarias para posicionar los biocombustibles del país en los mercados internacionales;(5) continuar participando en las iniciativas internacionales y de cooperacion técnica con otros países, con miras a mantener actualizados los estándares internacionales de calidad de biocombustibles y garantizar las opciones de acceso a mercados con potencial de utilización de dichos productos; y (6) adelantar estudios que permitan medir la potencialidad del país en cuanto a la producción de

biocombustibles de segunda generación[537] y de ser el caso expedir las regulaciones técnicas y económicas para su implementación.

2. Provisión del servicio de energía eléctrica

Actualmente la capacidad de generación de energía eléctrica del país tiene la siguiente composición: hidráulica el 66,92%, térmica el 27,54%, carbón 5,21% y eólica 0,33%. Lo anterior muestra un parque de generación, con un desarrollo incipiente de fuentes energéticas no convencionales.

Figura VVI-3. Capacidad efectiva de generación por tecnología en MW



Fuente: UPME - Balances Energéticos

La expansión en generación de energía eléctrica se fundamenta en el esquema de *"Cargo por Confiabilidad"*, el cual a través de un mecanismo de subasta permite hacer viable la inversión en los proyectos necesarios para garantizar la atención de la demanda de energía, en condiciones críticas y a costos eficientes. Como resultado de la aplicación de este mecanismo, la mayoría de obligaciones de energía en firme a proyectos nuevos de generación fue asignada a plantas hídricas, indicando que esta tecnología de generación, además de ser una fuente de energía limpia, es la que actualmente puede ofrecer los niveles de confiabilidad que el país necesita a menores costos.

Estudios de la Universidad de los Andes han mostrado que el desarrollo de generación de energía con fuentes no convencionales (FNCE) permitiría una reducción en las emisiones de carbono de 37,5 Mt en el transcurso de 20 años[538]. En este sentido, se explorará la posibilidad de incluir un esquema de incentivos para la inversión en generación con energías alternativas en el Sistema Interconectado Nacional (SIN), considerando integralmente la disponibilidad de recursos de generación con que cuenta el país y sin comprometer la confiabilidad y eficiencia económica lograda mediante los mecanismos existentes. Estos incentivos se pueden enmarcar en un esquema que permita encausar recursos provenientes de organismos multilaterales para disminuir la brecha de inversión existente en este tipo de tecnologías, sin deformar el mercado o preferir tecnologías en los procesos de expansión del cargo por confiabilidad y considerar la posibilidad de utilizar incentivos tributarios durante la implementación de los proyectos.

[537] Biocombustibles a partir de biomasa diferente a alimentos, de materias primas para otros usos ó a través de la refinación de productos intermedios líquidos.
[538] Fuente: Unidad de Planeación Minero Energética, 2009.

Desde el punto de vista de la demanda hasta el momento no se han consolidado políticas o esquemas que maximicen el potencial que ésta podría representar jugando un papel más activo. En este sentido, el Gobierno nacional en línea con el PROURE, establecerá medidas para contribuir a la conservación del medio ambiente a través del uso de "Tecnología de Eficiencia Energética" de acuerdo con los siguientes lineamientos: (1) promoción de cambio tecnológico en el uso de artefactos eléctricos. En el sector residencial, se promoverán medidas de ahorro de energía tales como la sustitución de bombillos convencionales, uso de hornillas y electrodomésticos eficientes; (2) uso eficiente de energía en equipos de refrigeración, aire acondicionado y desarrollo de sistemas de arquitectura bioclimática en viviendas; (3) orientar el Programa de Normalización de Redes y los esquemas diferenciales de prestación del servicio hacia proyectos que propicien la disminución de las pérdidas no técnicas y la racionalización del uso del servicio. En el sector Industrial se promoverán programas de capacitación que conciencien a los empresarios sobre los beneficios económicos de cambios hacia tecnologías de producción más eficientes y mejores prácticas en el uso de energía; y (4) Impulsar iniciativas de política energética y desarrollos regulatorios que permitan a la demanda[539] tener un papel cada vez más activo en el mercado.

El Gobierno nacional en concordancia con los lineamientos de política plasmados en el PROURE, continuará con la expedición de las reglamentaciones técnicas que promuevan el uso más seguro, limpio y eficiente del servicio de energía Eléctrica. Se desarrollarán los reglamentos técnicos de etiquetado, semaforización, uso de calderas, y uso racional de energía en viviendas de interés social.

Con el propósito de fortalecer y darle continuidad a las estrategias definidas en el PROURE, el Gobierno logró gestionar recursos de crédito en el marco del *Clean Technology Fund (CTF)*, identificando programas prioritarios para su implementación tales como: (1) creación de esquemas de acompañamiento o auditoria para los sectores industriales o comerciales en la implementación de programas de URE, como son la sustitución de motores convencionales por motores más eficientes;(2) utilización de las empresas distribuidoras de energía eléctrica, como catalizadores de recursos e identificación de usuarios con potencial de transformación al URE en el sector residencial; y (3) eliminación de barreras en el escalamiento del programa PROURE por medio de la creación de un Fondo Nacional de Eficiencia Energética, el cual logre canalizar recursos.

3. Abastecimiento de gas combustible

Actualmente en este mercado existen dos productos, el gas licuado de petróleo (GLP) y el gas natural (GN), los que en algunos segmentos del mercado son sustitutos y compiten entre sí, especialmente en el residencial. Para aprovechar en términos de eficiencia la competencia entre estos dos energéticos es necesario tener en cuenta que los esquemas de fomento a la expansión del servicio de cada uno de los productos citados están desarticulados. Esto ha generado en los precios que conllevan en algunos casos al uso ineficiente del recurso y un sesgo en la asignación de la canasta energética.

Considerando lo anterior el Gobierno nacional debe propiciar la armonización de los esquemas de promoción del uso del GLP y el GN de manera que se eliminen las distorsiones en los mecanismos de transmisión entre los costos y las señales de precios, propiciando una mayor eficiencia

[539] En particular los usuarios no regulados.

asignativa en el mercado de estos sustitutos. En este sentido se enfocarán esfuerzos en las siguientes líneas de acción: (1) eliminar los subsidios para infraestructura de transporte y distribución de gas, otorgados a través de fondos nacionales específicamente el Fondo Especial de Cuota de Fomento (FECF) en un plazo no mayor a 4 años; (2) permitir el uso de GLP como combustible para vehículos y expandir su uso en la industria petroquímica; (3) consolidar el esquema de marcas para la distribución y comercialización de GLP; y (4) desarrollar los mecanismos que permitan equiparar el esquema de solidaridad.

4. Energía y gas para una industria competitiva

Con el objetivo de propiciar el incremento de la productividad de las industrias intensivas en energía eléctrica y gas natural, incentivar el crecimiento económico y la creación de empleo, el Gobierno nacional buscará los mecanismos adecuados para la eliminación gradual de la contribución industrial en los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, incorporando dentro de los criterios de dicha gradualidad la respuesta de la industria a estas reducciones en términos de incremento en el empleo. Las medidas que se tomen en este sentido no deben comprometer la sostenibilidad del esquema de solidaridad, ni causar costos financieros a las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica.

5. Usos alternativos para el carbón

Con relación al carbón y considerando la abundancia de este recurso en el país, es preciso fortalecer estrategias de innovación y transferencia tecnológica que permitan lograr mayor eficiencia y uso limpio de este mineral. Con este objetivo el Gobierno nacional orientará sus esfuerzos en las siguientes líneas de acción: (1) propiciar la cooperación internacional y la articulación con entidades científicas como Colciencias, para el desarrollo de tecnología de uso limpio y mayor eficiencia para su combustión; y (2) fomentar alternativas de valor agregado para el uso de carbón, por ejemplo su transformación para producción de combustibles líquidos.

6. Eficiencia en la formación de precios

Finalmente, el Gobierno nacional armonizara los mecanismos de formación de precios de los distintos energéticos, de manera que respondan a las condiciones de escasez o abundancia de recursos alternativos y establecera esquemas que permitan reflejar en la tarifa al usuario final, los costos eficientes en los que incurre la sociedad a lo largo de la cadena de suministro del energético.

De acuerdo con lo anterior, los esquemas de precios de los energéticos, ya sean estos regulados o no, deberán renumerar adecuadamente las inversiones, dar señales de escasez para la competencia y evitar el abuso de posiciones dominantes. De manera coherente, las entidades formuladoras de política energética procurarán eliminar distorsiones causadas por desigualdades en esquemas de subsidios, impuestos, aranceles o cualquier otro esquema fiscal o parafiscal. El Gobierno nacional impulsará la coordinación con las autoridades locales para lograr este propósito En este sentido, en la parte inferior de la cadena de distribución de los combustibles es importante consolidar un esquema de eficiencia económica en la formación del precio y revisar las estructuras de precios de la canasta de energéticos. Considerando lo anterior, el Gobierno nacional trabajará

en los siguientes aspectos: (1) avanzar en el proceso de desmonte total del subsidio implícito en el diesel, mantener la eliminación efectuada al subsidio de la gasolina corriente y de ser el caso avanzar en la eliminación de barreras arancelarias que puedan generar distorsiones al mercado en estas materias; (2) el Ministerio de Minas y Energía con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, revisará la funcionalidad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), y establecerá un nuevo esquema para su operatividad con énfasis en su re-capitalización, permitiendo que los usuarios y agentes tengan una mayor visibilidad y predictibilidad sobre su aplicación; (3) se definirán esquemas para la determinación de los márgenes de los precios de los combustibles para la remuneración de los segmentos mayoristas y minoristas de la cadena; y (4) se continuarán los análisis para determinar la necesidad de avanzar en la liberación del mercado, en los diferentes eslabones de la cadena y teniendo como filosofía que se den las condiciones de competencia que permitan el crecimiento del mismo.

Para consolidar la lucha frontal contra el contrabando de combustibles se requiere de una estrategia integral que permita replicar muchas de las medidas que se han tomado de forma exitosa para contrarrestar fenómenos como el del hurto de combustibles. En este sentido se desarrollarán las siguientes líneas estratégicas: (1) expedir nueva normativa para atacar el contrabando de combustibles a nivel penal, administrativo, tributario y tecnológico[540]; (2) articular los esfuerzos de la autoridad energética con la fuerza pública y las autoridades judiciales del país, propiciando la creación de programas operativos y la conformación de una fuerte estructura de judicialización –replicar el modelo utilizado para el control del hurto, a través de Estructuras Integrales de Apoyo (EDA)–; (3) implementar y desarrollar programas sociales, que le den un camino de legalidad a las personas que históricamente han participado en la distribución ilegal de combustibles; y (4) incluir dentro de la estructura de precios de los combustibles, un margen que permita consolidar la estrategia de control contra el contrabando de combustibles y desarrollar las acciones en los diferentes frentes que se requieren sobre el particular.

[540] Uso de GPS y sellos electrónicos en el transporte y distribución de combustibles.

VII. Soportes transversales de la prosperidad democrática

A. Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción

El fortalecimiento institucional a través del buen gobierno es un mecanismo quizás menos tangible y más complejo que los programas sociales o económicos, pero posiblemente más efectivo para alcanzar la prosperidad democrática. La visión de un país en paz, con mayor equidad social, regional e inter-generacional, con un entorno de competitividad que promueva el emprendimiento y el desarrollo empresarial, y con igualdad de oportunidades de la población para acceder a una educación de calidad, a un sistema de salud de excelencia y a un empleo formal, requiere de instituciones fuertes y eficaces. Lo anterior es especialmente relevante en el ámbito regional en donde las necesidades son mayores y el desarrollo institucional es más débil.

El Buen Gobierno no se queda en las buenas intenciones. Por lo contrario, éste requiere acciones concretas en el mejoramiento de la justicia, la lucha contra la corrupción, la observancia de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la protección a la ciudadanía. En efecto, la ejecución de estas estrategias es el gran reto del buen gobierno. El Buen Gobierno tampoco se queda en el sector público. El sector privado y sus distintos estamentos, a través de la participación ciudadana, las manifestaciones de capital social o las iniciativas de responsabilidad social del sector empresarial, juegan también un papel crítico.

Uno de los objetivos centrales del buen gobierno es implantar prácticas de transparencia en todas las esferas del Estado a través de esquemas efectivos de rendición de cuentas. Para esto, es necesario un trabajo colectivo entre todas las instituciones del Estado, de manera que éstas se sintonicen en perseguir y hacer seguimiento a un fin común; la prosperidad democrática. Así mismo, la efectividad de este trabajo dependerá de la implementación y ejecución de un adecuado esquema de medición y seguimiento que sea disciplinado y que esté focalizado en resultados cuantificables. Lo anterior, con el propósito de gobernar en una urna de cristal.

Un requisito central para alcanzar este propósito radica en la buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos.. Lo anterior implica gastar bien, lo cual no significa gastar más o gastar menos sino dar cumplimiento, con un enfoque de resultados, a los objetivos para los que son destinados los recursos. Implica también gastar lo que sea necesario y apalancar lo que sea posible. Inevitablemente existen limitaciones presupuestales a la ejecución de las políticas públicas, por lo cual se requiere audacia para promover la participación privada en la financiación de los proyectos.

Así mismo, la transparencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos hace necesario perseguir y penalizar el uso indebido de los mismos, consolidando, coordinando y fortaleciendo la acción preventiva y punitiva del Estado contra los corruptos. Encuestas recientes muestran que más de la mitad de los ciudadanos identifican la corrupción entre los tres problemas más importantes del país, junto con el desempleo y la delincuencia común. Más aún, en lugar de disminuir, esta percepción ha aumentado ligeramente en los últimos dos años. Ahora bien, la lucha contra la corrupción no se enfoca exclusivamente en las entidades estatales o los servidores públicos. También se enfoca en el papel que juegan los empresarios y la sociedad civil, ya sea en promoverla, para lo cual también serán perseguidos, o para eliminarla, en cuyo caso el papel que juegan para alcanzar este propósito es central. En un sentido más amplio, para que el éxito del cumplimiento de los postulados de buen gobierno verdaderamente sea efectivo, la promoción e implementación por parte del Gobierno de estos lineamientos deberá ser complementado con un fortalecimiento de la participación ciudadana y la formación de capital social. La correcta interacción entre los ciudadanos y el Estado es imprescindible para el fortalecimiento de la democracia, para la definición de una visión de largo plazo para el país y las regiones, para el diseño y seguimiento de las políticas públicas y para la vigilancia y el control de la gestión de las autoridades.

Necesitamos empoderar a los ciudadanos en las decisiones y también en las responsabilidades de nuestro desarrollo. En este sentido, la acción cívica y democrática, la asociación privada, y la cultura ciudadana son pilares elementales del buen gobierno. Sin la participación ciudadana y la formación de capital social, la efectividad y el impacto de las políticas de buen gobierno lideradas desde el sector público alcanzarán tan sólo una fracción de su verdadero potencial.

1. Buen gobierno

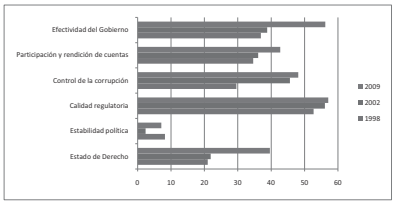
La gobernabilidad del sector público contempla "…un conjunto de responsabilidades y prácticas, políticas y procedimientos […] que proveen una directiva estratégica, aseguran el logro de objetivos, controlan el riesgo, y utilizan los recursos con responsabilidad y rendición de cuentas"[541]. El propósito del actual Gobierno es fortalecer este modelo de gobernabilidad, a través del continuo mejoramiento de la administración pública, centrado en la transparencia, la rendición de cuentas y la pulcritud en el manejo de los recursos públicos.

Los avances de la última década en áreas fundamentales de gobernabilidad son evidentes (figura VII-1), particularmente en la efectividad del Gobierno (figura VII-2). A nivel regional, en áreas relacionadas con la efectividad del gobierno y lucha contra la corrupción, Colombia tiene mejores indicadores que Argentina, Perú y Venezuela y está en un nivel inferior a Chile y Brasil (figuras VII-3). Sin embargo, en términos relativos, Colombia se ubica alrededor de la mediana en la

[541] Building Better Governance. Australian Public Service Commission, 2007.

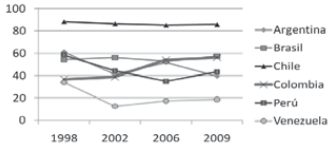
distribución internacional elaborada por el Banco Mundial. De otro lado, encuestas recientes muestran que el 56% de los ciudadanos identifican la corrupción entre los tres problemas más importantes del país, junto con el desempleo y la delincuencia común. Más aún, en lugar de disminuir, esta percepción ha aumentado ligeramente en los últimos dos años. Por ello, se requiere un nuevo esfuerzo para consolidar los logros, fortalecer la Administración Pública y obtener victorias contundentes contra la corrupción.

Figura VII-1. Indicadores de Gobernabilidad para Colombia 1998-2009 (percentiles)



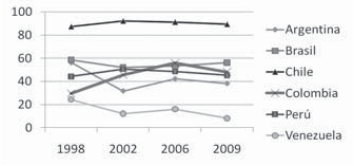
Fuente: Banco Mundial (World Governance Index)

Figura VII-2. Indicador de Efectividad del Gobierno para muestra de países de América Latina, 1998-2009 (percentiles)



Fuente: Banco Mundial (World Governance Index), 2010.

Figura VII-3. Indicador de Control de la Corrupción para muestra de países de América Latina 1998-2009 (percentiles)



Fuente: Banco Mundial (World Governance Index), 2010.

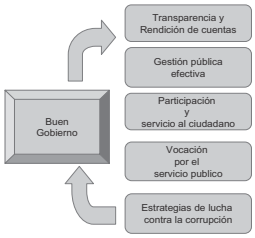
También se hace necesario un importante esfuerzo institucional y social para que el sector público complemente y potencie las acciones del sector privado. El objetivo del Buen Gobierno es implementar un diseño institucional que maximice la probabilidad de que en la ejecución de su rol, las organizaciones públicas logren efectos de acuerdo con su misión: asignaciones eficientes, mitigación de las fallas de mercado y generación de equidad. Para ello, el diseño de las instituciones debe inducir y generar mecanismos transparentes que orienten las relaciones entre los ciudadanos, el sector privado y el sector público (Przeworski, 1999: 15-39)[542]. Se busca promover la participación del ciudadano en el proceso de control de la ejecución de las políticas públicas.

En este sentido, los principios orientadores para promover el ejercicio del Buen Gobierno, en búsqueda de la modernización, eficiencia y eficacia administrativa, son:

4. **Transparencia**, enfocada hacia el fomento de mecanismos de rendición de cuentas.
5. **Gestión pública efectiva**, que comprende programas para la innovación y eficiencia y los programas estratégicos para el Buen Gobierno –gestión jurídica pública, gestionde los activos del Estado, contratación pública, entre otros–.
6. **Vocación por el servicio público**, apoyando acciones para modernizar las políticas de empleo público y fortalecimiento del sector Administrativo de la Función Pública.
7. **Participación y servicio al ciudadano.**
8. **Lucha contra la corrupción**

[542] En el argumento de Przeworski, los actores que se relacionan son el gobierno y los agentes privados (mediante la regulación), los políticos y los servidores públicos (mediante la supervisión) y los ciudadanos y el Gobierno (mediante la rendición de cuentas).

Figura VII-4



Estos principios están presentes a lo largo de todo el Plan de Desarrollo. El compromiso con la prosperidad democrática es uno de los ejes fundamentales del Plan, a través del cual se quiere lograr el equilibrio resumido en la frase que sintetiza la concepción política de la Tercera Vía: "el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario" (Presidencia de la República, 2010). Aunque la totalidad del Plan debe entenderse como un desarrollo del Buen Gobierno, este capítulo está estructurado para ilustrar, de manera específica, los principios que lo caracterizan y para incorporar elementos modernizadores en el Sistema de Gobierno y estrategias específicas para la lucha contra la corrupción. La mayoría de las estrategias desarrolladas en este capítulo profundizan más de un principio de Buen Gobierno. Por ejemplo, las acciones de contratación pública buscan principalmente la eficiencia en el uso de los recursos públicos, pero también tienen efectos importantes sobre los niveles de transparencia, y aquellas relacionadas con la información pública y los sistemas de información tienen efectos sobre la eficacia, la eficiencia y la transparencia. No obstante esta situación, debe señalarse que los principios de lucha contra la corrupción y participación ciudadana, serán tratados en capítulos posteriores por tratarse de asuntos cuya urgencia y complejidad ameritan un desarrollo mucho más detallado que el que se puede ofrecer en esta sección.

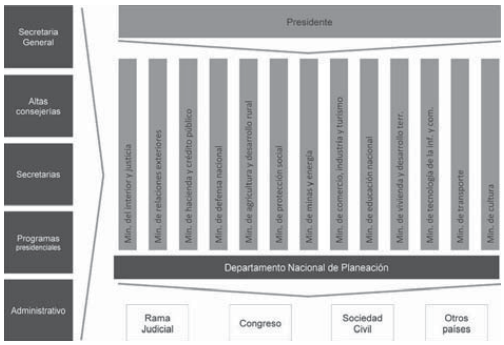
De esta manera, el conjunto de las estrategias incluidas profundiza la práctica del Buen Gobierno, al buscar mejores organizaciones, mayor eficiencia de los recursos públicos y los procesos de gestión, la atracción y promoción de talento humano de excelencia para el servicio público y mayor transparencia.

Las prioridades estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el Gobierno de Juan Manuel Santos *–Prosperidad para todos, más trabajo, menos pobreza y más seguridad–*, y los lineamientos del **Buen Gobierno** *–compromiso con la prosperidad social, cero tolerancia con la corrupción, equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, austeridad, competitividad, meritocracia, capacidad de medición, responsabilidades definidas y servicio a la comunidad–*, quedaron

plasmados en la inclusión dentro de la estructura presidencial de nueve altas consejerías, una nueva secretaría, dos programas presidenciales y otras nuevas instancias del nivel administrativo.

La Presidencia de la República, a través de la nueva denominación de sus Altas Consejerías, las cuales reflejan las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) deben garantizar la coordinación armónica interna y externa y una alineación ejemplar con todo el equipo de Gobierno. Para esto es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación que permitan la articulación de políticas y la alineación de recursos hacia las prioridades gubernamentales para, en consecuencia, elevar su efectividad.

Figura VII-5



Dicha coordinación efectiva consiste en garantizar que las prioridades y metas del Plan de Desarrollo se cumplan, y se monitoreen a través de un Sistema de Gerencia para su seguimiento. El fin último es velar porque la visión y prioridades cuenten con planes, indicadores de gestión y mecanismos de coordinación, que permitan una rendición de cuentas permanente y transparente a los ciudadanos.

a) Transparencia y rendición de cuentas

La rendición de cuentas se concibe como una relación de doble vía entre el Estado y los ciudadanos, en la cual el primero tiene la obligación de informar sobre sus acciones y justificarlas, mientras los segundos tienen el derecho de exigir explicaciones y de retroalimentar al Estado, así

como de incentivar el buen desempeño y comportamiento de sus representantes[543]. El objetivo final de la rendición de cuentas es aumentar el número de ciudadanos que conocen y se interesan en lo público, mejorar la confianza en las instituciones y la legitimidad del Estado y aumentar la calidad de las decisiones públicas. Este principio del Buen Gobierno significa el empoderamiento de los ciudadanos y, al mismo tiempo, desarrollar en ellos un sentido de corresponsabilidad hacia lo público.

La transparencia y la calidad de la información pública son un requisito fundamental de la rendición de cuentas y a la vez del Buen Gobierno. Este principio se basa en la necesidad de fortalecer en la población y en los servidores del Estado el sentido de lo público, mejorando capacidades que faciliten e impulsen procesos para democratizar la administración pública, a través de la formulación e implementación de políticas de promoción del control social y el desarrollo de instrumentos que faciliten la interacción entre la ciudadanía y los servidores públicos.

Los desafíos del Gobierno en materia de moralización y transparencia se sustentan en la creación de condiciones para que la ciudadanía participe realmente en su control, interviniendo en la toma de decisiones y vigilando que los resultados de la gestión sean equitativos y respondan efectivamente a sus necesidades. Con esto, se busca consolidar una democracia participativa bien informada, eficiente y propositiva. Las estrategias en materia de transparencia y rendición de cuentas se enfocan en: (1) incrementar la capacidad de respuesta de las entidades públicas hacia las necesidades y propuestas del ciudadano, fomentando el diálogo sencillo y claro entre Estado y ciudadanía; (2) consolidar la rendición de cuentas en las entidades de los órdenes nacional y territorial; (3) promocionar el ejercicio del control social impulsando programas de formación y capacitación a servidores y ciudadanos; (4) fortalecer el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, mediante la racionalización de los trámites[544] de mayor demanda en sectores estratégicos tanto a nivel nacional como a nivel territorial; y (5) respetar el derecho de la ciudadanía a la información, comunicación directa, participación y asociación. Estas estrategias se fundamentan en tres ámbitos: diálogo con los ciudadanos, información pública y Gobierno en Línea:

Diálogo con los ciudadanos

En desarrollo del Documento CONPES 3654 de 2010, se deberán mantener los espacios de diálogo entre la administración pública y los ciudadanos, y crear otros nuevos, fomentar la petición de cuentas y el control social por parte de los ciudadanos e implementar, en las entidades del gobierno, el uso de lenguaje ciudadano en todos los canales de comunicación entre las dos partes. Además de esto:

- Todas las entidades públicas utilizarán un lenguaje simple y comprensible en la comunicación con el ciudadano.
- Toda la información pública de interés ciudadano estará disponible por diversos medios (electrónico, impreso, audiovisual).

[543] DNP, Documento CONPES 3654 de 2010.

[544] La racionalización de trámites es la orientación a facilitar la acción del ciudadano frente al Estado y la eliminación de obstáculos administrativos a los empresarios e inversionistas, apuntando a mejorar la competitividad del país. Igualmente, se fortalecerá el registro público de los trámites del Estado colombiano mediante el rediseño y mantenimiento del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), y la creación de un modelo de intervención para el registro y actualización de los trámites en el mencionado Sistema a nivel regional.

- Las entidades públicas generarán rutinas de diálogo con los ciudadanos, en las que darán información, explicaciones y justificación de las acciones que desarrollan y del uso que hacen de los recursos públicos.
- Se crearán nuevos canales de comunicación que permitan a los ciudadanos retroalimentar al Estado sobre su gestión –tanto electrónicos como físicos y presenciales–, generando el efecto de una *urna de cristal* en la cual cada movimiento será visible y transparente.

Información pública

Una forma en la que el Gobierno puede contribuir de manera fundamental a la implementación de políticas públicas eficaces, a la innovación y al fortalecimiento de la democracia, es mediante el desarrollo de una estrategia que amplíe de manera sustancial el acceso a la información de las entidades públicas tanto al interior del Estado, como por fuera del mismo, y que contribuya a superar de manera contundente las limitaciones impuestas por la propensión de las entidades públicas a concebir la información que ellas administran como un activo para su uso exclusivo. En primer lugar, resulta fundamental asegurar que la toma de decisiones de las entidades públicas se base en la mejor información disponible. Ello contribuirá a evitar la duplicación de esfuerzos, a un mejor desarrollo de las políticas públicas en las fases de planeación, ejecución y evaluación y, ante todo, a que los servicios del Estado se provean donde más se necesitan. En segundo lugar, la información pública es un factor crucial para promover la innovación. La información cuenta con la ventaja de que el acceso a ella por parte de un individuo no reduce su disponibilidad para los demás, lo que significa que sus beneficios pueden extenderse mucho más allá de su propósito inicial. En esa medida el Gobierno, como el mayor productor de información, tiene a través de la divulgación de ésta, la capacidad de impulsar el desarrollo de nuevas iniciativas y mayor conocimiento tanto a su interior, como en el sector privado y la academia. En tercer lugar, es indispensable brindar a los ciudadanos acceso fácil y amplio a información sobre la gestión del Gobierno que les dé capacidad para participar en el desarrollo de las políticas. Ello resulta fundamental para fomentar la legitimidad y la credibilidad de la democracia como forma de gobierno.

En su componente organizacional, para el manejo de información pública se creó, en el año 2003, la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información de la Administración Pública-COINFO[545], que por su naturaleza no contó con las competencias necesarias para expedir políticas que respondieran a las necesidades en definición, provisión y seguimiento de información pública. Con el fin de corregir estas falencias, se implementará un esquema institucional para la expedición de políticas en información pública, la coordinación de los esfuerzos en esta materia y el seguimiento de políticas y evaluación de resultados, recogiendo las funciones asignadas a COINFO. El nuevo modelo contará con un Coordinador de Información de la Nación y Coordinadores de Información Sectorial en cada cabeza de sector, con un papel prioritario para el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones. Así mismo tendrá comités técnicos, que permitan la interacción de los principales actores públicos y privados con funciones relacionadas en el manejo de información pública; la coordinación para el caso de la información geográfica y en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) estará a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Se asignarán recursos para contar con modelos y procesos para la gestión de la información pública y las tecnologías de la información y comunicaciones para el sector público. Se atenderán

[545] Decreto 3816 de 2003, modificado por el Decreto 3043 de 2008.

los ejes estratégicos[546] de calidad de la información pública, interoperabilidad y colaboración, privacidad y seguridad de la información, política de gestión electrónica de documentos de archivo, estándares y gestión del conocimiento, la creación del Sistema Estadístico Nacional y el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos.

Gobierno en Línea

La política de Gobierno en Línea pretende que el Estado preste mejores servicios eficientes y de calidad, con colaboración de los ciudadanos, las empresas y la administración pública, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Esta política ha permitido posicionar a Colombia como líder en Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe.[547] Teniendo en cuenta los importantes logros obtenidos y las diferencias de su implementación a nivel territorial, resulta relevante dar sostenibilidad a la estrategia y actualizar las metas para cada fase. Para ello, se apoyará de manera prioritaria a las entidades territoriales en el avance de la estrategia, procurando un avance homogéneo a nivel nacional. Se dará prioridad a las siguientes acciones:

- Fomentar la cultura del servicio por medios electrónicos, ampliando la oferta y mejorando la calidad de trámites y servicios que atiendan las necesidades del ciudadano;
- Garantizar aspectos como estandarización, seguridad, integración de los datos, colaboración entre entidades, protección de la información personal de los usuarios, así como optimizar los procedimientos y la infraestructura tecnológica que soporta la prestación de estos trámites y servicios;
- Fomentar mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad y nivel de satisfacción alcanzado por los usuarios de los trámites;
- Implementar la política de cero papel en las entidades públicas, a través del uso masivo de herramientas como firma digital y electrónica, notificación, autenticación y control por medios electrónicos, gestión de archivos digitales y evidencia digital;
- Estimular el desarrollo de servicios de Gobierno en línea por parte de terceros, basados en información pública y ampliar la oferta de canales aprovechando tecnologías con altos niveles de penetración como telefonía móvil y televisión digital terrestre (TDT);
- Fomentar la participación ciudadana y la democracia en línea, para la construcción colectiva del Estado;
- Ofrecer a los ciudadanos sistemas unificados y en línea para quejas y denuncias ante los órganos de control y para la interacción y seguimiento al Congreso, las Asambleas Departamentales y el 30% de consejos municipales;
- Desarrollar las fases de información y transacción en línea para que a 2014 el 50% de las oficinas autorizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil (Notarias, Consulados, Corregimientos, e Inspecciones de Policía) y que no están conectadas a su base de datos, presten el servicio de Registro Civil en línea con esa entidad, vía internet.

[546] Ver anexo.

[547] Según el reporte mundial del Gobierno Electrónico de la Organización de Naciones Unidas (ONU), avanzando a nivel regional hasta el puesto núm. 1 en participación electrónica, gobierno electrónico y servicios de Gobierno en Línea.

b) Gestión pública efectiva

El Buen Gobierno se enmarca, entre otros, dentro de los principios de eficiencia administrativa y de gestión pública eficaz, buscando que las entidades presten un mejor servicio al ciudadano con mayor cobertura, vocación de servicio y con la búsqueda de la excelencia. Los procesos estructurales de la Administración Pública deben agregar valor a la gestión pública, para que ésta última pueda medirse por resultados, tenga un accionar transparente y rinda cuentas a la sociedad civil[548]. En este sentido, el mejoramiento continuo de la Administración Pública como eje fundamental y estratégico para consolidar el Buen Gobierno, se basará en el fortalecimiento de herramientas de gestión de gran impacto que se consoliden en un sistema integrado, permitiendo el buen uso de los recursos y la capacidad del Estado para producir resultados en pro de la satisfacción de los intereses ciudadanos. Dichas herramientas deberán desarrollarse bajo un marco de modernización, reforma y coordinación interinstitucional.

La innovación gubernamental es fundamental en el logro de un Estado más eficiente que haga el mejor uso de sus recursos asignándolos a tareas prioritarias y de alto impacto, con resultados sobresalientes. Un Estado eficiente y eficaz requiere de servidores comprometidos con este principio de Buen Gobierno e instituciones fortalecidas, lo que conlleva a cambios estructurales en la organización y en la gestión de las entidades. La eficiencia y la eficacia implican, además, claridad en las responsabilidades de los servidores públicos y mecanismos adecuados de seguimiento, que permitan analizar progresivamente su gestión y tomar correctivos a tiempo.

La agenda propuesta para el logro de la eficiencia a través de la innovación gubernamental comprende acciones tales como: (1) la eficiencia en la gestión de los recursos públicos; (2) arreglos institucionales por temas estratégicos; (3) iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado; (4) políticas de eficiencia como anti-trámites internos y servicios compartidos; (5) gestión pública orientada a resultados, y (6) incentivos para la gestión pública. A continuación se detallan las estrategias para las acciones propuestas.

Eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

El aumento en la eficiencia en el uso de los recursos públicos requiere de estrategias múltiples y diferenciadas en la consecución y asignación de recursos presupuestales en un marco equilibrado entre criterios técnicos y políticos.

Consecución de recursos

La eficiencia del Estado no sólo se relaciona con su estructura organizacional sino también con la capacidad para la obtención de recursos y el manejo de éstos, de tal manera que se logren los objetivos propuestos de una forma eficiente y productiva. Dadas las necesidades de gasto por parte de la Nación, es necesario que el Gobierno optimice la obtención de recursos tributarios para lo cual no sólo se requiere contar con un estatuto tributario sencillo y claro sino con una administración tributaria efectiva. En los últimos años la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha puesto en marcha el Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado (MUISCA), el cual ha permitido mejorar las tareas de registro, seguimiento y fiscalización tributarias así como agilizar los trámites requeridos por parte del contribuyente. Lo anterior junto con los Planes Anuales Antievasión ha permitido reducir la tasa de evasión del impuesto al valor agregado (IVA) de 36% (Cruz, 2009) en 2002 a 21% en 2009 (DIAN, 2010a)

[548] Cohen, Steven.

mientras que la tasa de evasión del impuesto de renta se redujo de 35% (DIAN, 2010b) a 27% (DIAN, 2010a) en el mismo periodo. Esto refleja lo importante que es contar con una administración tributaria eficaz y moderna y, por lo tanto, los recursos que se destinen a este fin se verán reflejados en ganancias significativas para el fisco nacional.[549]

La reducción de la evasión permite recuperar recursos para muchas acciones prioritarias en varias áreas de política pública. Una de esas áreas es el Sistema de la Protección Social, ya que los niveles de evasión y elusión que enfrenta han sido en parte causantes de la crisis en que hoy se encuentra. Uno de los retos que tiene el Gobierno para el próximo cuatrienio es lograr la reducción de esos niveles. Con este propósito fue creada la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP- y se han adoptado nuevas herramientas normativas por el Gobierno para detectar, prevenir y controlar la evasión y elusión de las contribuciones parafiscales con destino al mismo. En esta línea se busca la implementación de medidas que permitan mejorar los controles a la evasión y elusión y el aprovechamiento de sinergias con los sistemas gubernamentales existentes como el MUISCA, la Planilla Integrada de Liquidación de Aporte (PILA), el Registro Único de Afiliados (RUAF) y el Registro Único de Aportantes (RUA) y obtener información relevante de los particulares, entre otros. Lo anterior se traducirá en un aumento de los recaudos, facilitará la depuración de los distintos regímenes (como el subsidiado), permitirá aumentar la cobertura en salud y pensiones y dotará al sistema de un mayor componente de equidad y progresividad.

No es gastar más ni menos, es gastar bien

La administración pública tiene el reto de hacer de la asignación y provisión de bienes y servicios públicos, procesos eficientes en donde se produzca mejor bajo un marco de gasto responsable. Gastar bien, bajo los principios del Buen Gobierno, significa dar cumplimiento de manera sostenible, eficiente y efectiva a los objetivos para los cuales son destinados los recursos. Esto implica evaluar y asignar recursos de manera que la productividad y la eficiencia constituyan criterios principales y activos del análisis y la toma de decisiones[550].

Por lo tanto, el uso de criterios técnicos de productividad y eficiencia para la asignación de recursos cobra relevancia en la coyuntura actual ante las necesidades de adoptar institucionalmente una "regla fiscal" –como un instrumento de política y estabilidad macroeconómica– y la existencia de un reducido espacio fiscal para atender obligaciones presupuestales prioritarias –salud, desplazados, pensiones, transporte y seguridad–. Las líneas de acción que soportan esta estrategia se encuentran fundamentadas a continuación.

El equilibrio técnico-político de las decisiones de gasto.

La dinámica de asignación de los recursos públicos y sus resultados en el contexto colombiano dependen de manera crítica de la relación entre las reglas, los incentivos y las prácticas de los actores que participan en las etapas de los procesos presupuestales[551], cuya conducción y coordinación está en cabeza del Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales. En términos generales, esta dinámica responde a un conjunto de procesos mediante los cuales los gobiernos asignan recursos públicos a entidades ejecutoras con el propósito de alcanzar los objetivos de

[549] La DIAN estima que cada punto de evasión vale $400 mil millones anuales.

[550] La productividad del gasto público revela la forma en que un programa o proyecto transforma insumos –financiados con recursos presupuestales– en productos. La eficiencia, por su parte, permite establecer qué tan bueno es ese programa o proyecto desempeñando su labor de transformación comparado con sí mismo o con otros programas o proyectos similares.

[551] Ciclo de programación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación ex ante y ex post del gasto y la inversión.

política definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Un determinante primordial del éxito de los procesos de asignación de recursos, medido en términos de su sostenibilidad, eficiencia y eficacia, es el equilibrio que pueda lograr la balanza de decisiones presupuestales entre los criterios técnicos de asignación, por un lado, y la inflexibilidad presupuestal[552] y las negociaciones de tipo político, por otro.

Los criterios técnicos de asignación se basan en análisis y evaluaciones del ciclo presupuestal, y buscan esencialmente que los recursos fluyan hacia aquellos programas y proyectos que sean capaces de generar mayor productividad y rentabilidad social. Lograr una adecuada asignación presupuestal, exige tener información detallada sobre la planeación, los procesos y la gestión de la cadena de valor de los programas, prácticas y proyectos que adelantan las entidades públicas. El reto del Gobierno se enfoca en fortalecer los mecanismos que permitan mejorar, ostensiblemente, los procesos de planeación, formulación y evaluación *ex ante* de estos programas, estrategias y proyectos, como la calidad, pertinencia, confiabilidad y consistencia de la información reportada[553]. En otras palabras, encontrar mecanismos para reducir los problemas de información asimétrica en las decisiones de asignación del gasto.

Evaluación y asignación de recursos teniendo en cuenta criterios técnicos de productividad y eficiencia.

Este Gobierno implementará un conjunto de estrategias encaminadas a darle una mayor visibilidad a los criterios técnicos de asignación del gasto. Una de las principales estrategias se relaciona con el desarrollo y puesta en marcha de propuestas metodológicas para la medición de la productividad y eficiencia del gasto público. El DNP buscará, por un lado, dotar al presupuesto de mejores y más detalladas clasificaciones contables –económica, funcional, regional–, y por otro, diseñar una batería de indicadores que permitan medir la productividad y eficiencia de los programas que conforman el Presupuesto General de la Nación.

El conjunto de indicadores de productividad y eficiencia permitirá evaluar los programas y proyectos en diferentes momentos del ciclo presupuestal y proveerá instrumentos para equilibrar los criterios técnicos de asignación del gasto con otros criterios propios de la economía política del proceso presupuestal. Para esto es necesario desarrollar herramientas que permitan estandarizar y administrar la información reportada de programas y proyectos a lo largo del ciclo presupuestal, garantizando su funcionalidad para la evaluación de desempeño de entidades y la asignación de recursos. La generación, reporte y captura de información detallada y confiable será un elemento esencial en la construcción de los indicadores, los cuales deberán cumplir estrictos criterios de calidad, oportunidad, consistencia, replicabilidad, estandarización y armonización con los lineamientos que rigen el Sistema Estadístico Nacional.

Así, se buscará una actualización de la normatividad presupuestal que permita la estructuración de presupuestos modernos que reflejen las políticas públicas y que contribuyan a una gestión del presupuesto público eficiente, efectiva y transparente. El presupuesto debe ser una herramienta

[552] La inflexibilidad presupuestal se refiere a aquella fracción de recursos presupuestales que se encuentran preasignados por normas constitucionales o legales.

[553] Estos son los sistemas de evaluación de desempeño institucional y de administración, seguimiento y evaluación de las etapas del ciclo presupuestal: el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF2), el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) que, a su vez, comprende el Sistema de Seguimiento a metas del Gobierno (SISMEG), la Red de Monitoreo y Evaluaciones de Políticas y el Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL).

que permita el cumplimiento de las metas fiscales y contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Arreglos institucionales por temas estratégicos

La eficiencia del Estado implica innovar en la óptica bajo la cual se abordan prioridades estratégicas del Gobierno. En la medida en que estas prioridades se aborden de manera articulada entre las entidades que intervienen en ellas, se garantiza una mayor eficiencia, claridad de los roles, responsabilidades, objetivos y un mayor impacto.

De esta forma se emprenderán intervenciones a las instituciones públicas orientadas a integrar redes de organizaciones públicas modernas, flexibles, abiertas al entorno y orientadas hacia la funcionalidad y productividad en un marco de austeridad para la prosperidad. Para ello, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa diseñarán redes institucionales en materias claves para la sociedad. Esta redefinición se complementará con la formulación de los elementos de estructura orgánica del conjunto de las instituciones que conforman la red institucional, precisando con claridad su acción dentro del esquema de intervención del Estado a nivel de las funciones primordiales: planeación, promoción, regulación, ejecución, evaluación y control, cumpliendo con los principios de gobierno corporativo.

Lo anterior responde a que cada vez es más frecuente que la ejecución de políticas y programas requiera de la coordinación de múltiples entidades públicas ubicadas en sectores, órdenes de gobierno y diferentes ramas u órganos del Estado. Por lo tanto, es necesaria una revisión y modernización de las figuras legales para formalizar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva y entre éstas y el sector privado, en particular las comisiones intersectoriales y los sistemas administrativos nacionales, pues no han constituido en sí mismas garantía para la coordinación interinstitucional efectiva. Problemas como la ausencia de competencia legal para formular política y orientar la ejecución de diferentes entidades, la imposibilidad de contar con presupuesto propio y la débil capacidad de convocatoria son problemas comunes de esas instancias.

Para tener mayor conocimiento sobre los elementos organizacionales que facilitan y aumentan la probabilidad del éxito de la coordinación, se desarrollará una línea de estudios en esta materia y se dará una mayor relevancia e impulso a esquemas institucionales en los que se establece un responsable específico para el cumplimiento del objetivo de Gobierno, como en el caso de las Altas Consejerías Presidenciales.

Iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado

Las organizaciones públicas presentan una serie de problemas comunes: la sobrecarga de funciones administrativas y operativas en entidades encargadas de formular la política; baja capacidad orientadora de las entidades cabezas de sector administrativo sobre la red institucional sectorial adscrita o vinculada; debilidad en los esquemas de regulación y control (inspección, vigilancia y control); sobrecarga de funciones en un único ejecutor; la existencia de mecanismos de presencia regional en los cuales el conflicto entre eficiencia y participación no se ha solucionado; debilidad en los recursos humanos, financieros, administrativos o de información en las organizaciones.

En ese sentido, la innovación gubernamental demanda una nueva forma de organización de las entidades del Estado que permita el logro de las prioridades estratégicas de una forma eficiente, lo que supone un trabajo decidido por rediseñar ciertas instituciones con criterios modernos de gestión, liquidar de manera eficiente, ágil y oportuna instituciones con problemas estructurales, de tal manera que se evite la pérdida de valor público, y crear algunas nuevas instituciones que permitan alcanzar los retos planteados.

La reforma de la administración pública será permanente, buscando el continuo mejoramiento y modernización, y se hará con criterios de gestión que permitan una asignación óptima de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, en función de la misión de cada entidad. Se trabajará en lograr que las entidades públicas ofrezcan eficientemente el mayor y mejor servicio al ciudadano y la provisión eficiente de bienes públicos, con estructuras innovadoras y criterios de calidad. Se propenderá por una administración pública que demuestre en cada contacto con un colombiano, su vocación de servicio y la búsqueda de la excelencia, la eficacia y la eficiencia.

La reforma será enfocada en la organización de los sectores en las entidades prioritarias que se determinen para el cuatrienio. Se hará teniendo como eje principal el papel que las entidades deben cumplir en el Estado, lo cual incluye su fortalecimiento institucional, la relación con la sociedad civil y el examen de los procesos estructurales de la administración pública y de la gestión del empleo público, en función del interés colectivo y de las alternativas tecnológicas disponibles. La reforma, además, permitirá sistematizar casos exitosos y generar lecciones aprendidas para otras entidades públicas.

El éxito del eje de una institucionalidad para la prosperidad democrática comprende, desde el punto de vista territorial, el mejoramiento y modernización de las instituciones departamentales, distritales y municipales, que apunten a incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo, respetando la autonomía constitucional y legal que a éstas aplica. Para ello se diseñará el *"Programa para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial"*, cuyas características se describen en el capítulo "Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-territorio" de este Plan.

Institucionalidad para la democracia

El Gobierno nacional continuará el respaldo al fortalecimiento de los sistemas electoral y de partidos. Este fortalecimiento se concentrará en: (1) la modernización de la Registraduría Nacional y sus unidades territoriales para los procesos electorales y de identificación, así como el fortalecimiento de las capacidades de los registradores locales y jurados electorales, (2) la implementación del Centro de Estudios para la Democracia, (3) el incremento de las capacidades del Consejo Nacional Electoral para adelantar el ejercicio de regulación, inspección, vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos. Esto significa avanzar en la generación de controles reactivos y preventivos frente a la financiación y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y la puesta en marcha de una instancia encargada de ocuparse de dinámicas relacionadas con delitos electorales y (4) el apoyo a la modernización del Congreso.

Políticas de eficiencia

Se emprenderán esfuerzos para racionalizar y simplificar procesos, procedimientos, trámites y servicios. Estos esfuerzos utilizarán tecnologías de información y comunicaciones para iniciativas como la reducción de trámites internos y la gestión documental. Así mismo, a través de iniciativas como la de servicios compartidos entre entidades, se lograran economías de escala y sinergias en

aspectos como la tecnología, la contratación, el archivo y las compras, entre otros. Las iniciativas se implementarán con proyectos piloto en ciertas entidades que luego podrán ser replicados por las demás entidades del Estado. Se busca generar ejemplos de buenas prácticas de eficiencia gubernamental, con resultados concretos y medibles. De otra parte, las instituciones públicas tendrán en cuenta principios innovadores de mejoramiento continuo en la prestación del servicio, estandarizando y mejorando los procesos como una medida para optimizar recursos e integrar tecnologías, procesos y personas.

Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)

El objetivo final de la GPOR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la creación de valor público, los resultados establecidos en los planes de gobierno (Clad-BID, 2007). Los objetivos específicos de la GPOR son: (1) ofrecer a los responsables de la administración pública información para la toma de decisiones relacionadas con la optimización del proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el resultado esperado de la acción del Gobierno; (2) contribuir a mejorar la capacidad de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas tanto a los organismos de control, al Congreso, como al Gobierno y a la ciudadanía[554]; y (3) contribuir a la adecuada articulación de las diferentes fases del ciclo de política pública.

Para lograr lo anterior, desde 2009 se ha venido trabajando en el realineamiento estratégico del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) basado en la articulación y redefinición de nuevos enfoques e instrumentos de sus componentes. A continuación, se enumeran los principales propósitos específicos para cumplir con el objetivo de la GPOR, que buscan continuar fortaleciendo las capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de políticas y programas, así como la cultura de la evaluación en la Administración Pública.

En materia de *seguimiento a políticas públicas*:

- Se consolidarán rutinas e indicadores pertinentes para el seguimiento al PND, orientados al fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones de política, generando alertas tempranas para facilitar el logro de las metas trazadas;
- Se pondrá en marcha el desarrollo tecnológico SISMEG (antiguo SIGOB) que, con criterio sistémico, permitirá articular de forma permanente y progresiva el seguimiento mediante la confluencia de información de los demás sistemas institucionales existentes. En este sentido, también es importante fortalecer el seguimiento del PND a través de la interoperabilidad con SUIFP, SISCONPES y SIIF como parte central de su reforma, en aras de lograr calidad y disponibilidad de la información base para seguimiento;
- Se llevarán a cabo los análisis del seguimiento a los principales programas y políticas del PND teniendo en cuenta tanto los bienes y servicios ofrecidos por el Gobierno (oferta) como también la percepción ciudadana sobre los efectos e impactos de dichos bienes y servicios (demanda);
- Se tendrá en cuenta la información disponible sobre las metas no sólo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo; es decir, se avanzará hacia un seguimiento articulado a la visión del PND vigente, las líneas de base establecidas en cada tema objeto de análisis y la Visión Colombia II Centenario: 2019.

[554] El tema de rendición de cuentas se desarrolla en otra sección de este documento.

En materia de *evaluaciones*:

- Las evaluaciones se concebirán desde la formulación misma de la política pública, diversificando la agenda de evaluaciones al incluir sectores que tradicionalmente nunca habían participado;
- Se continuará en la identificación de evaluaciones que otras entidades del Gobierno adelantan, a fin de garantizar estándares internacionales y la articulación del proceso con dimensiones de análisis más amplias que el programa evaluado;
- Se consolidará la estrategia denominada Sistema Nacional de Evaluaciones (Sisdeval), con el cual se pretende: reducir las dificultades existentes frente a la asignación de recursos para este proceso; fortalecer metodológica y procedimentalmente las evaluaciones mediante la unificación de criterios conceptuales y operativos; reducir asimetrías de información en el mercado de las evaluaciones; y por último, definir y llevar a buen término una agenda de evaluaciones representativa de las necesidades intersectoriales a través de la promoción de dos líneas de acción: el concepto de evaluaciones efectivas y el radar de evaluaciones.
- Se consolidará la promoción de evaluaciones de las políticas en los gobiernos regionales y locales. Así mismo, a través de la cooperación horizontal, se continuará dando un mejor uso de los recursos y del conocimiento acumulado en prácticas de Seguimiento y Evaluación, al compartir y aprender de las experiencias locales de gerencia pública.

Incentivos a la gestión pública

Se implementará un sistema para la clasificación y evaluación de las entidades en términos de las dimensiones de capacidad organizacional que, según la experiencia internacional[555], son críticas para su eficiencia y eficacia: el desarrollo de sistemas de gestión –financiero, de recursos humanos, de información y de activos físicos–, el grado de integración de dichos sistemas, el liderazgo estratégico de los gerentes y el enfoque hacia los resultados, entre otros. Estos esfuerzos de medición y clasificación de las entidades, deben complementarse con el desarrollo de mecanismos de certificación a los servidores públicos que logren avances importantes en términos del aumento de la capacidad organizacional de sus entidades.

Este aspecto se relaciona con el diseño de un esquema de incentivos que estimule a las entidades a aumentar su capacidad organizacional. El sector público carece de mecanismos que le den visibilidad a los esfuerzos de los servidores de las entidades del Estado encaminados a mejorar dicha capacidad. De tal forma, se incentivará la divulgación y apropiación de las mejores prácticas en gestión dentro de la administración pública, con el fortalecimiento del Premio Nacional de Alta Gerencia.

También se diseñará una estrategia de capacitación que atienda a las necesidades particulares de las entidades del Gobierno en materia de capacidad organizacional. La misma podría apoyarse en capacitaciones in situ, currículos generales o a la medida, o pasantías en otras entidades o firmas privadas tanto en el país, como en el exterior, sustentadas en proyectos de aprendizaje.

[555] Algunos ejemplos de programas relacionados con evaluación de capacidad organizacional son: Management Accountability Framework en Canadá, Government Performance Framework en Corea del Sur, Common Assessment Framework en la Unión Europea; Capability Reviews Program en Reino Unido y Federal Performance Program en Estados Unidos.

c) Programas estratégicos para el Buen Gobierno

Los programas estratégicos para el Buen Gobierno, conocidos como reformas transversales, buscan mejorar el funcionamiento del conjunto de la Administración Pública en áreas estratégicas y de alto impacto. Se considerarán los programas más urgentes y de gran valor público que buscan superar los problemas estructurales de la administración. Entre ellos están: (1) gestión contractual pública; (2) gestión de activos; (3) gestión jurídica pública, (4) sistemas de información, (5) servicio al ciudadano, y (6) supervisión y control.

Gestión contractual pública

Es necesario anotar que la aprobación de la Ley 1150 de 2007 fue un logro en el ámbito normativo que introdujo nuevas herramientas como los Acuerdos Marco de Precios y las subastas inversas para la compra de bienes y servicios por parte de las entidades públicas; esto, sumado a la mejor alineación que la Ley introdujo entre el objeto a contratar y la modalidad contractual permitida, generó mayor transparencia y eficiencia en la contratación pública. En el ámbito de sistemas de información en contratación, el desarrollo y profundización del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), ha significado un avance en materia de publicidad en la contratación estatal.

El componente institucional, sin embargo, no ha tenido el mismo desarrollo y la ausencia de una instancia rectora se configura como el principal obstáculo para una mejor gestión contractual, tema que en los países a la vanguardia en materia fiscal tiene un lugar privilegiado, por el efecto que las actuaciones de las entidades en esa materia tienen en términos de eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto del Estado. La necesidad de reforzar el aspecto institucional se justifica no sólo por las funciones específicas que cumpliría dicha instancia para la solución de muchas de las deficiencias específicas de la gestión contractual, sino también para la articulación de la política presupuestal y contractual y la generación de mayor capacidad en las entidades para su desarrollo.

Las funciones de la institucionalidad estarán relacionadas con el diseño de políticas y estrategias de contratación, la proposición de la agenda normativa de la Administración en materia de contratación, la definición de los estándares de los procesos de contratación, información consolidada sobre precios, proveedores y estructuras de los mercados en los que adelanta sus adquisiciones; criterios teóricos y prácticos definidos que permitan la aplicación de esquemas de selección de proveedores y formas contractuales alineadas con las características de las diferentes transacciones; el desarrollo de mecanismos que faciliten la cooperación y concurrencia de distintas entidades en compras comunes y la representación del Gobierno en las distintas instancias internacionales relacionadas con la toma de decisiones, incluidos los acuerdos de integración económica.

Adicionalmente, es necesario generar un mecanismo que, garantizando la adecuada aplicación de los principios de eficiencia, transparencia y economía, permita que las entidades realicen sus contrataciones de forma expedita y eficiente para bienes y servicios de valores menores sin sacrificar la publicidad y posibilidad de libre concurrencia.

Gestión de activos

En materia de gestión de activos del Estado, aunque se han obtenido grandes logros como el desarrollo del Sistema de Gestión de Activos – SIGA (el cual ha avanzado en materia de

actualización del inventario de bienes inmuebles)[556], la consolidación de lineamientos para la depuración de bienes no requeridos y el desarrollo del marco normativo, entre otros, es necesario consolidar e integrar la política actual, de forma que se superen las limitaciones de la institucionalidad existente, se cuente con planes estratégicos de movilización de activos, se complementen los lineamientos en materia de bienes y cartera y se genere valor en el sentido de lograr mayores recursos percibidos y ahorrados por el Estado en las transacciones de activos.

Para lo anterior, dentro de las labores a emprender en el próximo cuatrienio se cuentan la consolidación de una gestión integral de activos –que abarque además de inmuebles, participaciones accionarias, muebles y, en general, derechos u obligaciones a favor del fisco–, la expansión de las herramientas de información de gestión y un desarrollo de la normatividad aplicable que facilite, tanto las actividades de los Colectores de Activos (CISA y SAE), así como el nivel de articulación con otras políticas relacionadas con el acceso a tierras para familias en condiciones de vulnerabilidad. Dada la naturaleza de estos cometidos, el principal vehículo para el aseguramiento de la integralidad y coordinación de los esfuerzos es el establecimiento de una instancia que centralice la toma de decisiones de política en la materia, tarea que implica a su vez el emprendimiento de una serie de reformas que gradualmente establezcan las condiciones para dicha centralización, tales como la unificación del tratamiento de los activos públicos ociosos y el establecimiento de herramientas para la maximización de ahorros e ingresos en la gestión del Colector, entre otras medidas.

Gestión jurídica pública

El modelo de gestión presenta dificultades complejas que parten de la ausencia de un sistema de información completo y funcional, cuestión que impide la caracterización integral de todos los elementos que componen dicho modelo. En este sentido, en la actualidad no es posible determinar con certeza ni la cuantía ni el número de procesos en los que es parte la Nación y mucho menos establecer las causas de mayor litigiosidad o los mejores ámbitos para estructurar estrategias de conciliación uniformes. Dado lo anterior, como punto de partida, es necesario diseñar una estrategia eficiente de recolección de información que permita conocer el estado actual de los procesos en contra de la Nación[557].

De manera general, la estrategia de gestión jurídica debe considerar un plan de acción para los procesos en curso y una política para la prevención del daño antijurídico. Sobre lo primero, se propone el levantamiento de mapas de riesgo que identifiquen posibles debilidades en la defensa, ámbitos de conciliación necesaria, tipo de procesos y entidades en las que se concentran las mayores cuantías y, en general, la identificación de puntos críticos en la gestión de los documentos que pueden llegar a ser tenidos como pruebas en el proceso o las copias de los expedientes que tienen en su poder las diferentes entidades –vgr. expedientes de las entidades en liquidación–, así como de los riesgos principales a los que se enfrenta el Estado en la gestión de sus intereses jurídicos. En cuanto a la prevención del daño antijurídico, además de los elementos de decisión que en esta materia podrían aportar los mapas de riesgo, es necesaria una política de Estado que vincule a la Rama Judicial para generar políticas de prevención conjuntas y para evitar los incentivos perversos que generan decisiones aisladas, identificar aspectos concretos de la

[556] A la fecha en el SIGA se encuentra la información reportada del 161 entidades del orden nacional; 901 del territorial y 28 entes autónomos, entre los cuales se han registrado 140.263 bienes inmuebles.
[557] Gestión jurídica pública de Hacienda y Crédito Público, en la actualidad cursan en contra de la Nación proceso con pretensiones por $1.003 billones y cuya contingencia se estima en $431,3 billones.

actividad estatal en los que las fallas que dan lugar a la acción litigiosa puedan ser solucionadas a través de la capacitación y aquellas en los que sea necesario realizar modificaciones normativas.

En ese sentido, para el periodo se busca combinar una estrategia de corto plazo enfocada en la recolección de información, la elaboración de mapas de riesgo, la gestión de casos activos privilegiando la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, con otra de largo plazo cuyos objetivos se encaminarían a la redefinición de la institucionalidad en la materia, la reingeniería del ciclo de gestión y la consolidación de un sistema de información. El modelo institucional que finalmente se establezca, deberá trabajar en la prevención del daño antijurídico y en garantizar la generación de verdaderos lineamientos para la administración de recursos y el replanteamiento de la estructura de defensa judicial al interior de las entidades.

Sistemas de Información

Como se mencionó en el aparte sobre información pública en el principio de transparencia y rendición de cuentas, se impulsará la creación del Coordinador de Información de la Nación, en un trabajo conjunto entre el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y se implementarán los Coordinadores de Información Sectorial en cada cabeza de sector.

Adicionalmente, se formulará el Plan Nacional Estratégico para las adquisiciones de bienes y servicios en TIC, se generarán modelos de costos en administración de infraestructura tecnológica (hardware, software y comunicaciones) y se impulsarán planes de capacitación para los funcionarios encargados de la planeación y adquisiciones en esta materia. Se crearán bodegas de lecciones aprendidas en desarrollos de sistemas de información para el sector público y en adquisiciones de bienes y servicios TIC, y se brindarán capacitaciones virtuales y mesas de ayuda.

Servicio al ciudadano

Con el objeto de mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios que provee la Administración Pública al ciudadano, desde el Gobierno Nacional se ha venido trabajando la adopción de un Modelo de Gestión de Servicio en cuatro ejes de intervención: (1) mejorar el tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la Administración Pública; (2) cualificar los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano; (3) fortalecer el enfoque de gerencia del servicio al ciudadano en la administración pública nacional; y (4) contribuir a la coordinación y el impulso de iniciativas integrales de mejoramiento de los canales de atención de las entidades.

Ahora bien, a pesar de los avances y mejoras en la prestación del servicio de algunas entidades, aun existe un rezago generalizado en materia de oportunidad y calidad, razón por la cual el Gobierno Nacional, junto al cumplimiento de los propósitos de la política nacional de servicio formulada en el Documento CONPES 3649 de 2010, dará prioridad a las siguientes acciones para el cuatrienio por considerarlas como condiciones de posibilidad para el desarrollo de la política de servicio al ciudadano:

- Consolidar la articulación interinstitucional a través de la activación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.
- Afianzar la Cultura de Servicio al Ciudadano en servidores públicos a través de Programas de Formación dirigidos a los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano.

- Optimizar los canales de atención al ciudadano mediante la adopción de los estándares y protocolos de atención diseñados por el Gobierno nacional.
- Involucrar al Ciudadano en el Modelo de Servicio a través de un estudio sistemático de sus necesidades y percepciones.

Supervisión y control

El esquema institucional actual de supervisión y control requiere de una profunda reestructuración enfocada en la racionalización y simplificación del sistema, maximizando el aprovechamiento de las facilidades comunes de las instituciones. Actualmente se presentan algunas deficiencias en el diseño institucional: por un lado, las labores de las entidades de vigilancia y control se han extendido a funciones administrativas que no tienen el carácter de supervisión y sus funciones no siempre responden a la existencia de un riesgo o interés público que se deba proteger; además existen diferencias en capacidades para atender y entender problemas similares, lo que genera que los mismos riesgos sean vigilados con estándares de supervisión disímiles. Por otro lado, su accionar no es articulado y la presencia regional es baja. Esto redunda en altos costos de transacción para los empresarios y altos costos presupuestarios para el Estado.

Este panorama hace necesario rediseñar el esquema institucional de supervisión, vigilancia y control. Alcanzar este objetivo requiere de esfuerzos en la creación de infraestructuras comunes entre las superintendencias, el aprovechamiento de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), así como el rediseño y reasignación de las funciones de supervisión para que se ejerzan de acuerdo y en estricta proporcionalidad con el origen del riesgo, armonizando la supervisión sobre la actividad realizada por las empresas (objetiva), con la supervisión de las empresas (subjetiva). Además se debe procurar que cada entidad tenga claridad de objetivos de tal forma que no se asignen propósitos que puedan reñir entre sí o que no correspondan a la razón misma que justifica la existencia de la entidad de supervisión.

d) Vocación por el servicio público

El principio de la vocación por el servicio público hace referencia a una concepción del empleo y del talento humano al servicio del Estado y de la ciudadanía. El reto de construir un Buen Gobierno, implica también contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. El servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña.

Cada uno de los servidores enfrenta día a día la toma de decisiones que afectan o impactan el bienestar de la sociedad; por tal razón debe fortalecerse la formación y capacitación de servidores públicos con principios y valores éticos y el desarrollo de las competencias laborales necesarias para su desempeño cotidiano. Se requiere entonces de una política de gestión y desarrollo del talento humano estatal orientada a dotar a la Administración Pública de servidores íntegros, competentes, abiertos al cambio, con una remuneración adecuada y de acuerdo con el marco fiscal. Estos servidores estarán más comprometidos con el cumplimiento de los principios de la función administrativa, mediante la definición de parámetros que garanticen su ingreso,

permanencia y ascenso fundamentados en el mérito, la capacitación, el desarrollo de competencias y la ética.

Entre las actividades claves para viabilizar este sistema integrado de gestión está la planeación estratégica del talento humano, que articula las siguientes acciones:

- Desarrollar conductas éticas deseables para el buen servicio público, a través de la interiorización de valores que se conviertan en factor de cambio social, como parte fundamental del Plan Nacional de Formación y Capacitación.
- Potenciar el talento humano orientado a la cultura del servicio y a la generación de confianza ciudadana a través de la identificación y el desarrollo de sus competencias laborales dentro del marco de un Sistema Nacional de Gestión por Competencias Laborales, que propenda por el desarrollo del capital humano y la profesionalización del mismo, a fin de optimizar la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- Revisar el Sistema de Evaluación del Desempeño que permita contar con un instrumento técnico que identifique las fortalezas y necesidades en capacitación de los servidores, para tomar las medidas respectivas en aras de mejorar las competencias laborales para una adecuada prestación del servicio.
- Fortalecer la gerencia pública implementando procedimientos que permitan comprobar las competencias y calidades de quienes van a desempeñar estos cargos, a través de procesos de selección transparentes y objetivos en los cuales se evaluará y establecerá el cumplimiento de los requisitos y las condiciones exigidas para su vinculación. Lo anterior, con el fin de garantizar el ingreso de los profesionales más calificados a la Administración Pública en beneficio de la prestación de los servicios públicos y de los ciudadanos.
- Se diseñará una estrategia de capacitación para el desarrollo de las competencias laborales requeridas de conformidad con las políticas señaladas en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos. La misma podría apoyarse en capacitaciones *in situ*, currículos generales o a la medida, o pasantías en otras entidades o firmas privadas tanto en el país, como en el exterior, sustentadas en proyectos de aprendizaje.
- Se avanzará en el fortalecimiento de los mecanismos de información sobre la gestión del servidor público, mediante la ejecución de las fases de despliegue del Sistema de Información para la Gestión del Empleo Público SIGEP, el cual de manera progresiva incorporará las instituciones públicas y sus servidores.
- Se modificará el esquema del control interno así como el rol y las funciones de los actuales Jefes de Control Interno o quienes hagan sus veces en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, como estrategia para incidir en la eficiencia de la gestión pública.

2. Estrategias contra la corrupción

a) Diagnóstico

Colombia cuenta con un marco normativo de lucha contra la corrupción. La Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa, con su correspondiente decreto sobre trámites, constituye un esfuerzo importante en esta materia. Adicionalmente, el país ratificó la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, con la Ley 412 de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, a través de la Ley 970 de 2005, mediante las cuales adquirió un conjunto de compromisos dirigidos a fortalecer los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. No sobra mencionar también que Colombia ha participado en rondas de análisis y en el proyecto piloto voluntario de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

En el ámbito interno, no puede dejar de mencionarse los avances relacionados con la meritocracia y la carrera administrativa basados en la Ley 962 de 2005 (por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos), la Ley 1150 de 2007 (por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos) y sus decretos reglamentarios. De igual forma se destacan en esta materia los elementos que dan mayor eficiencia y transparencia a los procesos contractuales, así como los avances que ha tenido el país en materia de sistemas y conectividad para promover el acceso a la información pública, así como la participación ciudadana.

Durante los últimos cuatro años, el país avanzó en la consolidación del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción como instancia coordinadora de estos esfuerzos, se modificó el

estatuto de contratación, se puso en marcha la Dirección de Regalías en el Departamento Nacional de Planeación y se ordenó la puesta en marcha del sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones.

A pesar de lo anterior, la corrupción sigue siendo uno de los principales problemas que afecta al Estado y la sociedad en Colombia, y genera consecuencias graves en las condiciones de vida de la población, en la legitimidad de las instituciones y en el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas. Adicionalmente, la corrupción tradicional se ha visto agravada por el fenómeno de la captura del Estado y especialmente por lo que algunos autores denominan la reconfiguración cooptada del Estado, fenómeno en el cual se produce una captura sistemática de las instituciones estatales no solamente con fines económicos.

Aunque el país no dispone de información adecuada y suficiente sobre la situación y tendencias de la corrupción, existen numerosos indicios sobre la magnitud y gravedad del problema. En 2009, Colombia obtuvo un puntaje de 3,7 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional[558], (donde 10 es cero corrupción y 0 es corrupción muy grande), ocupando el puesto 75 entre 180 países, igualado con Brasil y Perú. La situación en los años anteriores se observa en el siguiente cuadro.

Tabla VIVII-1. Colombia: Índice de Percepción de Corrupción, valor y puesto obtenido 2002-2009

Año	Valor	Puesto	Número de países
2002	3,6	57	102
2003	3,7	59	133
2004	3,8	60	146
2005	4	55	159
2006	3,9	59	163
2007	3,8	68	179
2008	3,8	70	180
2009	3,7	75	180

Fuente: Transparencia Internacional, 2010

Por su parte, el indicador de control de la corrupción del Banco Mundial[559] que mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las élites), muestra que Colombia, refleja una mejora en control de la corrupción entre los años 2002 y 2009, al pasar de un puntaje de 45,6 a 48,1.

Tabla VIVII-2. Colombia: Indicador de Control de la Corrupción

Indicador de gobernabilidad	Fuentes		Año	Porcentaje (0-100)
Control de la corrupción	16		2009	48,1
	16		2008	50,2
	16		2007	51,7

[558] Este índice mide la percepción de grupos especializados de personas como periodistas, empresarios, funcionarios de organizaciones internacionales, etc., y no de la población en su conjunto, y se construye a partir de índices elaborados por otras instituciones.
[559] Con este índice se miden seis dimensiones de gobernabilidad: Voz y Rendición de Cuentas, Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, Efectividad Gubernamental, Calidad Regulatoria, Estado de Derecho y Control de la Corrupción..

Indicador de gobernabilidad	Fuentes		Año	Porcentaje (0-100)
	15		2006	55,8
	13		2005	51,0
	12		2004	51,5
	8		2003	46,6
	8		2002	45,6
	8		2000	35,9
	7		1998	29,6
	5		1996	37,4

Fuente: Banco Mundial.

En el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional[560], los datos de 2009 respecto a Colombia muestran la siguiente situación: el 45% de los entrevistados considera que los partidos políticos son extremadamente corruptos, seguidos por el Congreso y los funcionarios públicos con el 35%. En el caso del sector judicial el 23% de los entrevistados considera que es extremadamente corrupto y otro 27% que es corrupto. El sector privado y los medios tienen una mejor percepción, pero aún así un poco más del 30% de las personas considera que hay corrupción alta en estas instituciones. Con respecto a la percepción de la utilización del soborno por parte del sector privado para influir en políticas, leyes y regulaciones, el 33% considera que ocurre casi siempre y otro 18% que ocurre a menudo, lo cual refleja la idea que tienen los ciudadanos sobre la actuación indebida de los empresarios privados.

Tabla VIVII-3. Barómetro Global de la Corrupción: Resultados Colombia

Institución	Puntaje
Partidos políticos	4,0
Poder legislativo	3,9
Empresas/ Sector privado	3,1
Medios	2,9
Funcionarios/ Empleados públicos	3,7
Poder judicial	3,5
Promedio	3,5

Fuente: Transparencia Internacional, 2009
Nota: 5 extremadamente corrupto/1 nada corrupto

Adicionalmente, la encuesta del DANE de calidad de la gestión estatal para el desarrollo empresarial en 2008 que recoge la percepción de los empresarios sobre la calidad de las instituciones públicas con respecto al desarrollo empresarial de los sectores de industria y comercio en Colombia estableció que el 33,7% de los empresarios estuvo totalmente de acuerdo en que los directivos de empresas nacionales pueden influenciar a través de pagos extraoficiales las decisiones del Estado, y 35,2% estuvo parcialmente de acuerdo. Para el caso de las empresas multinacionales, el 35,4% de los empresarios estuvo totalmente de acuerdo y el 33,6% estuvo parcialmente de acuerdo.

[560] El Barómetro mide actitudes frente a la corrupción y las expectativas con respecto a los niveles de corrupción futuros. Con el paso del tiempo, la encuesta podrá medir tendencias de actitud. A diferencia del Índice de Percepción de la Corrupción, basado fundamentalmente en percepciones del sector privado, el Barómetro se centra en experiencias y actitudes del público.

En cuanto a los órganos de control, sus labores preventiva, de control fiscal y disciplinaria son esenciales en la lucha contra la corrupción. La función preventiva de la Procuraduría General de la Nación se enfoca en la advertencia de riesgos, controles de actividad y difusión de resultados sobre actuaciones disciplinarias que generen disuasión hacia la comisión de actos de corrupción. Actualmente se han identificado dos grandes fallas en este sistema preventivo: los altos niveles de incumplimiento normativo –93% de los municipios incumplen la Ley 715 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones–, y un importante número de quejas por casos de corrupción que recibe la esta entidad –la mayoría de las más de 1.000 quejas que recibe la institución mensualmente está asociada a temas de corrupción–.

El control fiscal en Colombia es ejercido por 63 contralorías: la Contraloría General de la República, 32 contralorías departamentales y 30 municipales y distritales. Existen en Colombia 1.101 municipios, de los cuales 1.070 son vigilados por las contralorías departamentales y los restantes 30 tienen contraloría propia[561]. Además, las contralorías departamentales, ejercen control fiscal sobre el departamento y sobre las contralorías municipales existentes en las ciudades y distritos de su jurisdicción. También está la Auditoría General de la República como organismo de control de segundo nivel que ejerce la función de control fiscal sobre las 63 contralorías del país, y la Auditoría Fiscal que vigila la gestión fiscal de la Contraloría de Bogotá. En síntesis, hoy existen 63 proyectos de control fiscal en el país, sin los niveles adecuados de coordinación.

Así pues, los esfuerzos y avances, las mediciones y encuestas, evidencia que continúan siendo necesarios esfuerzos importantes en este campo.

Corresponde entonces emprender estrategias en esta materia, formular y adoptar una política integral de lucha contra la corrupción que propenda por la disminución de prácticas de corrupción, busque disminuir los recursos que se desvían por actos de corrupción, que permita a las entidades territoriales fortalecerse para impactar en la captura de los gobierno locales.

De igual manera, se deberá impulsar la actualización de la ley anti-corrupción, fortalecer la instancia rectora de la Lucha contra la Corrupción y poner en marcha el sistema de seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones previsto en la Constitución Política y reglamentado por el decreto 28 de 2008.

En forma adicional, aunque los órganos de control y la Rama Judicial han adelantado acciones de fortalecimiento, la impunidad sigue siendo muy elevada y la eficacia en materia de investigación y sanción insuficiente, razón por la cual, las estrategias formuladas deben contemplar este componente.

b) Estrategias para la lucha contra la corrupción

Alcanzar los fines esenciales del Estado depende en gran medida del éxito de las políticas para prevenir la corrupción, pues solamente cuando los dineros públicos cumplan íntegramente con su función, sin desviarse hacia intereses ilegales, se alcanzarán los niveles de respeto a los derechos y cumplimiento de los deberes que exige el Estado social de derecho.

[561] "*Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2008*", Informe del Departamento Nacional de Planeación, página 213. DNP Imprenta Nacional, 2010.

La prevención y el control de la corrupción se encuentran contemplados dentro de los principios rectores del buen gobierno y la eficiencia administrativa y se asocian a transparencia y al correcto funcionamiento de la administración pública, y a la efectividad en el uso y asignación de los recursos. Las acciones para la prevención y lucha contra la corrupción pero sobre todo, la efectividad de las mismas, inciden en la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad de las políticas públicas, las instituciones, sus autoridades y el propio sistema político. La prevención eficaz impacta en la respuesta de la comunidad frente a los programas y actividades del Gobierno, a la vez que crea y genera un control ciudadano de un gobierno que propende y trabaja por la búsqueda del bienestar general, y la adecuada utilización y aplicación de los recursos públicos.

Adicionalmente, resulta necesario considerar acciones que impacten en impunidad, a fin de lograr no solamente sanciones y penas para quienes realicen actos de corrupción, sino también propender por la recuperación de los recursos públicos, al tiempo que incentivar denuncias y quejas de servidores públicos y ciudadanos que tengan conocimiento de hechos y situaciones de corrupción.

En esta materia, las acciones del Estado deben encausarse prioritariamente hacia:

9. El fortalecimiento de estrategias y mecanismos que prevengan actos de corrupción. Esto incluye la generación de una cultura de transparencia y ética con resultados en la prevención de actos de corrupción, realizable a través de las políticas públicas, de pedagogía y de desempeño de la función pública con alto sentido ético. Las estrategias pedagógicas deben reforzar el control social y la idea general de un Estado no permisivo con los corruptos, que no acepta, tolera ni protege la generación de beneficios indebidos; participación ciudadana, rendición de cuentas y el fortalecimiento del rol del Estado como formulador y coordinador de la implementación de la política de lucha contra la corrupción.
10. Mejorar la capacidad de investigación y sanción de actos de corrupción, y la adopción de instrumentos que obstaculicen, disminuyan o eliminen las causas y manifestaciones de la misma.
11. Promover mecanismos de lucha contra la impunidad.

Tales acciones deben estar dirigidas no solamente a las entidades estatales y a los servidores públicos, sino al sector privado, los empresarios y la sociedad civil, a la vez que a reforzar el control social y político. En este contexto, las estrategias para la prevención, la lucha contra la corrupción y la impunidad, que tendrán efectos preventivos y persuasivos, son:

c) Política Integral contra la Corrupción

Colombia requiere una nueva formulación e implementación de una política pública integral que involucre al sector privado, la sociedad civil y contemple mecanismos de evaluación y seguimiento de la política. Esto, implica profundizar de manera significativa en el conocimiento del fenómeno de la corrupción; generar las líneas de base de su medición; establecer en forma explícita las conductas que generan beneficios indebidos en detrimento de la comunidad; identificar los aspectos, procesos y oportunidades que facilitan focos o actos de corrupción; e introducir correctivos y acciones que impidan la realización de actos corruptos. El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, o el ente encargado de coordinar la política anticorrupción, pondrá en marcha, con el apoyo y coordinación de los órganos de control, y con participación de la sociedad civil, un sistema de información sobre la corrupción,

que servirá de base para la elaboración del informe anual sobre avances y resultados de la lucha contra la corrupción en Colombia.

Esta política de Estado para la lucha contra la Corrupción se construirá con la participación de todas las ramas del poder incluyendo los niveles nacional, departamental y municipal, los órganos de control, así como actores del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en general. Además, desarrollará los siguientes componentes:

1. Medidas preventivas

• Se ha considerado de principal importancia el aspecto preventivo de la lucha contra la corrupción, con el fin de evitar la pérdida de los recursos públicos. Para desarrollar este aspecto, la política tendrá en cuenta los parámetros establecidos por las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción, incluyendo el análisis de los aspectos de: i) políticas y prácticas de prevención de la corrupción; ii) órganos de prevención de la corrupción; iii) medidas dirigidas al sector público; iv) Códigos de conducta para funcionarios públicos; v) Contratación pública y gestión de la hacienda pública; vi) información pública; vii) medidas dirigidas al sector privado; viii) participación de la sociedad civil; ix) medidas para prevenir el blanqueo del dinero.

De igual forma, la política deberá abarcar la posterior definición de mecanismos accesibles, útiles, y céleres para la formulación de quejas y denuncias, que permitan no solo apoyar el componente sancionatorio, sino también el preventivo, considerando que el conocimiento oportuno de indicios de corrupción, puede activar alertas y acciones que eviten la pérdida o desviación de recursos públicos.

La reorientación y empoderamiento de la instancia rectora de las acciones preventivas y de lucha contra la corrupción, a través del acompañamiento del Gobierno, se considera fundamental para generar resultados y avances en esta materia.

2. Investigación y sanción

La política de Lucha contra la Corrupción debe abordar el tema de investigación y sanción con el fin de combatir la impunidad, para ello se incluirán aspectos como el fortalecimiento de los órganos de control y de las capacidades investigativas en materia de los delitos de corrupción, así como la promoción de medidas que permitan reforzar la integridad y evitar y sancionar la corrupción en el poder judicial. De igual manera, se ha abordado la construcción de un estatuto anti-corrupción que persigue, dentro de sus finalidades, la reglamentación de conductas, la tipificación de otras que dan lugar a actos de corrupción y el fortalecimiento de sanciones.

El Gobierno Nacional, adoptará una política de tolerancia cero cuando haya determinado que se han cometido prácticas fraudulentas, corruptas, colusorias o coercitivas en materia pensional. Por "tolerancia cero" se entiende que el Gobierno Nacional investigará todas las denuncias efectuadas en el ámbito de la presente política y dará traslado a las autoridades competentes para que apliquen las sanciones apropiadas en los casos en que las denuncias resulten confirmadas.

Por ello, el Gobierno deberá reglamentar lo que corresponda, con respecto a los controles internos dentro las entidades administradoras de pensiones del Sistema General de Seguridad Social, con el fin de asegurar la eficacia en la prevención, detección e investigación de las prácticas

fraudulentas, corruptas, colusorias en relación con su personal, sus consultores o sus representantes.

Medición y mapas de riesgo: Es necesario propender por el desarrollo de instrumentos que permitan la medición de la corrupción en el nivel nacional y territorial, con el fin de identificar debilidades, avances y resultados de la lucha contra la corrupción en Colombia. Así mismo, se avanzará en la construcción de mapas de riesgo, con el objetivo de orientar medidas preventivas o correctivas, pero en todo caso, eficaces y oportunas.

3. Coordinación

Se buscará generar condiciones para la coordinación interinstitucional y entre los órdenes nacional y territorial a través de la consolidación de las respectivas instancias y mecanismos que involucren a la Rama Ejecutiva, los órganos de control y la Rama Judicial.

Así mismo, la política dirigirá acciones para prevenir y sancionar la corrupción en las entidades encargadas de gestión ambiental y del riesgo, con el fin que su actuar cumpla con las exigencias planteadas en este plan.

d) Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales

Este fortalecimiento buscará instalar capacidad en las entidades territoriales para contar con mecanismos para el control efectivo de la corrupción, la rendición de cuentas y el control ciudadano. Esto hará parte del *"Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial"*, cuyas características se describen en el capítulo "Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio" de este Plan.

También se adelantará una campaña de firma de acuerdos de integridad en las entidades públicas del nivel nacional y posteriormente se buscará su adopción en el nivel territorial. Se buscará que la adherencia a estos acuerdos por parte de los servidores plasme su compromiso de trabajar con honestidad y rectitud y con la mayor eficiencia del ejercicio de la función pública. El Gobierno trabajará en estos lineamientos para que a partir de dicha guía, los servidores lleguen por sí mismos a consensos sobre las actitudes, conductas y omisiones inadmisibles desde la óptica no solo legal sino ética en el ejercicio de la función pública.

e) Instrumentos de control y punitivos

Se orientarán acciones que promuevan la expedición de normas penales, disciplinarias y fiscales que faciliten la investigación de los casos de corrupción. También se diseñarán e impulsarán estrategias conjuntas con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación para garantizar la recta administración de justicia y evitar la cooptación en la misma.

f) Fortalecimiento y modernización de los órganos de control

Se apoyarán procesos de fortalecimiento y modernización de los órganos de control, teniendo en cuenta que sus labores preventiva, de control fiscal y disciplinaria son esenciales para que los

servidores públicos apropien la transparencia en su actuar y sean responsables en caso de fallar a sus deberes.

1. Procuraduría General de la Nación

Con respecto a la Procuraduría General de la Nación, se hará énfasis en el Plan para el fortalecimiento y focalización de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación, que debe ir de acuerdo a las prioridades que se han establecido en torno a la lucha contra la corrupción. De esta manera, se han priorizado componentes como el diseño e implementación de un sistema integrado en la función preventiva que incluya un proyecto nacional de capacitación para la prevención a funcionarios de la procuraduría y que al miso tiempo contribuya disminuir el potencial de faltas disciplinarias, aumentar la buena gestión en las entidades, aumentar la transparencia en la gestión y mejorar la valoración del servidor público hacia los comportamientos éticos.

Así mismo, este programa pretende generar los mecanismos de medición del cumplimiento normativo, fomentar aspectos integrales e la cultura de la legalidad y fortalecer los mecanismos por los cuales e hace efectivo el control social de la gestión pública. Todo esto, con el fin de disminuir los índices de incumplimiento normativo, fortalecer la evaluación y monitoreo del cumplimiento normativo en la gestión pública y lo asociado al fomento de la cultura de la legalidad.

2. Contraloría General de la República

En el caso de la Contraloría General de la República, su modernización se orientará a actualizar la estructura del control fiscal a las nuevas demandas de la administración pública de manera que se logre hacer un seguimiento efectivo, enfocado a los planes, programas y proyectos, a través de los cuales se ejecutan las políticas públicas, garantizando un control diferencial según el tipo de plan, el sector al que corresponden y la naturaleza del ejecutor. Para el efecto se adoptará una nueva estructura orgánica y se fortalecerán las herramientas informáticas.

3. Auditoría General de la República

En cuanto a la Auditoría General de la República, serán objetivos la ampliación de coberturas de las 63 contralorías del país; la actualización de las estrategias de lucha contra la corrupción, con énfasis en la reparación del daño patrimonial; la simplificación los sistemas de información para la rendición de cuentas en línea; la atención calificada al ciudadano y el fortalecimiento del sistema sancionatorio.

4. Sistema de control fiscal

Para armonizar el control fiscal bajo criterios de coordinación, concurrencia y complementariedad, debe fortalecerse el Sistema Nacional de Control Fiscal, que incluya los controles externo e interno, que a su vez integre el control fiscal posterior y la labor preventiva.

g) Medidas dirigidas al sector privado

Se buscará la regulación de la gestión transparente de los intereses privados mediante la regulación del *lobby* o cabildeo; así como la discusión con el sector privado de medidas especiales como la expedición de códigos de conducta para el ejercicio ético y transparente de la actividad comercial.

h) Rendición de cuentas y transparencia

Su buscará hacer de la rendición de cuentas a la ciudadanía una función permanente y sustantiva en la función pública: El Estado informará y pondrá a disposición de la ciudadanía los detalles de su gestión de forma permanente, a través de la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, utilizando información oportuna y de calidad.

Se promoverán espacios para la participación de la sociedad civil, no solamente en materia de rendición de cuentas, sino también en el proceso de construcción de la política así como en el desarrollo de los planteamientos y la adopción de mecanismos para llevar cabo las estrategias planteadas en el presente capítulo.

i) Responsabilidad en el uso de los recursos

El Estado, a través de sus agentes, usa responsablemente los recursos que provienen del erario asignándolos con criterios de prioridad del gasto público. Esto implica usarlos de manera eficiente, y también evitar desviaciones y usos indebidos, inclusive para beneficio privado. Medidas que apuntan al logro de este objetivo se encuentran desarrolladas a lo largo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, así como en los artículos que integran el mismo. De igual forma, se fortalecerán los sistemas de gestión MECI y calidad, al interior de las entidades del orden nacional y territorial. Finalmente, se seguirán las directrices del buen gobierno en la materia.

j) Metas

Así como lo propone este capítulo, la Política de Lucha contra la Corrupción incluirá el diseño e implementación de herramientas de medición que den cuenta del fenómeno de la corrupción. Por lo tanto se propone usar transitoriamente el indicador que calcula Transparencia Internacional. Una vez se cuente con los indicadores de la Política, ellos serán adoptados formalmente para la medición de las metas de gobierno para esta materia.

Tabla VII-4

Nombre indicador	Tipo del indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Fuente
Corrupción (calificación según índice de Transparencia Internacional)	Resultado	3,5	4,0	Transparencia Internacional

3. Participación ciudadana y capital social

a) Antecedentes conceptuales y normativos

El Constituyente del 91 definió un modelo de democracia en el que la participación es un principio rector y un derecho fundamental[562]. Consecuentemente, en nuestro país se ha dado, por una parte, un extenso desarrollo normativo y, por otra, una variedad de experiencias (tanto públicas como privadas) que han impulsado la participación en distintas regiones de la geografía nacional.

La participación debe entenderse como un concepto amplio, el cual incluye el conjunto de posibilidades de interacción de los ciudadanos en el ámbito público. Esta noción abriga ideas que en la literatura especializada se consideran de manera separada[563], pero que coinciden en el propósito colectivo de materializar la ciudadanía, y que, por lo tanto, comparten un mismo carácter estratégico. El enfoque escogido por el Gobierno Nacional en este ámbito asume la tesis de que la profundización de la democracia implica el fortalecimiento de diversas manifestaciones de la participación que vale la pena considerar, si no homogéneamente, sí de forma conjunta. Desde este punto de vista, la participación resulta vital en los ámbitos de la gobernabilidad, la movilización ciudadana, la acción colectiva, la democratización de la gestión pública, la solidaridad y la profundización del diálogo permanente entre el Estado y la ciudadanía.

En resumen, la participación ciudadana se entiende como la condición y el requisito necesario para el ejercicio de una ciudadanía activa, en virtud de la cual los individuos se involucran en asuntos que son relevantes para sus comunidades.[564] Conforme al entendimiento de este tema, la participación y el buen gobierno se complementan en el propósito de promover la interacción entre los ciudadanos y el Estado para la definición de los horizontes de futuro, el diseño, la ejecución, el seguimiento y el control social de las políticas públicas en los niveles nacional y territorial. Desde esta perspectiva, la participación no es sólo un medio para alcanzar las metas gubernamentales sino uno de los fines que persigue el modelo de democracia que queremos para nuestro país. Un modelo en el que el empoderamiento ciudadano, sobre la base de la diversidad, es fuerza motor del desarrollo. La participación ciudadana se materializa en el ejercicio de los derechos civiles y políticos relacionados con la participación en instancias de consulta, deliberación y/o decisión sobre asuntos públicos y en la libre conformación de organizaciones sociales, así como en la interacción cotidiana de las personas.

[562] Los artículos 1 y 2 de la Constitución rezan: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista", y que "Son fines esenciales del Estado: […] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación".

[563] De modo general, es posible reconocer al menos cuatro manifestaciones de la participación: (1) Participación política; (2) Participación Social; (3) Participación ciudadana y (4) Participación comunitaria. Para profundizar en estos conceptos ver: Velásquez, F. y González, E. (2003). *Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá D.C.: Fundación Corona. Cap. 1.

[564] La Corte Constitucional, en la sentencia C-180 de 1994, cuando realizó el control previo de la Ley 134 de 1994, propuso una definición que complementa esta noción amplia de la participación. Allí se señala: "La participación es un modelo de comportamiento político y social, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo (…) implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida (…) esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de los familiar, económico y social".

Figura VII-6. Dimensiones de la Participación Ciudadana

El concepto de participación ciudadana que suscribe este Plan incluye tres dimensiones complementarias: (1) acción cívica y democrática, (2) asociación y (3) cultura ciudadana. La acción cívica y democrática reivindica el valor que tiene el aprovechamiento de las oportunidades de participación creadas en el entorno institucional y social. La dimensión de asociación subraya la importancia de conformar organizaciones que tramiten los intereses ciudadanos, y la dimensión de la cultura ciudadana tiene su énfasis en la necesidad de generar acuerdos legales, éticos y culturales que faciliten una convivencia constructiva y pacífica, y desarrollar una cultura del diálogo, la corresponsabilidad y la solidaridad. A continuación se ejemplifican las principales manifestaciones de estas dimensiones y se exponen algunos ejemplos concretos de su aplicación.

Tabla VII-5. Manifestaciones y ejemplos de las dimensiones de la participación ciudadana

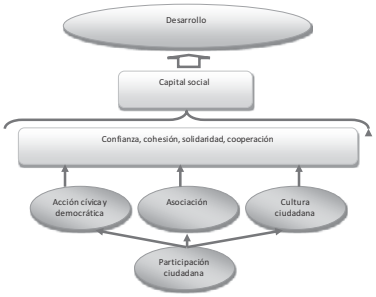
	Manifestación	Ejemplos
Acción Cívica y Democrática	Elección de representantes	Votaciones para cargos de elección pública
	Participación en mecanismos de democracia directa	Referendos Plebiscitos Derechos de petición Revocatorias Acciones populares
	Participación en instancias la consulta, deliberación y/o decisión colectiva reglamentadas de tipo nacional o local, sectorial o intersectorial	Consejo Nacional de Planeación Consejos Territoriales de Planeación Consejo Municipal de Desarrollo Rural Consejo Municipal de Atención Integral para la Población Desplazada Foros Educativos Municipales Instancias del Gobierno Escolar Consejos Comunitarios de comunidades negras Mecanismos e instancias de Consulta Previa
	Participación en instancias la consulta, deliberación y/o decisión colectiva no reglamentadas	Núcleos de pobladores Constituyentes Municipales Sistemas regionales de Planeación de Naturaleza Ciudadana Asambleas permanentes de la Sociedad Civil
Asociación	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales enfocadas en la generación del bienestar general, la autogestión del desarrollo y el control de la gestión pública en una unidad territorial.	Organismos de Acción Comunal (Juntas, Asociaciones, Federaciones, Confederación) Asociaciones barriales o veredales Corporaciones que lideran los Programas Regionales de Desarrollo y Paz Veedurías ciudadanas y organizaciones que fomentan el control social
	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales de tipo temático	Organizaciones por la defensa de los Derechos Humanos Organizaciones juveniles Organizaciones culturales Organizaciones de carácter deportivo y/o cultural Organizaciones de ciudadanos que fomentan el buen gobierno y la transparencia Organizaciones que promueven la sostenibilidad ambiental
	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales que agremian intereses de conjuntos de organizaciones o sectores	Sindicatos Federaciones Confederaciones Gremios Redes
	Conformación y/o adscripción a partidos o movimientos políticos	Partidos políticos Movimientos políticos - Grupos Significativos de ciudadanos
	Conformación y/o adscripción a organizaciones sociales con vocación productiva y/o de generación de beneficios económicos.	Empresas del Sector de la Economía Solidaria Asociaciones de productores Iniciativas productivas de las Organizaciones de Base
Cultura ciudadana	Cultura de la legalidad	Cumplimiento ciudadano de las normas y acuerdos para la convivencia
	Cooperación con las autoridades y prevención del riesgo	Uso de los canales institucionales de denuncia Mecanismos alternativos de solución de conflictos
	Actitudes proclives al bien común y la tolerancia	Comportamiento cívico, solidario y de ayuda mutua

Esta noción amplia de participación ciudadana se enlaza con el concepto de capital social, entendido como el conjunto de bienes colectivos de tipo relacional que se construye en las sociedades. Las tres dimensiones señaladas arriba permiten orientar esfuerzos para generar y acumular capital social. En este sentido, este Plan asume que si nuestra sociedad fomenta adecuadamente la acción cívica y democrática, la asociación y la cultura ciudadana, logrará favorecer la confianza interpersonal y en las instituciones, la cohesión, la solidaridad y la cooperación, todas ellas variables constitutivas del capital social. El aumento del capital social

reduce costos de transacción, genera ambientes proclives para los intercambios, favorece el trámite no violento de los conflictos, aumenta los niveles de legitimad y de control ciudadano y favorece la creación de condiciones para la ampliación de opciones de elección. Es por ello que la generación y acumulación de capital social se considera un requisito clave para el desarrollo.

Adicionalmente, resulta necesario considerar que la lógica apenas descrita opera también en el sentido contrario. En efecto, la ventaja que tienen las sociedades que han logrado acumular capital social es, precisamente, que en ellas se materializan con más vigor las manifestaciones de la participación. Por eso, incidir de manera positiva en la participación y el capital social implica fomentar elementos que se retroalimentan entre sí.

Figura VII-7. Aproximación conceptual a la relación entre participación ciudadana, capital social y desarrollo



La relación entre participación ciudadana, capital social y desarrollo es especialmente relevante en el escenario colombiano por cuanto el diseño de nuestra democracia implica la existencia de un ideal descentralizador. Este ideal, que pretende incentivar la toma de decisiones contextualizadas y autónomas, tiene como herramienta fundamental la materialización de las distintas manifestaciones de la participación. En otras palabras, el desarrollo de la participación es un requisito para que la ciudadanía, en el nivel local, exprese correctamente sus necesidades y contribuya al diseño de las medidas necesarias para la solución de sus problemas, lo cual, desde la perspectiva de la democracia, fomenta el desarrollo. Es por ello que en este ámbito de acción la coordinación entre los niveles nacional y local es fundamental.

Colombia cuenta con diversas herramientas normativas y de política pública orientadas a incentivar la participación. En cuanto a la acción cívica y democrática, que incluye manifestaciones de carácter representativo y participativo, los artículos 258, 259 y 260 de la Constitución del 91 situaron al voto como un derecho y un deber primordial. En desarrollo de estos artículos, y tras una serie de reformas, se definieron y reglamentaron los períodos de ejercicio de las autoridades

públicas del poder ejecutivo a nivel nacional, departamental y municipal, se establecieron los elementos constitutivos del sistema electoral y de partidos en corporaciones públicas de elección popular y se definieron ciertas reglas de comportamiento de las bancadas partidistas en dichas corporaciones[565].

Sumado a lo anterior, el ordenamiento jurídico, mediante la Ley 134 de 1994, otorga a los ciudadanos mecanismos de democracia directa para asumir individual o colectivamente la conformación, ejecución y control del poder político a través de la participación. De igual forma, los desarrollos normativos de la Constitución, así como la necesidad de introducir una mirada ciudadana a los temas sectoriales, han propiciado la creación de una variedad de instancias y canales de participación que permiten a los ciudadanos involucrarse en la consulta, deliberación y decisión sobre asuntos de importancia colectiva cuya normatividad es extensa. La leyes de promoción de los organismos de acción comunal y la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo[566], son referentes fundamentales en ese sentido.

En cuanto a la asociación, la Constitución de 1991, mediante los artículos 38, 39 y 107, define el marco general mediante el cual se garantiza a los ciudadanos la posibilidad de organizarse para el desenvolvimiento de las distintas acciones que realizan en sociedad bien sea a fin de intervenir en la defensa y promoción de sus intereses y/o, con el propósito de vincularse a la gestión de su propio desarrollo.[567] Y en cuanto a la cultura ciudadana resulta necesario señalar la importancia normativa de los Códigos Nacional de Policía y Nacional de Tránsito así como la Ley General de Educación[568], en lo que compete al tema de la educación para la ciudadanía.

También es necesario resaltar cinco documentos de política pública que han incentivado las distintas manifestaciones de la participación ciudadana en el país. Así, se encuentra el documento CONPES 2779 sobre participación ciudadana aprobado en 1995, los CONPES 3278 de 2004 y 3566 de 2009 mediante los cuales se ha brindado apoyo a iniciativas ciudadanas de construcción de condiciones de desarrollo y paz -específicamente a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP), en un esfuerzo por contribuir a la materialización del concepto expansivo de la democracia participativa; el CONPES 3661 de 2010 para el Fortalecimiento de los organismos de acción comunal, y el CONPES 3639 de 2010 que define la política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria.

Con todo, resulta necesario reconocer que el marco normativo vigente en los temas relacionados con la participación es amplio y disperso, y que la expedición de normas constantes y específicas (ya sea sectoriales o intersectoriales) no ha bastado para consolidar en nuestro país un esfuerzo de participación coordinado y de alto impacto. En general resulta necesario indicar que, a pesar de los avances experimentados, Colombia afronta el desafío de profundizar la participación como elemento determinante de la gestión del desarrollo, bajo el entendido que la construcción de sociedad debe permitir a los ciudadanos reconocerse como parte de ella e involucrarse en la definición de su destino.

[565] Herramientas importantes en este sentido son la Ley 130 de 1994 el Acto Legislativo 1 de 2009, el Acto legislativo 02 de 2002, la Ley 741 de 2002, el Acto Legislativo 01 de 2003, el Acto Legislativo 02 de 2004, la Ley 892 de 2004, la Ley 974 de 2005 y la Ley 996 de 2005.
[566] Leyes 743 de 2002 y 152 de 1994, respectivamente.
[567] Los Decretos 2150 de 1995 y 426 de 1996 regulan los mecanismos que le permiten a los ciudadanos constituir asociaciones, corporaciones y, en general, entidades sin ánimo de lucro. Del mismo modo que la ley 10 de 1991 y su Decreto reglamentario 1100 de 1992, así como los artículos 70 y 71 de la ley 79 de 1988, y el decreto 4588 de 2006, reglamentan a las organizaciones del sector solidario.
[568] Ley 115 de 1994.

En consecuencia, y con el propósito de crear condiciones que permitan el fomento de la participación ciudadana, el presente plan pretende impulsar acciones en algunos frentes considerados como críticos. Éstos son los de la planeación y presupuestación participativa, la revisión de mecanismos, instancias y normas de participación, la organización autónoma de la sociedad civil, la cultura ciudadana y la gestión del conocimiento.

b) Lineamientos estratégicos

El seguimiento, por parte de las autoridades del Estado, a distintas experiencias de participación ha producido un aprendizaje significativo sobre sus limitaciones y potencialidades. Derivado de este aprendizaje, el presente Plan plantea la consolidación de una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda, que compromete los esfuerzos de entidades del orden nacional y territorial y que pretende convocar a diversos actores públicos, privados y académicos en torno al fomento de la participación, proporcionará líneas de acción prioritarias que deberán ser ajustadas, complementadas y consolidadas de acuerdo al enfoque de tipo regional y étnico diferencial. La Agenda Nacional de Participación Ciudadana está conformada por los cinco lineamientos que se exponen a continuación y en su adecuada coordinación jugará un rol fundamental el Ministerio del Interior y de Justicia.

1. Fomento al Sistema Nacional de Planeación e impulso a la presupuestación Participativa. Dimensión: Acción Cívica y Democrática

La promoción de la planeación y presupuestación participativa es un desafío esencial en el marco de la Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Desde hace varios años han tenido lugar diversas manifestaciones de esta naturaleza que, acompañadas por los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación, han logrado acercar a la institucionalidad pública y a la Sociedad Civil en la concertación de las prioridades de desarrollo[569].

Del mismo modo, las oportunidades creadas por el marco institucional han carecido en ocasiones del suficiente vigor o acompañamiento para modificar prácticas tradicionales no orientadas al beneficio de la ciudadanía. Consciente de sus potencialidades y limitaciones, el Gobierno nacional buscará fortalecer y consolidar el Sistema Nacional de Planeación, así como fomentar la construcción de Sistemas y experiencias Regionales y locales de Planeación y Presupuestación Participativa. Con este impulso, y la adecuada articulación con el nivel nacional, se espera: (1) impulsar la compatibilidad de los planes de desarrollo de distinto nivel territorial; (2) incentivar la priorización de proyectos con arreglo a los presupuestos de la nación, los departamentos y los municipios por parte de las comunidades; (3) Otorgar un rol de mayor relevancia al Consejo Nacional de Planeación y a los Consejos Territoriales de Planeación en el diseño, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de las tareas vinculadas con la gestión del desarrollo, y con ello, revitalizar el Sistema Nacional de Planeación; (4) brindar asistencia técnica a actores públicos y privados territoriales para que desarrollen iniciativas orientadas a la planeación y presupuestación participativa; (5) promover un diálogo nacional alrededor de las propuestas de Visión 2019 sometidas a discusión pública por el Estado colombiano y; (6) Afinar los mecanismos

[569] Algunas de las variadas experiencias de este tipo son: Los Sistemas Regionales de Planeación del Magdalena Medio, del Oriente Antioqueño y, de los Montes de María; la construcción de planes y presupuestos participativos de Bogotá, Medellín, Cartagena, del área metropolitana del Centro Occidente Colombiano - Pereira, Dosquebradas, Virginia, Samaniego, Pasto, Toribío, entre otras.

de convocatoria y participación a los escenarios de consulta y/o deliberación alrededor de la planeación y presupuestación del desarrollo.

2. Consolidación de la Política Nacional sobre Mecanismos, Canales e Instancias de Participación Ciudadana. Dimensión: Acción Cívica y Democrática

Colombia cuenta con una oferta institucional de mecanismos, instancias y canales de participación ciudadana cuya importancia radica en las potencialidades que ofrece para facilitar el acceso de los ciudadanos a procesos reales de toma de decisiones. Sin embargo, esta alta oferta de mecanismos, instancias y canales ha generado fragmentación, poca coordinación y reducida complementariedad entre los mismos y entre las dependencias encargadas de promoverlos.

En atención a lo anterior, el Gobierno nacional formulará una política nacional sobre mecanismos, instancias y canales de Participación Ciudadana conformada, al menos, por los siguientes elementos: (1) un debate amplio con la ciudadanía sobre el balance y rediseño de la oferta institucional nacional y territorial de participación ciudadana; (2) la expedición de una Ley Estatutaria sobre participación ciudadana de carácter general, que amplíe el alcance de la Ley 134 y permita la articulación de las normas hoy existentes; (3) la creación de una oferta articulada de mecanismos, instancias y canales de participación que permita la depuración de los mismos y el correcto relacionamiento entre los niveles nacional y local por un lado, y sectorial e intersectorial por el otro; (4) la introducción de técnicas y metodologías que mejoren la efectividad y representatividad de dicha oferta a partir de un ejercicio de aprendizaje de experiencias exitosas de participación ciudadana y; (5) la generación de estrategias para la promoción tanto de los esfuerzos de conformación de instancias de discusión de carácter ciudadano como la correcta identificación e institucionalización de sus aportes.

3. Construcción de la Política Nacional de Fortalecimiento a Expresiones Asociativas de la Sociedad Civil. Dimensión: Asociación

Consciente de la importancia que tiene el fortalecimiento de la Sociedad Civil y de las expresiones de organización social en el marco de esta Agenda, el Gobierno nacional consolidará una Política Nacional de Fortalecimiento a expresiones asociativas de la Sociedad Civil cuyo desarrollo priorizará y considerará, al menos, los siguientes elementos: (1) la promoción de mecanismos para medir y caracterizar el mejoramiento de las capacidades organizacionales de las Organizaciones Sociales; (2) la promoción de iniciativas de aprendizaje nacional sobre los aportes que realizan, en términos de capital social, los distintos tipos de expresiones de la Sociedad Civil así como la identificación y promoción de manifestaciones asociativas que jalonan el cambio social de manera positiva, tales como las que promueven la Inversión Social Privada y la confluencia de intereses de distintos sectores en torno a la superación de la vulnerabilidad; (3) la continuidad al apoyo a los Organismos de Acción Comunal como herramienta fundamental de la democracia local; (4) el fomento a los movimientos de agremiación y federación de expresiones asociativas con el propósito principal de generar canales de interlocución en temas de política pública priorizados; (5) el impulso al fortalecimiento de los partidos políticos entendidos como expresiones ciudadanas; (6) el apoyo a las empresas del sector de la economía solidaria ratificando su carácter empresarial, social y solidario y, reconociendo su potencial para generar prosperidad entre sus asociados y a nivel comunitario; (7) la continuidad del acompañamiento a iniciativas ciudadanas

de construcción de condiciones de desarrollo y paz impulsadas por los Programas Regionales de Desarrollo y Paz en alianza con la Cooperación Internacional, la Banca Multilateral y la institucionalidad pública de distinto orden territorial; (8) la inclusión de estrategias pedagógicas de sensibilización ciudadana sobre la importancia de la asociación como herramienta para la vinculación a la discusión, implementación y evaluación sobre asuntos públicos; (9) la promoción y fomento a instrumentos de control social en los ejes estratégicos de inversión del país y; (10) el fomento de canales institucionales para el permanente diálogo entre actores del Estado, de la Sociedad Civil, la academia y el sector privado.

4. Construcción de la Política Nacional de Cultura Ciudadana Dimensión: Cultura Ciudadana

La meta de consolidar una convivencia orientada por el respeto a las leyes y normas y por el cumplimiento de los acuerdos que cada vez es suscrita con más vigor por las autoridades del nivel municipal –que son determinantes en el logro de estos propósitos– es una muestra de la importancia y entendimiento que la sociedad colombiana ha venido desarrollando en este sentido. Del mismo modo, lo es la ratificación de la importancia que tiene fortalecer una cultura proclive al diálogo y la paz, al respeto de la diferencia, a la solidaridad y a la democracia en un sentido sustantivo, es decir, como un sistema de convivencia cuyo criterio fundamental es la protección de lo público y el respeto de la identidad dentro del marco de las libertades y los deberes ciudadanos.

Por ello, el Gobierno nacional promoverá la formulación de una Política Nacional de Cultura Ciudadana en la que sus elementos constitutivos atenderán los retos vinculados con: (1) la interiorización del valor que tiene el cumplimiento de las normas y acuerdos sociales; (2) la generación de un rechazo social firme frente a las manifestaciones que contravienen la convivencia pacífica; (3) el trámite no violento de los conflictos y la prevención de los mismos; (4) la apertura de espacios para la manifestación de las diferencias, de los intereses de las minorías y del rescate y preservación y rescate de la identidad; (5) la promoción de un sentido de cooperación con las autoridades y el desincentivo de las conductas que invitan a ejercer justicia por mano propia; y (6) la promoción de prácticas que fomenten el cumplimiento de acuerdos, el comportamiento solidario y la confianza interpersonal Para la consolidación de esta política se realizarán esfuerzos interinstitucionales que promoverán acciones pedagógicas y de promoción de los retos apenas señalados.

5. Consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación ciudadana, el desarrollo del Capital Social y la Cultura Ciudadana. Dimensión: Transversal

El reto del Gobierno nacional en el fomento de la participación ciudadana está estrechamente vinculado con la posibilidad de adecuar, articular y potenciar las condiciones creadas para promover la vinculación de los ciudadanos y sus organizaciones en la discusión de los asuntos públicos y, de aprovechar las condiciones que generan las tecnologías de información y comunicaciones en este propósito.

Convertir este reto en algo posible implica generar un aprendizaje que, basado en la experiencia, permita tomar decisiones que impacten positivamente el ámbito de la participación ciudadana. Para promover este aprendizaje, el Gobierno nacional impulsará, sobre la base del actual SIDEPAR

del MIJ, la consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la participación ciudadana, el desarrollo del capital social y la cultura ciudadana cuyos elementos centrales serán: (1) la consolidación de un registro único de expresiones asociativas de la Sociedad Civil; (2) el registro sistemático de experiencias significativas de participación ciudadana orientados al reconocimiento del desempeño real de las instancias de participación y de las iniciativas institucionales, sociales y privadas desplegadas alrededor del propósito de la participación; (3) el fomento a la conformación de un observatorio que traduzca en aprendizajes, buenas prácticas y recomendaciones de política los logros y límites de las experiencias de participación ciudadana recogidas; (4) la generación de líneas de base sobre cultura ciudadana y capital social; y (5) la promoción de foros, congresos e investigaciones que vinculen a universidades y centros de pensamiento en la reflexión sobre la trayectoria y la prospectiva de la participación ciudadana en Colombia.

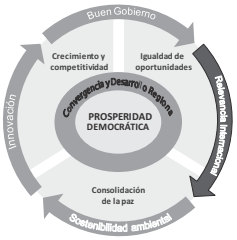
c) Metas e indicadores

Tabla VII-6

Dimensión	Metas	Indicadores asociados	Ponderación de los indicadores	Totales
Acción cívica y democrática	Fortalecer y profundizar el alcance del Sistema Nacional de Planeación y promover las prácticas de presupuestación participativa a escala nacional, departamental y municipal.	Estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación revisado	20%	100%
		Agenda de trabajo conjunto permanente entre el Consejo Nacional de Planeación establecida y en funcionamiento	20%	
		Experiencias de sistemas regionales participativos y de ejercicios de prospectiva local de planeación apoyados	20%	
		Experiencias de presupuestación participativa identificadas y apoyadas.	20%	
		Armonización entre planes locales y Plan Nacional de Desarrollo realizada	20%	
	Formular e implementar la Política de mecanismos de participación ciudadana.	Proceso de deliberación ciudadana sobre mecanismos e instancias de participación efectuada	25%	100%
		Nueva ley estatutaria sobre participación presentada a consideración del Congreso	25%	
		Nuevo CONPES de participación ciudadana elaborado	25%	
		Oferta institucional de participación revisada y ajustada	25%	
Asociación	Formular e implementar la Política Nacional de Fortalecimiento a expresiones asociativas de la sociedad civil.	Proceso de deliberación ciudadana sobre la importancia de las herramientas de asociación.	25%	100%
		Documento de política sobre asociación elaborado	25%	
		Experiencias de fomento a la asociatividad apoyadas	25%	
		Incentivos institucionales para el fomento de la asociatividad creados	25%	
Cultura Ciudadana	Formular e implementar la Política Nacional de Cultura Ciudadana.	Proceso de deliberación ciudadana sobre la importancia de la cultura ciudadana.	25%	100%
		Documento de política sobre cultura ciudadana elaborado	25%	
		Experiencias de fomento de la cultura ciudadana identificadas y a la asociatividad apoyadas	25%	
		Incentivos institucionales para el fomento de la	25%	

Dimensión	Metas	Indicadores asociados	Ponderación de los indicadores	Totales
		cultura ciudadana creados		
Transversales	Crear y promover la producción periódica de conocimiento del Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la participación ciudadana, el desarrollo del capital social y la cultura ciudadana.	Mediciones sobre capital social, cultura política, participación, asociatividad y cultura ciudadana efectuadas	25%	100%

B. Relevancia internacional



"Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales. Hay que "saber globalizarse" y no simplemente "dejarse globalizar". Para ello pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro, con una estrategia diplomática que multiplique y haga más eficaz la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundice las relaciones bilaterales".[570]

En los últimos años, la posición e importancia de Colombia en los escenarios globales se ha fortalecido y el país ha pasado a ocupar un lugar de mayor relevancia en la comunidad internacional. Sin embargo, en términos económicos y comerciales. Colombia es todavía una economía comparativamente cerrada. Si bien en los últimos años el país ha avanzado en la negociación de tratados de libre comercio con otras economías, todavía hay mucho camino por recorrer. A modo ilustrativo, encontramos que mientras la suma del PIB de los países con los cuales Colombia tiene acuerdos comerciales es cercana a USD$3,2 billones, en Chile o México esta cifra es superior a USD$35 billones. Así mismo, encontramos que en 2009 la participación de las exportaciones de Colombia hacia sus tres primeros destinos fue de 56%, frente a 31% en Brasil, 34% en Argentina, 36% en Chile y 42% en Perú. Esta falta de diversificación de mercados y

[570] Con base en el discurso de posesión del Presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010).

productos genera una excesiva concentración de riesgo, supeditando el desarrollo del comercio exterior a la dinámica y fluctuaciones de unas pocas economías o a las dinámicas internacionales de precios de unos pocos productos.

Ahora bien, la política exterior no se centra exclusivamente en las relaciones económicas y comerciales. Por lo contrario, abarca un espectro mucho más amplio que incluye adicionalmente dimensiones políticas, migratorias, ambientales, energéticas, laborales y de seguridad.. En este sentido, el desarrollo de una política exterior integral para Colombia implica la necesidad de (1) consolidar la inserción y relevancia internacional del país, para lo cual es clave implementar los TLC con Canadá, EFTA, Estados Unidos y la Unión Europea, (2) afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe, (3) desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico, (4) diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE y la APEC, (5) fortalecer y diversificar la cooperación internacional, como país oferente y como país receptor, y (6) impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular.

Así mismo, una parte de trascendental importancia en la política internacional de Colombia es el desarrollo de fronteras. Las fronteras, tanto terrestres como marítimas, son una importante fuente de desarrollo e integración para el país. Colombia cuenta con fronteras marítimas y terrestres con once países. En éstas, se identifican ejes comerciales estratégicos así como zonas ambientales de gran importancia.

La aplicación de una estrategia diferenciada de desarrollo de las fronteras es inaplazable para el país.

1. Inserción productiva a los mercados internacionales

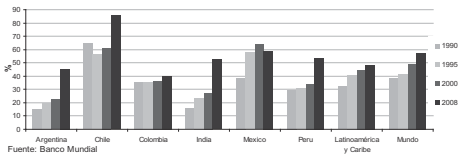
a) Diagnóstico

En la última década, Colombia ha implementado satisfactoriamente una estrategia de inserción en la economía global, con el objetivo de maximizar los beneficios de un acceso preferencial estable y de largo plazo de la oferta de bienes y servicios a los grandes mercados del mundo, atraer más inversiones, lograr un correcto aprovechamiento de los factores productivos e incorporar nuevas tecnologías al aparato productivo nacional.

A pesar de lo anterior, Colombia continúa siendo una economía relativamente cerrada. En 1990 el país tenía un grado de apertura muy similar al de Latinoamérica y el mundo (figura VI-10), y se ha quedado rezagado no sólo con respecto a estos grupos, sino en relación con países con una estructura comercial similar[571]. Al evaluar las exportaciones per cápita de Colombia y compararlo con países de un nivel similar de desarrollo, se observa que se encuentra en un nivel muy inferior al de países como Chile o Costa Rica[572].

[571] De un grupo de 18 países en desarrollo, con composición de exportaciones según el sistema armonizado similar y composición de importaciones similar por uso o destino económico, se muestran en la figura aquellos que tenían un indicador de apertura cercano al de Colombia, y ahora lo han superado ampliamente.
[572] Para 2009 las exportaciones per cápita de Colombia fue de USD$884, para países como Chile; este indicador se sitúa en USD$3.979, Costa Rica USD$2.757, Argentina USD$1.657. Vale la pena resaltar que ese indicador da la medida aproximada para establecer el poder de compra de un habitante promedio de un país.

Figura VII-8. Comercio (exportaciones más importaciones) como porcentaje del PIB*



Fuente: Banco Mundial

* El último dato del Mundo corresponde a 2007

Una estructura arancelaria caracterizada por altas tarifas le resta competitividad a las exportaciones y a los productos de cualquier país, ocasionando distorsiones en los patrones de producción. En Colombia, la tasa de arancel promedio para materias primas y bienes de capital es alta con respecto a otras economías de la región[573], lo cual genera desventajas competitivas en la estructura de costos de los productores nacionales que se abastecen con insumos importados.

Disponer de una estructura arancelaria caracterizada por bajos aranceles, sin protecciones efectivas negativas[574] o excesivas, permitirá reducir costos de producción y generar una reconversión en la producción nacional, que facilite el ingreso a los mercados internacionales con productos más competitivos y que pueda enfrentar la entrada de bienes importados.

Colombia le ha apostado de manera consistente a un proceso de internacionalización sobre la base de reglas claras, estables y predecibles que gobiernen el comercio internacional. Sin embargo, mientras el Sistema Multilateral de Comercio avanza en la consolidación de dichas reglas, es necesario utilizar otras herramientas de relacionamiento e integración y de liberalización comercial, con el fin de evitar que las exportaciones colombianas sean desplazadas en terceros mercados.

De otra parte, las exportaciones colombianas continúan concentradas en pocos productos y pocos destinos. El 50% de las exportaciones de bienes del país se concentra en petróleo, carbón y ferroníquel, mientras que el sector industrial representa sólo el 38% del total exportado[575]. Así mismo, aunque los servicios representan el 63% de la producción del país, tan sólo aportan el 11% de las exportaciones totales[576].

[573] Según datos de UNCTAD, en 2009 Colombia registró una tasa de arancel nominal promedio ponderado del 11,1%, mientras otros países de la región registraron tasas promedio más bajas como es el caso de México (8,4%), Chile (6%), Costa Rica (3,7%) y Perú (2,6%). Para el mismo año, Colombia registró tasas de arancel nominal promedio del 8% para bienes de capital, el 20% para bienes de consumo y el 10% para bienes intermedios y materias primas. Perú se destaca por imponer las tasas de arancel más bajas en la región: el 0,1%, el 8,5% y el 2,4%, respectivamente. Cálculos DNP-DDE.
[574] La protección efectiva negativa se da cuando un sector debe adquirir una materia prima con un arancel elevado, pero su bien final ingresa con un arancel más bajo o está totalmente desgravado. Esto hace que los mismos productos elaborados en otros países tengan ventaja de precio por ser elaborados con materias primas más económicas, pues se rigen por los precios internacionales.
[575] Datos del año 2009. Fuente: DANE.
[576] Se toman las exportaciones como el total de los ingresos por bienes y servicios no factoriales del año 2009 de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Fuente: Banco de la República. Cálculo DNP - DDE.

Más del 50% de las exportaciones de Colombia se concentra principalmente en dos destinos, los Estados Unidos (39,9%) y Venezuela (12,3%). Esta situación refleja un alto grado de vulnerabilidad que se evidenció con más fuerza entre 2008 y 2009 con la reducción de las exportaciones a Venezuela y Ecuador, y la disminución de la demanda por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea causada por la crisis internacional[577].

Este tipo de fenómenos resaltan la necesidad de mejorar el acceso a otros destinos de exportación, para lo cual es importante la negociación y suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio, de conformidad con la agenda que priorice el Consejo Superior de Comercio Exterior, así como la implementación y administración de los acuerdos suscritos recientemente. La negociación de estos acuerdos permitirá diversificar el destino de las exportaciones y contribuir al incremento de la oferta exportable. La implementación y administración de los acuerdos tendrá como objetivo garantizar el adecuado cumplimiento de los compromisos, con los ajustes institucionales que ello implique, y aprovechar las oportunidades que representan para mejorar el acceso a mercados internacionales.

En particular, la adecuación institucional a los nuevos desafíos que imponen los tratados en el marco multilateral y bilateral, representa un importante reto para la definición de marcos regulatorios que permitan el cumplimiento y el aprovechamiento de los compromisos pactados.

Por el lado de la inversión, se observa que en los últimos años ha mostrado un notable dinamismo[578]; este rubro pasó de representar el 16,6% del PIB en 2002 al 23,4% en 2009, llevando al país a niveles superiores al promedio de los países de ingreso medio alto[579]. Colombia es ahora, un destino atractivo para la inversión extranjera directa (IED), pues incrementó la IED recibida de USD$2.436 millones en 2000 a USD$7.260 millones en 2009[580]. De esta manera, el nuevo reto para el país es consolidar estos resultados e incentivar para que la inversión continúe contribuyendo a la transformación productiva del país, dinamice la transferencia de tecnología y produzca externalidades positivas en la economía nacional[581].

De otra parte, en la última década el comercio –entendido como la suma de importaciones y exportaciones–, se ha incrementado, en valor, 2,65 veces alcanzando los USD$64.000 millones en 2009, que representan 123,8 millones de toneladas movilizadas por los distintos modos de transporte. Este incremento ha implicado una fuerte demanda sobre la infraestructura física, al igual que sobre la institucionalidad gubernamental involucrada en las operaciones de control, vigilancia y supervisión del comercio; y especialmente sobre la infraestructura tecnológica tanto privada como pública en las operaciones de comercio exterior.

Cabe señalar que si bien Colombia ha realizado valiosos esfuerzos en la implementación de reformas para facilitar el tránsito de mercancías[582], el país ha disminuido su competitividad en los

[577] Las exportaciones colombianas de bienes a Venezuela pasaron de representar el 16,2% en 2008 al 3,8% en 2009. Así mismo, la disminución en el monto exportado entre 2008 y 2009 fue del 8,4% con destino a Estados Unidos (1.174 millones de dólares FOB), del 42,7% a Alemania, el 11,2% a Bélgica y el 16,2% a Ecuador. Fuente: DANE. Cálculos DNP - DDE.
[578] Formación Bruta de Capital Fijo. Fuente: DANE, cálculos DDE - DNP.
[579] Según el Banco Mundial, el promedio de los países de ingreso medio alto está el 21,2% en 2009.
[580] Esto se ve reflejado en el índice de desempeño de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) publicado por la UNCTAD en su "Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2010", que mide 141 países eliminando los efectos del tamaño de cada economía, donde Colombia pasó de ubicarse en el puesto 81 en 2000 al puesto 55 en 2009, superado en Suramérica sólo por Chile y Perú que se ubican en los puestos 26 y 49, respectivamente.
[581] Estos objetivos no se logran únicamente con inversión en Colombia, sino también a través de inversión de Colombia en el extranjero, que también ha aumentado, al pasar de USD$325 millones en 2000 a USD$3.025 millones en 2009.
[582] Según el informe Doing Business 2010, Colombia logró reducir el tiempo de exportación de 34 a 14 días entre 2006 y 2009.

procedimientos para importaciones y exportaciones, la administración de aduanas, el ambiente regulatorio, la seguridad física y el acceso a los mercados interno y externo[583]. Adicionalmente, en Colombia los costos de transporte son un 35% más elevados que el promedio de Latinoamérica y el Caribe en el caso de las exportaciones y un 21% en el caso de las importaciones[584].

Estos elementos expresan la necesidad de implementar una estrategia de internacionalización que permita aumentar la participación de Colombia en el mercado global estimulando la competitividad de la producción nacional, a través de: (1) una política arancelaria para promover la transformación productiva, (2) la negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales, (3) la promoción de la inversión, y (4) la facilitación del comercio.

b) Lineamientos estratégicos

1. Política Arancelaria para Promover la Transformación Productiva

La política arancelaria colombiana debe promover la generación de ventajas competitivas, minimizar las distorsiones causadas en el precio de las importaciones, e inducir la transformación productiva que permita aprovechar las ventajas competitivas del país.

Esta política debe diseñarse de modo tal que sea consecuente con las consideraciones fiscales, que su estructura sea elaborada mediante la aplicación de criterios generales, que reduzcan la dispersión de las tasas, faciliten la administración del comercio, no aumenten las protecciones efectivas y no generen protecciones efectivas negativas[585]. La aplicación de estos criterios debe contribuir a un aumento la producción agregada, el empleo y el bienestar general.

2. Negociación, implementación y administración de Acuerdos Comerciales Internacionales

Un mejor acceso a materias primas competitivas, permitirá mejorar la capacidad de competencia de los productos colombianos en el mercado mundial. Sin embargo, para lograr acceso efectivo a los mercados, es necesario continuar la estrategia de negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales bilaterales. Así como apoyar y acompañar las negociaciones multilaterales que se dan en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

La implementación de esta estrategia permitirá remover las barreras arancelarias y no arancelarias que enfrentan los exportadores colombianos, y la integración a cadenas internacionales de valor. Igualmente, definirá reglas claras con socios prioritarios en aspectos conexos al comercio de bienes y servicios, para fomentar y facilitar los intercambios. Para lograr este objetivo el Gobierno nacional, a través del Consejo Superior de Comercio Exterior, priorizará los mercados objetivo para la negociación de acuerdos comerciales y gestionará la participación en foros y organizaciones multilaterales. También se realizarán los ajustes institucionales y normativos necesarios para asegurar el cabal cumplimiento de los compromisos asumidos, sobre la base de una estrecha

[583] De acuerdo con el Índice de Facilitación del Comercio del Foro Económico Mundial para 2010, Colombia pasó del puesto 75 entre 118 países en 2008 al 91 entre 125 en 2010.
[584] Según Doing Business, el costo por contenedor de 20 pies para importar o exportar es de alrededor de USD$1.760.
[585]

coordinación interinstitucional, así como un adecuado aprovechamiento de las oportunidades que supone dicha participación.

En el esfuerzo por diversificar los destinos de exportación será fundamental desarrollar la estrategia para el Asia-Pacífico coordinada por la Cancillería y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Como complemento a esta estrategia se continuará impulsando y participando activamente en el Foro ARCO del Pacífico latinoamericano, como una plataforma para profundizar relaciones económicas y comerciales entre los países del ARCO y el Pacífico asiático. Este escenario permitirá lograr la convergencia regional en materias como origen, inversión, servicios, normalización, reglamentación técnica y medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras. En el marco de esta estrategia para el Asia-Pacífico se mantendrá el objetivo de buscar ingreso de nuestro país a la Asociación de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC).

En igual medida, deberá continuarse el esfuerzo desplegado en el último año para fortalecer las relaciones comerciales con los países del Medio Oriente, en atención a su capacidad financiera y condición de importadores netos de alimentos y materias primas que tienen naciones como las que conforman el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC por sus siglas en inglés).

Dentro del ámbito de relaciones con los países de la región, es necesario trabajar en el diseño y negociación de un nuevo marco jurídico que regule las relaciones con Venezuela a partir de abril de 2011, cuando caduquen las preferencias arancelarias en el marco de la CAN. De la misma forma, se continuará trabajando en la Agenda Estratégica aprobada en febrero de 2010 por la CAN, que establece como prioridad la continuación de los trabajos para consolidar la libre circulación de bienes, servicios y personas; adicionando áreas de trabajo en materia de encadenamientos productivos y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Igualmente, en el marco de la ALADI Colombia seguirá en el proceso de profundización buscando espacios de convergencia en la región; así como en el Área de Integración profunda, compuesta por Colombia, Chile, México y Perú, en la cual se espera avanzar en temas de facilitación del movimiento de personas, movimiento de capitales, comercio de servicios, acceso a mercado e integración energética.

En igual sentido, se considera importante que Colombia fortalezca las relaciones comerciales y de cooperación con los países de la Asociación de Estados del Caribe. Desde el Grupo Especial de Comercio, Colombia viene impulsando la profundización de los acuerdos regionales y el diseño de una agenda de fortalecimiento de capacidades, como base para poder empezar a diseñar un posible esquema de convergencia regional.

Adicionalmente, las entidades nacionales, bajo la coordinación de la Presidencia de la República, profundizarán su participación en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, mecanismo que favorece la conceptualización, el financiamiento y la ejecución de emprendimientos tangibles y que remueven obstáculos para la integración. En consecuencia, Colombia seguirá trabajando y aportando su capacidad institucional en las áreas de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones; facilitación comercial para la competitividad; salud; medio ambiente; desastres naturales y vivienda; entre otras.

Otra estrategia importante en el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial, es el diseño de un plan para la aceptación dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El ingreso a la esa organización le permitirá al país beneficiarse de los trabajos y las experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo.

En la misma línea y con el propósito de orientar esfuerzos en materia de promoción comercial hacia nuevos destinos de exportación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo continuará trabajando de manera coordinada con Proexport en el diseño de planes generales de aprovechamiento de los acuerdos comerciales y programas de exportaciones de bienes y servicios en sectores estratégicos. Igualmente se trabajará en la estructuración de un mecanismo de articulación con las cámaras de comercio para fortalecer y apoyar la oferta exportable de bienes y servicios. Por su parte, el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, seguirá avanzando en la identificación y consolidación de sectores con potencial exportador.

El objetivo de diversificación de la oferta exportable de la estrategia de negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales, tendrá como principal pilar una política de promoción de las exportaciones de servicios. Esta política incluirá la continuación del diseño de un sistema estadístico confiable y homogéneo en la producción y el comercio exterior de servicios, así como en la determinación de un mecanismo que defina las operaciones de comercio exterior, conforme a los parámetros de la Organización Mundial del Comercio, y la implementación de su registro.

3. Promoción de la inversión

La inversión transnacional proporciona acceso al mercado y a recursos –financieros, humanos y naturales–, constituyéndose en una fuente importante de transferencia de tecnología, conocimiento y mejores prácticas. Por tanto, se diseñará una política de promoción, dirigida a facilitar la inversión de los empresarios nacionales y extranjeros en Colombia y de los inversionistas colombianos en el exterior.

Para tal fin, se implementará una agenda estratégica de negociación de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) enfocada en los países que resulten prioritarios para establecer Acuerdos Comerciales más profundos –que involucren temas sustanciales adicionales al de inversión–, o Tratados de Libre Comercio. Esta agenda buscará ofrecer condiciones favorables a las inversiones de países que son de interés para Colombia, al tiempo que se buscará un efectivo aprovechamiento de los acuerdos por parte de los inversionistas colombianos en el exterior.

La interposición de tributos y gravámenes constituye una barrera para el flujo internacional de mercancías, servicios y capitales. Los acuerdos de doble tributación (ADT), como parte de la batería de instrumentos que promueven la inversión extranjera, buscan evitar la doble o múltiple tributación sobre una misma renta y atacar la evasión fiscal internacional.

De manera independiente a la negociación de AII, la agenda de política exterior considerará la negociación de ADT, reconociendo la capacidad del instrumento para generar condiciones jurídicas favorables a la inversión extranjera y a la inversión colombiana en el exterior; evaluando en cada caso la más conveniente distribución de las potestades tributarias entre los Estado.

Paralelamente con la negociación de acuerdos, se realizarán acciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos. En esta línea, se implementará la estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad para atender posibles controversias internacionales de inversión, con lo que se garantizará un manejo eficiente de los recursos públicos invertidos en la defensa del Estado.

De la misma forma, se trabajará en la adopción de la *Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Arbitraje Comercial Internacional*[586], considerando sus efectos sobre la reducción de los costos de arbitraje, y la generación de oportunidades a escala regional.

Colombia es reconocida en el ámbito internacional como una nación emergente con perspectivas elevadas de crecimiento. Muestra de ello es su inclusión dentro del grupo denominado CIVETS[587]. Esto representa una oportunidad para que el Gobierno nacional impulse acciones de promoción internacional orientadas a la atracción de inversión extranjera al país.

Los esfuerzos en materia de promoción a la inversión se complementarán con el ajuste de los incentivos del régimen de zonas francas y de contratos de estabilidad jurídica, de tal manera que contribuyan a la transformación productiva del país, dinamicen la transferencia de tecnología y produzcan externalidades positivas en la economía nacional.

La estrategia de promoción de la inversión extranjera en Colombia se complementará con acciones de promoción de la inversión colombiana en el exterior, dentro de las cuales se incluyen: acceso a información sobre oportunidades de inversión, regulación de la inversión en los países destino y perspectivas económicas, así como información en las oficinas comerciales de Proexport sobre las empresas que podrían desarrollar estudios del entorno de negocios en los mercados de interés para los inversionistas colombianos.

Teniendo en cuenta la institucionalidad que tiene el país para adelantar una estrategia de promoción, se asegurará la implementación y sostenibilidad de mecanismos de asignación de recursos que consideren la naturaleza especial de Proexport Colombia, y le provean los recursos necesarios en cada vigencia, para que adelante efectivamente las labores de promoción de inversión extranjera, turismo internacional y exportaciones no tradicionales. Este mecanismo permitirá efectuar un seguimiento directo a los recursos públicos que ejecuta.

4. Facilitación del comercio

La simplificación y racionalización de la regulación del comercio exterior apunta a facilitar todas aquellas interacciones que se dan entre organismos estatales de regulación, supervisión y control y los usuarios del sector privado, en el ejercicio de la actividad de comercio exterior. Esta política juega un rol preponderante no sólo en la mejora de la competitividad de la economía sino también en el efectivo aprovechamiento de las oportunidades de acceso a mercados que brindan los acuerdos comerciales.

Las iniciativas del Gobierno nacional estarán orientadas a acelerar los esfuerzos actuales de adecuación, modernización y simplificación de las operaciones comerciales a través de una eficiente reglamentación y agilización en los procedimientos de comercio exterior, el estímulo a la competencia en la provisión de servicios de facilitación comercial, masificación en el uso de tecnologías de información y comunicaciones para operaciones de comercio exterior, y también para divulgación de información de mercados y regulaciones de forma que se facilite la operación a las empresas.

[586] Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.
[587] Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

Una de las principales acciones en este sentido es la de continuar con la implementación y mejora continua de procesos a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y del MUISCA Aduanero, de forma que no sólo se oriente a agilizar los trámites comerciales, sino también a facilitar el uso de estas herramientas por parte de los usuarios. Con el objeto de mejorar la gestión de riesgo por parte de la autoridad aduanera y de permitir a los usuarios acceder a información en tiempo real sobre el estado de los procesos aduaneros y aranceles, se adelantarán proyectos de utilización de tecnologías de información y comunicaciones.

Con el ánimo de construir sobre esfuerzos anteriores, se avanzará en la implementación plena de las políticas plasmadas en el Documento CONPES 3469 de 2007: *Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior* y el CONPES 3547: *Política Nacional Logística*, especialmente en lo referente a la Inspección Física Simultánea (IFSM), y la inspección no intrusiva en los distintos nodos de transferencia. Estas políticas están actualmente iniciando sus fases operativas, por lo cual se debe acelerar su implementación y fortalecer su soporte tecnológico para permitir armonizarlas e incorporarlas a la operatividad de la VUCE.

Se debe avanzar también en la facilitación de acceso a la información sobre reglamentos técnicos vigentes en Colombia por parte de los productores nacionales y extranjeros, de forma tal que el país se adecue a las prácticas internacionales como las propuestas por la OCDE; esta iniciativa se implementará en un portal único de Internet para facilitar su consulta por parte de los interesados.

Mediante la suscripción de acuerdos entre países vecinos, se buscará compatibilizar los procesos y requisitos aduaneros de manera que se agilicen los tiempos de paso en los puntos de entrada y salida comercial. Es crucial que el país avance en las relaciones binacionales con Ecuador y Venezuela, para lograr la integración de los trámites y controles en los pasos de frontera en el modo terrestre, así como en la adecuación y fortalecimiento de la infraestructura común en dichos pasos con esas naciones.

Para evitar la duplicidad de trámites en el comercio bilateral[588], el Gobierno nacional promoverá el intercambio de información para trámites aduaneros[589] y de esta manera fortalecerá la integración para facilitar el comercio. En este mismo sentido, se deberá incrementar la coordinación interinstitucional de autoridades aduaneras y sanitarias, para remover los obstáculos en el acceso a otros mercados. Además, se promoverá la desmaterialización de los certificados de origen, que ya hoy opera con México y Chile gracias a un uso intensivo y adecuado de las TIC. Para llevar a cabo estas iniciativas, es importante facilitar los procesos de revisión e implementación de los acuerdos de cooperación aduanera y los de requisitos sanitarios y técnicos para adecuarlos a estándares internacionales.

En la masificación en el uso de TIC en las operaciones de comercio, la implementación de algunas de las estrategias mencionadas incentiva su utilización. Sin embargo, se requiere un esfuerzo importante del sector privado y público para generalizar su uso y avanzar también en la capacidad de rastreo y trazabilidad de la carga.

[588] Iniciativas como estas son parte de los planes de acción de bloques de comercio tan dinámicos como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. APEC (2007). "APEC'S Second Trade Facilitation Action Plan". 2007/MRT/004. Ministers Responsible for Trade Meeting. Cairns, Australia. 6 July 2007.

[589] Este mecanismo implica un intercambio de información entre las ventanillas únicas de los distintos países agilizando considerablemente los trámites aduaneros.

Así mismo, la dinámica del comercio mundial exige a los distintos actores que participan de los procesos de comercio exterior y en especial a las entidades que participan de los de inspección de mercancías, que presten servicio ininterrumpido teniendo en cuenta para ello el movimiento de carga por cada nodo de transferencia.

c) Metas

Tabla VII-7

Nombre del indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea de base	Meta cuatrienio
Valor anual de exportaciones en millones de dólares	USD$ millones	Resultado	32.853	52.600
Apertura comercial	Porcentaje del PIB	Resultado	33%	43%
Valor anual de las exportaciones de servicios en millones de dólares	USD$ millones	Resultado	4.196	5.200
Inversión extranjera directa en millones de dólares anuales	USD$ millones	Resultado	7.169	13.200

2. Política internacional

a) Diagnóstico

Durante los últimos años, Colombia empezó a ocupar un lugar distinto en la comunidad internacional. Como resultado de la exitosa implementación de políticas de seguridad, confianza inversionista y cohesión social con responsabilidad, y del desarrollo de una agenda activa en temas globales como medio ambiente, energía, y desarrollo; el país logró consolidar nuevas alianzas estratégicas e impactar positivamente tanto en su política exterior como en la percepción internacional.

Es así, como desde el año 2004 se logró en materia comercial, que para el país entraran en vigencia tres tratados de libre comercio[590] y se suscribieran cuatro de ellos[591]. De igual forma, en el ámbito multilateral el país obtuvo catorce posiciones en organismos internacionales de gran importancia[592], además de obtener la sede de la sexta Cumbre de las Américas para el año 2012. En materia de cooperación internacional, se logró consolidar dieciséis programas a diciembre de 2009. A pesar de ello, persiste un desaprovechamiento del potencial, que tanto la posición geográfica como estratégica y política, privilegian al país como eje articulador del hemisferio.

En materia de servicio consular, durante el período 2005-2010 se instalaron 284 consulados móviles. El gobierno asumió así, el reto de hacer frente al rezago existente en la capacidad de atención en el exterior en aquellos lugares donde no existía sede consular. En este mismo sentido, se presentó un aumento en el número de colombianos en el exterior, quienes actualmente

[590] Chile, Mercosur, Triangulo Norte de Centro América

[591] Unión Europea, Estados Unidos, Asociación Europea de Libre Comercio y Canadá

[592] Entre ellos: la Asociación de Estados del Caribe, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

representan cerca del 10% de la población total del país[593]. Como respuesta a este fenómeno, se diseñó la política integral migratoria con la participación de 11 entidades del Estado, con el objetivo de incentivar el sentido de pertenencia y la atención al migrante colombiano, su familia en el país y los extranjeros en el territorio nacional; sin olvidar, que el bajo nivel de información sobre esta población, es uno de los obstáculos que existen en la actualidad para la formulación de política.

Es en este contexto que se buscará que la política exterior de Colombia para el cuatrienio, refleje las grandes transformaciones que ha tenido el país en los últimos años. La diversificación geográfica y temática marcará la pauta, buscando nuevos socios y aliados, y nuevas oportunidades para los empresarios y ciudadanos colombianos. Se buscará también, afianzar las relaciones bilaterales con regiones poco exploradas hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y el acceso comercial, de inversión y económico con nuevos países y mercados.

Colombia impulsará así una nueva política exterior, donde el diálogo y la cooperación sean la guía de nuestras relaciones con los vecinos, con América Latina y el Caribe y con el mundo en su totalidad. Se aprovecharán escenarios como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en calidad de miembro no permanente durante los años 2011-2012, para afianzar nuestra contribución al sistema internacional.

b) Lineamientos estratégicos

1. *Afianzar las relaciones geoestratégicas que ayuden a impulsar la integración y el desarrollo*

Con América Latina y el Caribe se buscará afianzar los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos. En particular, con los países vecinos se trabajará para fortalecer la confianza, el diálogo directo, la cooperación recíproca, el desarrollo fronterizo y las relaciones políticas. Lo anterior, teniendo presente que los vínculos con nuestros vecinos son una prioridad. De esta manera, se redoblarán los esfuerzos para fortalecer relaciones de largo plazo en el marco de un diálogo franco y de respeto, privilegiando la vía diplomática, los principios del derecho internacional y preservando la seguridad nacional.

La diversificación geográfica y temática marcará la pauta, buscando nuevos socios y aliados, y nuevas oportunidades para los empresarios y ciudadanos colombianos. Se buscará afianzar las relaciones bilaterales con regiones poco exploradas hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y el acceso comercial, de inversión y económico con nuevos países y mercados.

Es en este sentido, que en desarrollo de una estrategia de inserción en Asia Pacífico (como actor estratégico a nivel mundial), profundizaremos el diálogo político, la participación activa y constructiva de Colombia en los foros de Asia y del Pacífico las relaciones económicas y culturales y los intercambios educativos, a fin de optimizar la coordinación interinstitucional con la

[593] Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el 2005 la cifra de colombianos que vivían en el extranjero llegaba a los 4.3 millones.

participación del sector empresarial y la academia y garantizar su priorización en las agendas de trabajo de ciencia y tecnología, servicios, innovación, industrias digitales y otros sectores.

La diversificación de la agenda con socios y aliados tradicionales como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea será igualmente una prioridad. Los diálogos políticos y la profundización de las relaciones económicas y de inversión nos permitirán cerrar brechas en ámbitos de ciencia y la tecnología, de manejo de recursos naturales y ambientales, la educación de calidad, entre otros. Todas son áreas de gran desarrollo en estos países y nos darán beneficios en metas como la generación de empleo en Colombia, de alta prioridad para el gobierno nacional.

Colombia continuará y buscara ampliar su participación e ingreso en la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR-, la Comunidad Andina, el Proyecto Mesoamérica[594], el ARCO del Pacífico[595], y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños[596], el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico -APEC-, entre otros. Buscaremos que algunos de esos foros nos permitan ampliar nuestro acceso a regiones remotas hasta ahora, por medio de la concertación y cooperación entre grupos de nuestra región con grupos asiáticos y del Pacífico.

Por otra parte, Colombia actúa como presidente del proceso hacia la sexta Cumbre de las Américas que se llevará a cabo en abril de 2012, y da la mayor importancia y prioridad a este escenario hemisférico que reúne a los jefes de Estado y de gobierno de las Américas. Continuaremos concertando políticas para fortalecer el desarrollo de todas las naciones americanas.

2. *Temas prioritarios en los escenarios multilaterales, regionales y subregionales*

Contribución a la paz y la seguridad internacionales

Colombia trabajará por difundir y obtener respaldo desde los diferentes organismos internacionales a sus avances e iniciativas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. A través de la participación en instancias como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se buscará la cooperación entre los Estados y los Organismos del Sistema de Naciones Unidas en defensa de los intereses superiores de la comunidad internacional, con una perspectiva que vele porque las necesidades e intereses de los países de América Latina y el Caribe y los países en desarrollo sean atendidos.

En este sentido, este gobierno aportará la experiencia nacional en los temas en los cuales el país ha desarrollado capacidades técnicas y operativas relacionadas con la seguridad; la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas; el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; la erradicación de las minas antipersonal; la atención de desastres naturales; el desarme, la desmovilización y la reintegración. Todo lo anterior, bajo la observancia del derecho internacional y las leyes nacionales.

[594] Espacio político que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de diez países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), facilitando la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región.

[595] Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, liderado conjuntamente por los Ministerios de Relaciones Exteriores y los Ministerios a cargo del comercio exterior de los once países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico.

[596] Organismo regional, heredero del Grupo Rio y la Cumbre de América Latina y del Caribe –CALC- sobre Integración y Desarrollo

Diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales hacia una agenda positiva

Con el propósito de contribuir a la inserción y relevancia del país en los escenarios internacionales, se buscará ampliar la agenda dando énfasis a iniciativas y sustentando posiciones en materia de comercio, medio ambiente, ciencia y tecnología, cultura, desarrollo regional, desarrollo social y superación de la pobreza. Actuaremos sobre la base del respeto y la cooperación entre los países.

En materia comercial, la acción se enfocará en la apertura de nuevos mercados y la profundización de las relaciones comerciales con nuestros socios estratégicos a través de la diversificación de la oferta exportable del país y el fortalecimiento de sus capacidades competitivas y productivas. Así mismo, se concentrarán los esfuerzos en profundizar las relaciones con los países del Oriente, los denominados BRIC´s[597] y CIVETS[598], a través de medios tales como la apertura de nuevas embajadas y oficinas comerciales, con el propósito de incentivar los flujos de inversión y de comercio con las economías de estos países. La meta de obtener el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo –OCDE-, nos permitirá subir nuestros estándares y hacer parte de un grupo de países que buscan el desarrollo y el progreso para sus naciones.

En temas de desarrollo sostenible, el sistema internacional tiene dos retos principales durante los próximos años. Manejar los recursos en biodiversidad y fomentar el desarrollo de los países y a la vez controlar los efectos y disminuir las causas y la vulnerabilidad frente a los impactos de cambio climático.

El cambio climático presenta desafíos que deben entenderse como oportunidades para lograr insertarse en una economía y en trayectorias de desarrollo más sostenibles, a través de la construcción de capacidades en el Estado y en la sociedad colombiana. Como país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, se transversalizarán enfoques de adaptación a este fenómeno. En materia de mitigación, la estrategia nacional REDD de Colombia[599] es esencial para el país.

Siendo la biodiversidad un elemento clave de desarrollo económico y social, la política exterior deberá propender por la generación, protección, y distribución equitativa de los beneficios tangibles derivados de su utilización para nuestras generaciones presentes y futuras, bajo un enfoque de aprovechamiento sostenible que permita combatir la pobreza y al mismo tiempo generar oportunidades para nuevos desarrollos productivos en ciencia y tecnología. Ello se sustenta en políticas nacionales para la conservación de ecosistemas estratégicos.

Nuestra posición como país rico en biodiversidad, nos impone la responsabilidad de desarrollar los conocimientos y la tecnología para aprovechar las potencialidades del país en materia de biotecnología. Para ello, la política exterior formulará y desarrollará programas para incrementar la generación de conocimiento en biodiversidad y su uso sostenible.

Las acciones en materia de innovación, ciencia y tecnología, estarán orientadas a la búsqueda de cooperación y la promoción de alianzas y mecanismos con países de similares o mejores condiciones de desarrollo para compartir propuestas y avances científicos y tecnológicos en aras de su aprovechamiento sostenible. Así mismo, la Cancillería promoverá la inclusión social a través

[597] Brasil, Rusia, India y China
[598] Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica
[599] Plan estratégico nacional para reducir emisiones por deforestación evitada.

de herramientas educativas e innovación tecnológica para el desarrollo sostenible, la preservación del patrimonio y la promoción de industrias creativas.

La estrategia de diplomacia cultural, empleará la cultura como herramienta de política exterior apoyándose en la diversidad de manifestaciones culturales colombianas. En ese sentido, la agenda cultural de Colombia en el exterior permitirá apoyar el posicionamiento de los intereses nacionales, tales como diversificar la agenda temática internacional, atraer inversión para el crecimiento sostenible, y dar a conocer la cara amable y positiva de Colombia.

Fortalecer y diversificar la cooperación internacional

La cooperación internacional continuará su consolidación como un instrumento de política exterior que ayude a fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática y la construcción de una nueva Colombia. A través de la cooperación internacional se fortalecerán las capacidades del país para el logro de un crecimiento sostenible, un desarrollo regional y social integral, y un buen gobierno.

La cooperación internacional será direccionada sobre la base de los grandes avances que ha tenido Colombia en materia de seguridad, derechos humanos y gobernabilidad democrática. El Gobierno formulará la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2010-2014, que como documento gubernamental refleje los lineamientos de política internacional y oriente de manera integral la cooperación pública y privada que reciba y otorgue el país.

En línea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia orientará la demanda de cooperación en torno a las siguientes seis áreas prioritarias:

1. Emergencia, rehabilitación y reconstrucción por la afectación generada por el fenómeno de la niña así como el fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

   La ayuda será canalizada para apoyar al Gobierno Nacional en las fases de atención del desastre, de manera particular en la recuperación y reconstrucción, con énfasis en desarrollo y soluciones duraderas. Desde su dimensión de acompañamiento en la prevención y atención de desastres naturales, la Plenaria Nacional Humanitaria, bajo la coordinación de Acción Social, servirá como escenario para coordinar y articular las acciones y toma de decisiones de diversos actores nacionales e internacionales que movilicen recursos por medios no gubernamentales para atender la emergencia invernal.

2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática: desarrollo social y superación de la pobreza extrema; salud, educación, cultura, seguridad alimentaria, saneamiento básico y migración.
3. Competividad y desarrollo: empleo, innovación, ciencia y tecnología, desarrollo rural, infraestructura, generación de ingresos, codesarrollo e internacionalización.
4. Medio ambiente: cambio climático (incluyendo gestión del riesgo), biodiversidad, recurso hídrico, energías renovables y medio ambiente urbano.
5. Gobernabilidad: buen gobierno, consolidación territorial y justicia.
6. Víctimas, reparación y reconciliación: derechos humanos, víctimas, tierras, retornos y reubicaciones, y, justicia transicional.

A través de la cooperación técnica, se fortalecerán los procesos de acercamiento a regiones de interés para el país, privilegiando la relación con los países de América Latina y el Caribe. En consecuencia, se dará continuidad a las estrategias regionales de Cooperación Sur – Sur de Colombia con los países de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica y se diseñarán estrategias para África y la región de Asia Pacífico. De igual manera, se hará uso de la cooperación triangular y por regiones con el fin de incrementar la oferta.

Colombia incidirá en la agenda de eficacia de la cooperación, y desempeñará un papel activo en foros, encuentros y demás instancias de negociación y concertación, dentro de las cuales se destaca la OCDE, como la organización que lidera las discusiones frente al tema.

El Sistema Nacional de Cooperación Internacional continuará actuando como mecanismo de coordinación de la demanda nacional y territorial de la cooperación internacional en el país en el marco de la Estrategia Nacional.

Defender los intereses colombianos en las cortes internacionales y ante los organismos convencionales

El Gobierno continuará defendiendo el interés nacional en todos los escenarios políticos y jurídicos con una mirada estratégica. De esta forma, se buscará mantener una interlocución fluida, constructiva y respetuosa, garantizando que estos cuenten con información suficiente y con todos los elementos necesarios para el análisis y comprensión de la situación colombiana. Lo anterior, en completa alineación con la estrategia de prevención del daño antijurídico a través de la Abogacía General del Estado.

Impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular

El Ministerio de Relaciones Exteriores como eje articulador de la Política Integral Migratoria, tendrá como objetivo el afianzamiento de dicha política bajo el principio de coherencia en el trato a los migrantes nacionales o extranjeros y sus familias, priorizando la temática migratoria en todas las entidades de nivel nacional, departamental y municipal involucradas, promoviendo el trabajo interinstitucional que garantice un impacto social de forma eficaz y eficiente.

En este marco, se promoverá la caracterización de la población migrante (con énfasis en aquella relacionada con remesas y sus usos), y la creación y consolidación de redes sociales. Se impulsará la gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, así como la atracción de capital humano y la ampliación de los servicios sociales para los migrantes.

Así mismo, se buscarán estrategias que faciliten y acompañen el retorno de los colombianos en el exterior, y de cooperación internacional en materia migratoria que permita mostrar las experiencias positivas de Colombia y facilite profundizar en el desarrollo de proyectos.

Se garantizará la ejecución de la Política Nacional de Servicio al Ciudadano encaminada al mejoramiento de la atención integral y bienestar de los connacionales en condiciones de igualdad, mediante el fortalecimiento de la capacitación y los servicios técnicos y tecnológicos.

De otra parte, en cuanto a control migratorio, se establecerá la nueva institucionalidad para asuntos migratorios y extranjería. También se garantizarán las áreas necesarias para la instalación de infraestructura para el ejercicio de las funciones a cargo de las entidades de registro, control y vigilancia.

Fortalecer institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y dotarlo de mayor capacidad de gestión

Para avanzar en una política exterior de mediano y largo plazo, es necesario fortalecer la Cancillería y el servicio exterior colombiano. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe contar con funcionarios especializados, con capacidad política y preparación técnica y diplomática, para identificar las oportunidades y retos que ofrece el sistema internacional.

La Academia Diplomática debe proyectarse como un centro de pensamiento, investigación y capacitación permanente para los funcionarios del Ministerio. En este mismo sentido, se fomentará el trabajo de universidades y otros centros de pensamiento en materia internacional con el objeto de generar mayores niveles de investigación y observación del tema. El trabajo analítico tanto de la Academia como de otros actores, debe servir de punto de referencia, asegurar una reflexión y un debate sobre los temas estratégicos de la política exterior. Debe también servir de apoyo al dispositivo diplomático del país y a su posicionamiento profesional.

Como respuesta a la agenda internacional propuesta, la presencia y representación del país en regiones de gran dinamismo e interés es fundamental. Es por esto, que la Cancillería buscará ampliar su representación en países y organismos estratégicos que aseguren la participación de Colombia en la toma de decisiones de repercusión internacional. Además, deberá mantener una coordinación efectiva con otras entidades del Estado que participan en la agenda internacional del país, así como un reconocimiento de la participación de otros actores nacionales en el escenario global.

c) Metas

Tabla VII-8

Nombre del lindicador	Línea base	Meta cuatrienio	Fuente
Actividades diplomáticas bilaterales y multilaterales en áreas geográficas prioritarias	0	389	Ministerio de Relaciones Exteriores
Países beneficiados con cooperación de Colombia en materia de paz, seguridad y reinserción	1	12	Ministerio de Relaciones Exteriores
Fuentes de cooperación que benefician a Colombia en los temas de la nueva agenda	32	35	Ministerio de Relaciones Exteriores
Países beneficiados por Colombia a través de cooperación Sur-Sur	28	50	Ministerio de Relaciones Exteriores
No de personas beneficiadas por el plan de retorno positivo	841	6441	Ministerio de Relaciones Exteriores

3. Políticas de desarrollo fronterizo

a) Diagnóstico

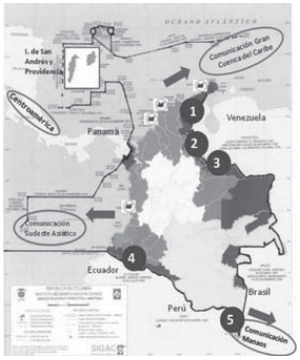
Colombia se conecta con el Gran Caribe, Centroamérica y Suramérica a través de sus fronteras terrestres y/o marítimas y sus límites con once países[600]. El territorio marino-costero del país

[600] Colombia limita con Haití, República Dominicana, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.

representa el 45% del territorio nacional y gran parte de éste comparte la característica de ser fronterizo. Cuenta con 6.342 kilómetros de líneas terrestres limítrofes, que demarcan zonas diversas al interior de una región y entre regiones[601].

En general existen tres grandes tipos de fronteras: comerciales, ambientales y marítimas[602]. Las primeras se ubican alrededor de los siguientes corredores comerciales: (1) Maicao - Guarero, (2) Cúcuta - San Cristóbal, (3) Arauca - El Amparo, (4) Ipiales - Tulcán y (5) Leticia - Tabatinga. El primero, segundo y cuarto son los corredores más comerciales y sensibles a las relaciones de vecindad y las dinámicas de política exterior con Venezuela y Ecuador. El tercero es un corredor con potencialidades para el comercio, pero afectado por la presencia de Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) y por el manejo inadecuado de los recursos públicos. El quinto se proyecta como puerto fluvial con el Brasil, de gran potencial turístico, pero precariamente articulado interregionalmente y con el país.

Figura VII-9. Ejes comerciales



Fuentes DDTS-DNP con base en IGAC

[601] Cinco regiones tienen territorio fronterizo: Caribe, Pacífica, Sur, Amazorinoquia y Nororiental.
[602] Tales zonas se localizan en los departamentos fronterizos de Amazonas, Arauca, Boyacá (a través del municipio de Cubará), Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada.

Tabla VII-9

Ejes comerciales	Problemáticas	Activos y potencialidades
1. Maicao - Guarero	Tráfico de combustibles Alto nivel de ilegalidad e informalidad	- Comercio interfronterizo - Corredor para el comercio exterior - Conexión Venezuela-Centroamérica
2. Cúcuta - San Cristóbal	Tráfico de combustibles. Alta Movilidad de personas e informalidad comercial Vulnerable a la dinámica de política exterior	- Principal corredor para el comercio exterior con Venezuela - Nodo dinamizador del desarrollo regional
3. Arauca - El Amparo	- Influencia de GAML - Ineficiencia en el uso de los recursos públicos (regalías y SGP)	- Corredor de baja altura con Venezuela permite reducción de tiempos y costos de transporte
4. Ipiales - Tulcán	- Contrabando - Refugiados - Desplazamiento interno	- Corredor para el comercio exterior con Ecuador y mayor dinamismo económico y comercial - Paso de frontera en Rumichaca - Nodo dinamizador del desarrollo regional
5. Leticia - Tabatinga	- Frontera desarticulada con otras regiones y el centro del país - Precaria base productiva	- Potencial Turístico y puerto fluvial conector con Brasil

Las fronteras ambientales, a su vez, pueden subdividirse en seis tipos: (1) La Guajira - Estado de Zulia; (2) Norte de Santander - Estado de Táchira; (4) Arauca - Estado de Apure –en la frontera con Venezuela–; (4) la zona configurada por las doce áreas no municipalizadas fronterizas –antiguos corregimientos departamentales– limítrofes con Venezuela, Brasil y Perú; (5) Putumayo - Sucumbíos, en Ecuador, y (6) el área configurada por los municipios de Juradó, Riosucio, Unguía y Acandí que limitan con Panamá, Región del Darién.

Estas subregiones se caracterizan por la presencia de áreas protegidas[603], territorios étnicos y reservas minero-energéticas. Presentan poca densidad poblacional, su institucionalidad local es débil e incluso dependen para su desarrollo de los departamentos, como es el caso de las áreas no municipalizadas. Las seis regiones enfrentan la presencia de GAML y Bandas Criminales. En su mayoría, hay áreas con cultivos de uso ilícito. También, enfrentan los conflictos y amenazas derivados de la minería ilegal, la extracción no regulada de maderables, el comercio ilícito de biodiversidad, el tráfico de armas, precursores y combustible, entre otras problemáticas.

[603] En el territorio fronterizo de la Región Caribe se encuentra el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina actual reserva de la Biosfera; en la región fronteriza Nororiental están las áreas protegidas de Catatumbo, Barí, Tamá y Tuparro; en la Amazonorinoquia se encuentran las áreas de Puinawai, la Serranía de Yariquies, la zona del Río Pure, el Parque Amacayacu y el de La Paya; y en el Pacífico está el Parque de los Katíos.

Figura VII-10

Fuentes DDTS-DNP con base en IGAC

Tabla VII-10

Zonas ambientales	Problemáticas	Activos y potencialidades
1. La Guajira - Zulia	- Tráfico ilícito de armas - Contrabando - Débil infraestructura	- Reserva minero-energética (carbón). - Interculturalidad wayuú.
2. Norte de Santander - Táchira	Corredor estratégico ilícito Catatumbo - Bajo Cauca Contaminación por Carbón.	- Áreas protegidas binacionales - Reserva minero-energética
3. Arauca- Apure	Bandas Criminales y GAML	- Reserva minero-energética (petróleo)
4. Corregimientos (áreas no municipalizadas) en: Amazonas,	- Extracción de maderas - Comercio ilícito de la biodiversidad - Reclutamiento niños indígenas - Ampliación frontera agrícola en tierras no aptas - Corredores fluviales ilícitos	- Reserva forestal - Patrimonio ambiental y cultural - Etnobotánica
5. Putumayo - Carchi y Sucumbíos	- GAML y Bandas Criminales - Mayor área de cultivos ilícitos y actividades narcotráfico - Refugiados /desplazamiento - 6 Corredores movilidad fluviales	- Procesos organizativos afro e indígenas fortalecidos - Sustitución de cultivos ilícitos en pro de desarrollo alternativo - Paso frontera San Miguel
6. Juradó, Acandí - Darién (Panamá)	- Tráfico ilícito de armas y precursores - Corredor de narcotráfico Quibdó - Atrato - Bandas Criminales	- Biodiversidad - Conexión con Centroamérica

Por el Caribe, las fronteras marítimasdelimitan-con Haití, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Jamaica. Con la mayoría de estos países Colombia acordó cooperar para la protección de las áreas marítimas y desarrollar esquemas de investigación conjunta de las mismas. Con Jamaica estableció la Zona de Administración Conjunta para el Control, Exploración y Extracción de los Recursos Vivos y No Vivos, denominada "Área de Régimen Común" (Ley 9 de 1993) y con República Dominicana la Zona de Investigación Científica y Explotación Pesquera Común. La frontera marítima con Venezuela está aún enproceso de delimitación Por el Pacífico, el país tiene frontera marítima con Costa Rica, Panamá y Ecuador. Con los dos últimos países los tratados limítrofes establecen clausulas de cooperación para la protección de las áreas marinas, evitar la contaminación ambiental, regulación pesquera, entre otras materias.

La población de los 77 municipios considerados como fronterizos es de 3.9 millones de personas, según Censo el 2005[604] y en su mayoría es, urbana (2,7 millones de habitantes). El 94.5% de la población fronteriza se concentra en las fronteras con Venezuela y Ecuador. El territorio fronterizo con Perú es el menos poblado con 23.185 habitantes, en los municipios de Leticia y Puerto Nariño en Amazonas y Puerto Leguízamo en Putumayo[605].

El 21.7% del total de la población fronteriza es étnica[606]. Este territorio es habitado por 53 grupos indígenas, la población raizal de San Andrés y Providencia y las comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador[607]. Adicionalmente, 12 áreas fronterizas no municipalizadas ubicadas en los departamentos fronterizos terrestres reportan una población de 33.087 habitantes (proyecciones Censo a 2010)[608].

De acuerdo con el Índice de Desempeño Integral de la Gestión Municipal[609], en el 2009 tan sólo dos municipios fronterizos se encuentran en un rango sobresaliente: Túquerres (85,93) y Cúcuta (80,09). Trece municipios fronterizos se encuentran en un estado crítico; es decir, reportan una calificación menor a 40 puntos[610]. De éstos el más crítico es Puerto Nariño (11,99) en la frontera con Perú. Veintisiete municipios fronterizos se encuentran en nivel bajo; esto es entre 40 y 60 puntos. La mayoría de éstos se encuentra en la frontera con Venezuela, cuatro en la frontera con

[604] La definición de estos municipios se realizó a partir del criterio de colindancia y área de influencia de acuerdo con la Ley 1991 de 1995 y sus decretos reglamentarios: 1814 de 1995, 2036 de 1995,150 de 1996, 930 de 1996, 1814 de 1996 y 2561 de 1997. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, señala que los municipios colindantes son 56 y que 12 de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas son centros poblados limítrofes con Venezuela y Brasil.
[605] Esta población incluyen los centros poblados en las zonas de frontera.
[606] Dicha población está ubicada en las fronteras terrestres con Venezuela, (región Caribe, y Nororiental), Brasil y Perú (región de Amazorinoquia), Panamá (región Pacífica), Ecuador (región Sur y Pacífica) y marítimas con la región del Caribe.
[607] Los grupos indígenas fronterizos son: amorua, andoke, arzario, bara, barí (motilón) bora, cabiyarí, carijona, cocama, cofán, cuaique, cuebo, cuiba, cuna, curripaco, chimila, desana, embera, guahibo, inga, koreguaje, letuma, macaguane (hitnu), macuna, makaguaje (airuban), matapí, miraña, muinane, nonuya, ocaina, pastos quillasinga, piapoco, piaroa, piratapuyo, pisamira, puinane, siona, sirano, tanimuka, tikuna, tukano, tunebo (u´wa), wanano, wounaan, wayuu, witoto, yagua, yanacona, yauna, yuco (yukpa), yuri, yuruti, y yacuna. Fuente: IGAC, 2002.
[608] Áreas no municipalizadas es la actual denominación a los antiguos corregimientos departamentales. La Corte Constitucional a través de su Sentencia 141 de 2010, señaló que el Congreso debería expedir *el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes*. Este régimen no ha sido expedido.
[609] Este índice mide cuatro componentes: (1) porcentaje de ejecución de las metas de los planes de desarrollo, (2) eficiencia en el uso de los recursos en los sectores de educación, salud y agua potable, (3) cumplimiento de los requisitos legales del Sistema General de Participaciones, SGP, y (4) capacidad administrativa y desempeño fiscal. Se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 100 denotan altas capacidades institucionales y, por el contrario, los valores cercanos a 0 denotan capacidades críticas. Sobre el tema véase [en línea], disponible en:
[610] En su mayoría están ubicados en la frontera con Venezuela: Barrancas, El Molino, Maicao, Manaure, San Juan del Cesar y Urumita en la región Caribe y Puerto Carreño y Cumaribo en la región Nororiental.

Brasil, tres en la de Panamá y dos en la ecuatoriana[611]. Se observa, por ende, dificultades institucionales internas para dar respuesta a las demandas locales y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de frontera[612].

Las fronteras nacionales son más que una línea divisoria o limítrofe. Son un territorio complejo, marcado por las relaciones internas y con los países vecinos. Su ámbito varía de acuerdo con las interacciones presentes de orden diverso y de colindancia fronteriza. Contiene una porción significativa de la diversidad biológica y étnico-cultural de la Nación, de sus ecosistemas estratégicos y sus reservas naturales, entre éstas las minero-energéticas. Estos activos sumados a su condición de Estado ribereño, en dos océanos, le brindan a Colombia potencialidades geopolíticas y socioeconómicas importantes en el hemisferio.

Sin embargo, estas ventajas han sido poco aprovechadas y capitalizadas para la prosperidad económica del país y el bienestar de los habitantes de frontera. Las reservas minero-energéticas fronterizas, su vocación agropecuaria, sus oportunidades de desarrollo en bio-comercio, servicios ambientales, turismo, entre otras apuestas productivas, son oportunidades que requieren articular esfuerzos de la institucionalidad pública y privada en pro de áreas y corredores de desarrollo. Se trata de activos que deben incorporarse, de manera sustentable, en las políticas y estrategias de desarrollo del país y su ordenamiento territorial. Ello sin perjuicio de los procesos de identificación de áreas protegidas, acompañadas de las correspondientes acciones de protección y conservación. Así mismo, del reconocimiento y respeto de los territorios étnicos en frontera.

Lo anterior es, en parte, producto de un desarrollo nacional cuyo énfasis ha estado en el centro geográfico del país, dejando al margen al territorio fronterizo. La Constitución de 1991 empezó a revertir tal tendencia al promover la integración social, política y económica del territorio fronterizo, y la cooperación con los países vecinos para la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente[613]. En desarrollo de los mandatos constitucionales, la Ley 191 de 1995 *establece un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural*[614].

No obstante la expedición de esta norma, su impacto ha sido limitado en términos del desarrollo e integración fronteriza. Su ámbito de aplicación fue reglamentado de manera laxa y generó incentivos perversos[615]. Su énfasis se concentró en las fronteras terrestres, urbanas y más

[611] Frontera con Venezuela: Becerril, Chimichagua, La Jagua de Ibirico, Manaure, La Paz, Riohacha, Albania, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, Uribia, Villanueva, Convención, Arauca, Arauquita, Cravo Norte, Saravena y la Primavera, con Brasil Leticia, Inírida, Mitú y Tarairá; con Panamá: Acandí, Riosucio y Unguía y con Ecuador Cumbal y Valle del Guamuez.

[612] Estos niveles implican riesgos: en la prestación de los servicios sociales a cargo de los municipios y el cumplimiento de los requisitos legales del SGP y las metas de sus planes de desarrollo territorial. Aspectos que tienen un impacto negativo en la calidad de vida de la población de frontera.

[613] Constitución Política de 1991, artículos 96, 227, 289, 310, 330 y 337, entre otros. La Constitución insta a desarrollos legislativos que atiendan la condición fronteriza e incorporen la dimensión étnica, ambiental y marino-costera a través de regímenes especiales.

[614] La Ley 191 de 1995, a través de su artículo cuarto, define como zona de frontera aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierta influencia directa del fenómeno fronterizo. Así mismo, establece dos figuras adicionales: unidades especiales de desarrollo fronterizo y zonas de integración fronteriza. La primera denota aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de frontera en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vehículos. La segunda figura comprende aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas ambientales, culturales y/o socioeconómica aconsejan la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantan acciones, que convergen para promover el desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

[615] El régimen especial que estableció la Ley 191 generó beneficios y exenciones tributarias que incentivaron a muchos municipios a reclamar para sí la condición de fronterizos por área de influencia, sin criterios claros para acceder a dicho régimen.

dinámicas en términos comerciales, sin mayores desarrollos para otras regiones fronterizas con particularidades diferentes.

Se hace necesario, por tanto, contar con un marco legal integral para las fronteras terrestres y marítimas. Este deberá observar los antecedentes de reformas a la Ley 191 cursados en el Congreso de la República en la última década[616]. Así mismo, reconocer los avances planteados por tales iniciativas legislativas y las apuestas regionales allí expresadas; pero a partir de una visión estratégica del territorio fronterizo, de largo plazo, plural y de Estado que permita, efectivamente, el desarrollo e integración fronteriza; garantizando la seguridad de este territorio, las libertades ciudadanas y la soberanía nacional.

Finalmente es de anotar que si bien los logros alcanzados por las Políticas de Seguridad Democrática y de Consolidación permitieron que el Estado dispusiera de mayores capacidades para proteger estos territorios, el repliegue de los GAML y las organizaciones de narcotraficantes sobre las fronteras ha generado un reto mayor para la seguridad del país representado en la necesidad de bloquear y contener sus operaciones, que involucran: abastecimientos, ataques, secuestros, actos terroristas y acciones criminales, en general. Es también importante recalcar la necesidad de confrontar el crimen transnacional ubicado sobre las zonas fronterizas, que utiliza los límites del país como una bisagra para el desarrollo de sus actividades ilícitas[617].

La experiencia enseña que sin seguridad, no puede haber prosperidad. Una vez el Estado recupera el orden y garantiza la vigencia de la ley, llega la presencia social para generar oportunidades a la población. Se trabajará, entonces, para que los territorios fronterizos de menores capacidades relativas de desarrollo tengan mejores oportunidades; que su desarrollo social y económico sea una realidad, y fomentar así la integración con los países vecinos.

b) Objetivo general y principios rectores de la política

Incorporar, como elemento esencial, al propósito nacional de desarrollo, las áreas fronterizas de los ámbitos terrestres y marítimos a partir de una visión estratégica. Así mismo, promocionar el diseño de políticas públicas que reconozcan las particularidades regionales de estas zonas, capitalizando sus activos como ventana de oportunidad para su desarrollo endógeno y regional-fronterizo, impulsando así la competitividad del país.

Para tal efecto, se construirá una visión estratégica de las fronteras, que apalanque reformas, promueva arreglos institucionales, adecue ofertas programáticas e incentive apuestas productivas, ambientales, sociales, étnico-culturales y económicas a favor del desarrollo regional y nacional[618]. Las actuaciones en estos territorios deberán observar los siguientes principios: (1) atender a un enfoque diferencial y estratégico; (2) reconocer y respetar la diversidad biológica, étnica y cultural; (3) promover desarrollos de política exterior e interna; (4) convocar la participación de los

[616] El proyecto de ley acumulado 156 de 2008, compila la iniciativas legislativas de mayor fuerza para reformar la Ley 191 de 1995, *desarrollar los artículos 289 y 337 de la Constitución Política Nacional y establecer un Régimen Especial para los Departamentos de Frontera.*

[617] Estas actividades comprenden un amplio reportorio que incluye el tráfico de personas, el contrabando, el tráfico de automóviles robados, entre otros.

[618] Se trata de reconocer y apropiar la relevancia de estos territorios para la supervivencia del país, capitalizar sus activos, promover su competitividad y observarlos como una ventana de oportunidad a favor de la prosperidad democrática de la Nación en su conjunto. Para tal efecto, se hace necesario contar con una suerte de *libro blanco del territorio fronterizo,* referente conceptual de diversas intervenciones.

habitantes de fronteras y el concurso de diversos niveles de gobierno, sectores y actores de la vida regional y nacional; (5) garantizar la integralidad y pertinencia con los contextos regionales, y (6) velar por la seguridad, la soberanía y la integridad territorial.

c) Lineamientos y acciones estratégicas

Los lineamientos estratégicos están orientados a promover el desarrollo e integración fronteriza; al igual que a garantizar la seguridad fronteriza y la soberanía nacional[619]; respetando los intereses regionales y logrando una adecuada armonización con los de la Nación. Para propiciar estas finalidades se hace necesario adelantar acciones en los siguientes campos:

1. Definición del ámbito fronterizo, reformas legales, ajustes institucionales y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales de frontera

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, DNP, avanzará, en el diseño e implementación de una ruta participativa que permita: (1) la construcción de un marco conceptual y criterios definitorios sobre el ámbito fronterizo, (2) una mayor caracterización del territorio fronterizo, y (3) un diagnóstico integral en términos de desarrollo, integración y seguridad. Lo anterior en el horizonte de contar con marco conceptual compartido, referente para las actuaciones en frontera, estrategias diferenciadas por tipo de frontera y la focalización de recursos sectoriales para el impulso de dichas estrategias.

Se hace necesario entender que el territorio fronterizo va más allá de una línea limítrofe, de la división político-administrativa del país y de lo terrestre, y que se debe avanzar en la definición de escenarios territoriales, formulando propuestas de *subregionalización fronteriza*, examinando la viabilidad de definir una *franja fronteriza* y redefiniendo las figuras fronterizas vigentes. En este orden, el Gobierno nacional propiciará el estudio de impacto de la Ley 191 de 1995, su actualización y la revisión de alternativas jurídicas que contemplen los mandatos constitucionales y la diversidad de ámbitos fronterizos. Esta revisión promoverá el diseño y la expedición de un nuevo marco normativo para las fronteras marítimas y terrestres[620] y precisará regulaciones en materia de seguridad fronteriza y soberanía[621]. Así mismo, facilitará la armonización normativa con los países vecinos de tal suerte que las actuaciones sectoriales conjuntas a favor del territorio fronterizo cuenten con un referente normativo pertinente.

El Gobierno nacional, también, trabajará en la revisión de la arquitectura institucional para los asuntos fronterizos, examinando diseños y arreglos tanto de política interna como exterior en la materia, apuestas sectoriales y territoriales, y mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones, diversas autoridades y niveles de gobierno, el sector privado y el tercer sector. De

[619] La noción de Soberanía que se busca promover, conlleva una presencia integral del Estado más allá de un concepto restringido a los temas de seguridad; es decir, de una institucionalidad que garantice el ejercicio pleno de la autoridad del Estado y el suministro de los bienes públicos necesarios para el bienestar de sus habitantes.

[620] Se trataría de un estatuto integral que defina el ámbito territorial fronterizo, precise conceptos y criterios en materia fronteriza, elimine conflictos normativos con legislaciones sectoriales, facilite la cooperación e integración fronteriza y promueva efectivamente el desarrollo de estos territorios.

[621] En este campo se hace necesario regulaciones sobre el uso y tenencia de la tierra que comprenda la franja fronteriza que se implemente, observando los mandatos constitucionales y tratados internacionales suscritos por Colombia.

igual manera, analizará las instancias, foros e instrumentos de integración fronteriza existentes y el papel del país en éstos. Esta revisión alimentará la estructuración de una propuesta sobre el arreglo institucional más apropiado para el *buen gobierno* del territorio fronterizo y afianza el compromiso de la Nación con éste y con los países vecinos, facilitando un mayor sentido de pertenencia y arraigo de los habitantes de frontera, propiciando su participación activa en los asuntos que les impactan y generando mayor capital social fronterizo.

De otra parte, fortalecerá institucionalmente a las entidades territoriales de frontera y los procesos de ordenamiento territorial, con acompañamiento nacional, y avanzar en la conversión al régimen municipal de las áreas no municipalizadas fronterizas. Así mismo, profundizará y acompañará los procesos de descentralización para la prestación de servicios y la promoción del desarrollo regional. En este contexto, el Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial priorizará los territorios fronterizos y se avanzará en la promoción y utilización del Gobierno en Línea por parte de las entidades territoriales fronterizas[622].

De otro lado, se promoverán esquemas flexibles de ordenamiento territorial que incentiven la asociatividad y la articulación de la Nación con el territorio fronterizo. En particular, se deberá examinar las características y particularidades de la región fronteriza de la Amazorinoquia que tiene territorios étnicos, extensas zonas de áreas protegidas, áreas no municipalizadas, es frontera abierta y extensa, reporta una posición geográfica privilegiada y es reserva de servicios ambientales para el mundo. De igual manera, los esquemas de ordenamiento (planes de manejo) de las áreas de frontera marítima en la región Caribe y Pacífica.

2. Promoción del desarrollo del territorio fronterizo

El Gobierno nacional, en el marco de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIIDEF) y las competencias de las entidades que la integran, promoverá políticas diferenciadas regionalmente y focalización de recursos favoreciendo sectores estratégicos para el desarrollo del territorio fronterizo. Este ejercicio deberá observar las tipologías del territorio fronterizo, sus singularidades, límites y potencialidades. Así mismo, promoverá líneas de acción específicas, mecanismos y esquemas de incentivos que permitan instalar capacidades para el desarrollo social y económico del territorio fronterizo. Para tal efecto, es preciso la identificación y el análisis de los potenciales económicos de los sectores relevantes de cada territorio fronterizo, al igual que las apuestas que se han formulado en el marco de las comisiones binacionales y las zonas de integración fronteriza, entre otras instancias y mecanismos regionales. En los sectores que así lo ameriten, el Gobierno nacional promoverá el desarrollo de contenidos y aplicaciones basados en las TIC como herramienta para su fortalecimiento.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores, se promoverá la inclusión de los asuntos fronterizos en la estrategia de cooperación internacional del país. El desarrollo de estos territorios

[622] Este constituye una herramienta facilitadora de procesos de interacción con el sector público, que no sólo aumenta la institucionalidad de estas entidades, sino que también facilita la participación ciudadana a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

pasa por subsanar asimetrías y desequilibrios con las demás regiones del país. De ahí la necesidad de priorizar y focalizar recursos técnicos y financieros para su promoción[623].

De otra parte, el Gobierno nacional promoverá el desarrollo empresarial de los territorios fronterizos mediante el mejoramiento del ambiente de negocios[624] y la promoción de iniciativas de desarrollo productivo. Con base en los resultados del *Doing Business Colombia* 2010, propiciará la actividad empresarial en las ciudades fronterizas a través procesos de asistencia técnica por demanda y las apoyará en la identificación de oportunidades de reforma, el diseño de planes de acción para mejorar la regulación empresarial y en la simplificación de trámites para lograr una reducción en los costos de transacción en que deben incurrir las empresas[625]. La promoción de iniciativas de desarrollo productivo se realizará con base en los Planes Regionales de Competitividad, PRC[626]. En el marco del Sistema Nacional de Competitividad, SNC, y de las agendas de las Comisiones Regionales de Competitividad, CRC; se promoverá la definición e implementación de proyectos productivos que permitan generar impactos positivos en estos municipios[627]. Así mismo, al interior del SNC se promoverá el desarrollo de proyectos productivos binacionales, que vinculen a la población de ambos lados de la frontera[628]. Resultado de estas acciones se espera mejorar la posición de las ciudades fronterizas en el *ranking* de ambientes de negocios y propiciar que los proyectos productivos incorporen un mayor número de municipios fronterizos.

3. Integración del territorio fronterizo a las dinámicas, procesos y desarrollos regionales y nacionales

El Gobierno nacional promoverá la mayor integración de estos territorios con sus respectivos departamentos, entre sí, sus regiones y la Nación. Para lo anterior, las intervenciones que se efectúen deberán propender por la conectividad e infraestructura intermodal, privilegiando criterios estratégicos y de proyección del país. La integración interna es una prioridad. Sin una apuesta estratégica en esta dirección, no resulta coherente plantear y fomentar esquemas de integración fronteriza, binacional o regional, que redunden a favor del territorio fronterizo y sus habitantes. Para tal efecto el Gobierno consolidará el programa de asistencia técnica en los departamentos fronterizos[629], teniendo en cuenta su fragilidad en materia de conectividad inter-regional y considerando criterios estratégicos (tales como el de soberanía)[630].

[623] Instrumentos como la creación del Fondo de Compensación Regional deberán incluir criterios diferenciales, que permitan mejorar las condiciones de vida de los habitantes fronterizos y elevar su capacidad endógena de desarrollo. El citado fondo está previsto a partir del proyecto de acto legislativo, en curso, que reforma el Sistema General de Regalías.

[624] El estudio *Doing Business* en Colombia 2008 incluyó 13 ciudades, de las cuales sólo una de ellas se ubicaba en frontera (Cúcuta, Norte de Santander), para la versión de 2010, el número aumentó a 21 incluidas tres ciudades que tienen límites fronterizos (Valledupar, Pasto y Riohacha). Los resultados obtenidos en este estudio para 2010, muestran que el grupo de ciudades en frontera se ubican en la mitad de la tabla, registrando dificultades en apertura de empresas, comercio exterior, licencias de construcción y registro de propiedad, que obstruyen el buen ambiente y clima de los negocios.

[625] La primera fase de este programa, incluye a: Cúcuta (Norte de Santander), Pasto (Nariño), Riohacha (La Guajira); Valledupar (Cesar).

[626] Estos recogen las propuestas productivas con potencial competitivo identificadas por la Comisiones Regionales de Competitividad (CRC). En los departamentos fronterizos, los PRC están asociados al turismo y agroindustria. Salvo en algunos casos, las propuestas e iniciativas no tienen impactos directos sobre los municipios más próximos a la frontera, situación a superar.

[627] Lo anterior, se suma a la necesidad de promover iniciativas de desarrollo productivo mediante la identificación de *cluster* o conglomerados regionales acordes con su vocación productiva.

[628] El Gobierno, a su vez, examinará la viabilidad de atraer recursos de cooperación para promover el diseño e implementación de un plan de desarrollo productivo de largo plazo en estas zonas.

[629] Véase: capítulo de accesibilidad e integración regional.

[630] Estos programas apoyarán la formulación de criterios diferenciales para la priorización de proyectos de infraestructura.

En paralelo a los procesos de integración interna es necesario visualizar y avanzar en los procesos de integración externa. En la región Suramericana dos mecanismos de integración física regional están en curso: la Política Andina de Integración Fronteriza y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)[631]. Estos procesos deberán capitalizarse a favor del territorio fronterizo, permitiendo la conexión intermodal de municipios limítrofes con Venezuela, Ecuador, Brasil y Perú[632].

Un aspectoadicionala consideraresla construcción,adecuación, gestión, control y manejo integrado de los pasos de frontera[633]. El Gobierno nacional, con el concurso de los países vecinos, continuará con estudios específicos para cada paso de frontera y la promoción de infraestructura de apoyo logístico[634], identificando alternativas para su optimización; el mejoramiento de procedimientos de control migratorio, tránsito aduanero, transporte de mercancías, controles fitosanitarios, entre otros; e intervenciones apropiadas con base en los hallazgos de los estudios y las características de las zonas de frontera.

El Ministerio de Transporte será el encargado de las intervenciones en infraestructura necesaria para la operación de cada paso fronterizo con miras a lograr su optimización y mejoramiento de su gestión y controles. Así mismo, promocionará la construcción de infraestructuras de apoyo logístico conforme a las necesidades comerciales y a los acuerdos bilaterales, lo que aportará a la reducción de tiempos aduaneros y costos de transporte. Adicionalmente, seguirá promoviendo el desarrollo de infraestructura eficiente e inclusiva en las zonas de frontera que fortalezca la integración binacional y mejoren la calidad de vida de los habitantes de fronteras, sus espacios públicos y entornos urbanísticos.

En este sentido se continuará con la implementación de políticas que permitan articular la movilidad de las ciudades con el desarrollo territorial y urbano-regional[635], como lo son: (1) la puesta en marcha de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) para ciudades de más de 600.000 habitantes[636]; (2) la formulación de planes de movilidad para la operación organizada y moderna del transporte público en ciudades con poblaciones de 250.000 a 500.000 habitantes y (3) la implementación de soluciones de movilidad ambientalmente sostenibles en las ciudades fronterizas.

De otra parte, se examinarán esquemas de interconexión eléctrica y gasífera entre los territorios fronterizos y los países vecinos; al igual que de exportación e importación de energía eléctrica y gas hacia países centroamericanos a través de las regiones Pacífica y la Caribe. Se espera contar con escenarios en la materia y nuevos nichos de mercado. Además, se promoverán

[631] IIRSA es el foro técnico asesor del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR.

[632] Se deberá facilitar la conexión de zonas fronterizas marginales, la configuración de regiones transfronterizas y la articulación de nuevos corredores para el comercio exterior. Así mismo, la integración con Centroamérica a través de la participación del país en el Proyecto Mesoamérica.

[633] "Un paso de frontera puede ser definido como un conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas, las mercaderías transportadas y los vehículos, puedan atravesar los límites de dos países, cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales de los mismos" Documento Técnico, IIRSA, 2003. Los pasos de frontera pueden ser nacionales, binacionales e incluso explorar alternativas de un sólo paso, que ahorren costos, mejoren desempeños logísticos y propicien más y mejores flujos comerciales, con un impacto favorable en la competitividad del país

[634] Los pasos de frontera por desarrollar y consolidar son: Rumichaca, Nariño; Cúcuta, Norte de Santander; Paraguachón, La Guajira; Arauca y Saravena, Arauca; Puerto Carreño, Vichada; San Miguel, Putumayo; La Espriella Río Mataje, Nariño y la frontera con Panamá. Los tres primeros pasos son los empleados para el comercio exterior.

[635] Un insumo fundamental para el desarrollo de estas políticas se encuentra en la propuesta del Plan Maestro de Infraestructura de 2010, que incorpora en el eje de oferta como criterio estratégico el de soberanía.

[636] Como es el caso del SITM del Área Metropolitana Binacional de Cúcuta.

interconexiones de energía eléctrica y de gas, de pequeña escala y puntuales, en Zonas No Interconectadas para atender demanda local. Así mismo, se examinarán alternativas para las zonas de frontera, en particular en lo relativo al régimen de combustibles.

El Gobierno nacional promoverá, también, la integración del territorio marino-costero fronterizo, de manera sustentable y facilitando la organización de cadenas de valor de sus actividades[637]. De igual forma, capitalizará su condición de Estado ribereño y sus fronteras marítimas para promover procesos de integración con el Gran Caribe y Centroamérica. En este contexto, fortalecerá los esquemas para el manejo de las áreas de administración conjunta con Jamaica y República Dominicana, al tiempo que se propondrán arreglos similares con otros países con los que se comparten fronteras marítimas.

Para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, propiciará la construcción de políticas diferenciadas que reconozca sus particularidades territoriales, étnico-culturales y de frontera marítima.

De otra parte, el Gobierno generará y diversificará las líneas de integración con los países vecinos. Los sectores de educación, salud, cultura y deporte deberán ser pioneros en esta apuesta, examinando modelos conjuntos de promoción de sus actividades, propiciando destrezas lingüísticas en frontera, validación y homologación de títulos, campañas de promoción y prevención de la salud, intercambios culturales y deportivos, entre otras estrategias. Para tal efecto, se promoverán esquemas de armonización normativa y flexibilización de procesos y procedimientos que permitan sinergias en zonas fronterizas. En paralelo, se promoverá proyectos binacionales para la generación de ingresos y reducción de la pobreza en territorios fronterizos.

Finalmente, se hace necesario que bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores se examinen los esquemas de cooperación y los mecanismos de integración fronteriza en pro de un mejor desempeño de Colombia en éstos, una mayor articulación de las instancias locales, regionales, nacionales y de representación en el país para la toma de decisiones bien informadas y desarrollos con respaldo de diversos niveles de gobierno, sectores y actores[638].

4. Fortalecimiento de la Seguridad Fronteriza y la Soberanía Nacional

El Gobierno nacional avanzará en la implementación de un Sistema de Administración, Control y Seguridad de las fronteras terrestres y fortalecerá los procesos en curso para el control y seguridad de las áreas marítimas fronterizas y portuarias. La defensa de la soberanía, la seguridad de la franja fronteriza y la de los ciudadanos que allí habitan, al igual que la promoción de los derechos humanos son dimensiones necesarias para garantizar que el esfuerzo nacional en seguridad realizado en la última década sea sostenible en el tiempo y para asegurar el buen rumbo de la prosperidad democrática. El esfuerzo en seguridad sólo será sostenible con la presencia integral del Estado[639]en estos territorios

[637] Para tal efecto, se propiciará la investigación, el desarrollo e innovación competitiva anclada en sus activos; promoviendo la capacidad de gestión del riesgo; fomentando el turismo en el Caribe y avanzando en la construcción del plan nacional pesquero y la estructura institucional requerida, garantizando tanto la pesca industrial como la artesanal.

[638] Adicionalmente, se trabajaran planes binaciones en torno a problemáticas específicas en aquellas fronteras en las que conjuntamente sean definidas como prioritarias por los gobiernos de ambos países.

[639] Es decir, de una institucionalidad que garantice el ejercicio pleno de su autoridad y el suministro de los bienes públicos necesarios para el bienestar de sus habitantes y la preservación de su integridad territorial La idea de que la frontera es el confín último del territorio, al cual eventualmente se alcanzará en términos de integración y desarrollo nacional, debe ser dejada de lado y reemplazada

d) Metas de proceso

Tabla VII-11

1	Un documento sobre criterios para definir el ámbito fronterizo coordinado con entidades nacionales y territoriales
2	Un documento que consolide las estrategias diferenciadas para las fronteras terrestres y marítimas, formulado con actores nacionales y territoriales para las siguientes fronteras: Terrestres: - Venezuela (La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía). - Ecuador (Nariño y Putumayo). - Panamá (Chocó). - Perú y Brasil (Putumayo, Amazonas y Vaupés)arítimas - Venezuela, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua y República Dominicana (San Andrés y Providencia).
3	Un documento con propuestas sobre readecuación institucional para los asuntos fronterizos

C. Apoyos transversales al desarrollo regional

El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es dar un gran salto al desarrollo que se refleje en la consolidación de la paz, la generación de empleo de calidad y la disminución de la pobreza. Si bien este es un reto de carácter nacional, inevitablemente requiere, para su realización, un dimensionamiento regional en cuanto su visión, diagnóstico, comprensión y ejecución.

Colombia es un país de contrastes regionales. Como lo señaló el presidente Santos en su discurso de posesión, nuestro país es una maravillosa combinación de culturas, de razas, de talentos y de riquezas naturales que nos hace únicos en el planeta. Sin embargo, también somos un país con unas brechas regionales que dividen el territorio en zonas con condiciones sociales y económicas muy diferentes.

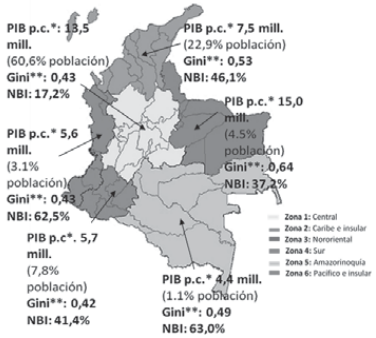
por una visión de desarrollo y presencia del Estado, desde la línea fronteriza y hacia adentro del país –es decir, un desarrollo centrípeto–.

Encontramos, por ejemplo, que la relación entre el ingreso por habitante de Chocó -la región más pobre-, y Bogotá -la más rica-, es de uno a seis. En España o Chile dicha relación es de cerca de 1 a 2,5. No es una sorpresa entonces encontrar que mientras el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas en la Zona Central es de 17,2%, en la zona del Pacífico ésta es de 62,5%, en la Amazorinoquia de 63,0% y en la Caribe de 46% (figura VI-13)

Así cómo existen grandes disparidades sociales entre las diferentes zonas del país, existen también fuertes diferencias económicas entre las mismas. Es evidente, por ejemplo, que las vocaciones y capacidades productivas de la altillanura son muy diferentes a las de la zona central o las áreas costeras. Esto explica que las apuestas productivas locales varíen considerablemente entre zonas, por ejemplo con los productos agroforestales de la Amazorinoquia, el turismo y la petroquímica de la Zona Caribe, los bienes y servicios de la actividad minero-energética de la región nororiental, los servicios de alto valor agregado de la Zona Central, o la agroindustria den las zonas Sur y Pacífico.

Una apuesta productiva que es común en todos los planes regionales de competitividad de los departamentos del país y que tiene el potencial de convertirse en un gran motor de desarrollo regional es el turismo. El turismo, además de ser un sector cuyo dinamismo se contagia hacia actividades de toda índole, es también un sector en el cual Colombia tiene un inmenso potencial y al cual todas las regiones del país le están apostando ofreciendo paquetes innovadores y de gran diversidad.

Figura VII-11. Características económicas y sociales de las zonas homogéneas de desarrollo



Fuente: DANE (Censo y Cartografía), cálculos DNP-DDTS.
*PIB per cápita en pesos de 2009.
**GINI calculado para cada zona con base en la estimación de PIB municipal per cápita (cada municipio actúa como un individuo en cada zona).

El Plan Nacional de Desarrollo no puede ignorar las diferencias regionales que existen en el país y por tanto debe comprender la transcendencia de caracterizar las necesidades y vocaciones locales como una herramienta esencial de desarrollo económico y social. En la búsqueda de mayor convergencia y desarrollo regional se condensan los grandes objetivos de consolidar la seguridad, reducir la pobreza y generar empleo de calidad.

En este sentido, así como es necesario proveer un entorno transversal de competitividad a nivel nacional para todas las empresas del país, también es primordial establecer apoyos transversales para el desarrollo de las actividades productivas en las regiones. Las actividades empresariales se dan, inevitablemente, dentro de un contexto local, por lo cual se requiere una caracterización regional de las políticas para adecuar las iniciativas empresariales a las necesidades y vocaciones de cada zona. Este constituye el mejor mecanismo para potenciar el crecimiento económico y generar impactos significativos sobre el empleo y la pobreza en todo el territorio.

Algunos desafíos en esta materia son: el fortalecimiento institucional de las autoridades locales y regionales, la distribución y el buen manejo de los recursos territoriales, la implementación de políticas de desarrollo en las zonas de frontera y las áreas de consolidación, y el desarrollo de complementariedades productivas entre las zonas urbanas y las áreas rurales aledañas o cercanas a éstas. En relación con este último componente, sobresale, por ejemplo, la importancia de promover el desarrollo de ciudades intermedias en las zonas periféricas del país, de manera que los beneficios de la urbanización sobre el crecimiento económico se reflejen en una mayor reducción de la pobreza y una mejora en las condiciones de vida de la población rural.

Con el fin de potenciar el desarrollo regional y profundizar el proceso de descentralización y de participación ciudadana, se plantea el desarrollo de Contratos Plan Nación-territorio,. El objetivo de estos contratos de acción pública entre la Nación y los territorios es que confluyan los esfuerzos del Gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales para impulsar programas y proyectos de impacto regional priorizados en los planes departamentales y municipales y alineados con el Plan Nacional de Desarrollo. Estos se ejecutarán aplicando los principios de subsidiariedad, concurrencia, complementariedad y corresponsabilidad.

1. Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y relación Nación-territorio

Con el fin de fortalecer y crear condiciones apropiadas en los territorios para impulsar las locomotoras y alcanzar las metas de crecimiento sostenible, equidad y desarrollo institucional, el Gobierno nacional plantea como una de sus principales estrategias el fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio. No sólo porque las acciones conjuntas y articuladas[640] potencian el logro de propósitos comunes como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el desarrollo territorial y la generación de empleo, entre otros; sino porque las principales competencias en prestación de servicios básicos a la ciudadanía está en los Gobiernos territoriales, los cuales ejecutan más del 50% del recaudo tributario del país.

Esta estrategia se sustenta fundamentalmente en el hecho que Colombia es un Estado unitario, organizado de manera descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática,

[640] Acciones entre los diferentes niveles de gobierno que involucren a la ciudadanía y al sector privado.

participativa y pluralista[641], lo cual significa, entre otras, que para alcanzar los fines del Estado, cada nivel de gobierno es responsable de cumplir eficientemente, y bajo los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, las competencias que le han sido asignadas.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia de fortalecimiento de la relación Nación-territorio busca: crear, impulsar y/o fortalecer instancias, mecanismos y espacios de coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las expresiones de la sociedad civil; y formular políticas que contribuyan a una convergencia en la gestión pública territorial, considerando, además, las alianzas público-privadas y sociales - comunitarias como factor clave para el desarrollo.

A continuación se mencionan algunos esfuerzos realizados en el país alrededor de los propósitos señalados anteriormente, no sin antes advertir que: (1) la relación de la Nación con los departamentos[642] y los municipios ha sido dispersa, con un enfoque eminentemente sectorial, sin que medien criterios de racionalidad y eficiencia, ni una visión integral y diferenciada del territorio; (2) la asignación de competencias[643], responsabilidades[644] y recursos[645] ha sido homogénea, sin considerar particularidades regionales relativas a sus potenciales, necesidades y capacidades administrativas, técnicas y financieras; (3) persiste la desarticulación de esfuerzos de gestión y presupuestales.

a) Antecedentes y diagnóstico

1. Instancias, mecanismos y espacios de coordinación y articulación

Desde mediados del siglo XX se han creado diversas instancias de planificación regional en el país, se mencionan, por la importancia de su institucionalidad, las Corporaciones Autónomas Regionales[646] (1954) y las Regiones de Planificación (Corpes)[647]. Ambas tuvieron bondades, entre las cuales se destacan: (1) la identificación de proyectos estratégicos acordes con las particularidades regionales, (2) mayores facilidades y efectividad en la intermediación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, y (3) el fortalecimiento institucional, a través del soporte técnico a departamentos y municipios de la jurisdicción. Sin embargo, también se presentaron inconvenientes, tales como: (1) la duplicidad de funciones con las entidades territoriales, (2) la dependencia de las Corporaciones Autónomas Regionales de los recursos del

[641] Este modelo de país surgió a mediados de los años 80 y fue ratificado por la Constitución Política de 1991.
[642] Aunque muchos de ellos presentan debilidades institucionales, los departamentos son actualmente las instancias intermedias de planeación y promoción del desarrollo en sus territorios.
[643] Subsisten vacíos en la gestión de la prestación de servicios básicos. Responsabilidades como la inspección y vigilancia de la prestación de servicios de educación y salud no es desarrollada en la mayor parte de municipios porque no es clara la competencia o por falta de capacidades para este propósito.
[644] A partir de la expedición de la Ley 715 de 2001 se han precisado mecanismos de certificación para diferenciar responsabilidades locales en materia de educación, salud y agua.
[645] Mecanismos como los fondos de cofinanciación, el Fondo Nacional de Regalías, la cofinanciación con recursos del Presupuesto General de la Nación, tradicionalmente han asignado recursos por demanda, lo cual privilegia a las entidades territoriales de mayor capacidad y concentra en ellas los recursos públicos.
[646] Aunque las primeras Corporaciones nacieron en 1954, la Ley 99 de 1993 introdujo cambios tanto en su delimitación regional –se crearon unas y modificaron otras–, como en su naturaleza, objeto, organización y funcionamiento. A partir de esa ley, las Corporaciones asumieron el rol de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables
[647] La Ley 76 de 1985 y sus decretos reglamentarios crearon cinco Regiones de Planificación conocidas como Corpes (Amazonía, Caribe, Centro Oriente, Occidente y Orinoquia). La Ley 152 de 1994 estableció un régimen de transición para que los Corpes promovieran la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y les trasladarán sus funciones en el término de dos años. Posteriormente, y teniendo en cuenta que durante ese período no se concretaron los proyectos de Ley sobre las RAP, la Ley 290 de 1996 amplió la vigencia de los Corpes hasta el primero de enero del año 2000.

Presupuesto General de la Nación, y (3) la incapacidad de los Corpes para lograr fomentar la cultura de planeación y de proyectos que superaran el nivel departamental.

A pesar de que la Carta Política contempla la creación de figuras intermedias como las regiones administrativas y de planificación que reemplazarían a los Corpes, y las regiones y provincias como entidades territoriales[648], estas figuras no han sido creadas y la articulación del Gobierno nacional con los territorios se ha venido dando a través de los departamentos o de alianzas generadas a nivel subregional, generándose vacíos institucionales a nivel regional para la articulación integral de los propósitos, recursos y acciones entre los tres niveles de gobierno, y que promueva las alianzas público-privadas para el desarrollo regional.

Además de la ausencia de una institucionalidad regional articuladora de la gestión pública, no se han desarrollado legal ni técnicamente los principios definidos por la Constitución Política para asegurar el adecuado engranaje de la gestión de todos los niveles de gobierno (complementariedad, concurrencia y subsidiariedad), lo cual impide definir sistemas de corresponsabilidad respecto a los deberes del Estado.

De otra parte y aún sin contar con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial[649], en el país han surgido diferentes dinámicas y procesos regionales[650], los cuales aunque no necesariamente buscan modificar la organización político-administrativa, se constituyen en figuras asociativas flexibles alrededor de una visión compartida de desarrollo que generan procesos de concertación entre el sector público, privado y las comunidades. De igual manera, se han originado fenómenos urbano-regionales[651] complejos que plantean la necesidad de crear nuevas formas de organización del territorio[652], en donde conceptos como las regiones metropolitanas, las ciudades-región y los corredores estratégicos de desarrollo cobran relevancia.

Cabe señalar, que estas figuras de tipo asociativo, a pesar de que están reconocidas en el marco legal vigente, no gozan de la suficiente estabilidad jurídica y financiera, por cuanto su permanencia está supeditada a los ciclos políticos y a las rigideces en materia de asignación y destinación de recursos, lo que implica la necesidad de desarrollar políticas públicas que contribuyan con su fortalecimiento y consolidación, acompañadas de los mecanismos idóneos para asegurar el logro efectivo de sus objetivos. No obstante, es importante mencionar que en la Legislatura 2010-2011 actualmente cursa en el Congreso de la República un nuevo proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que busca fortalecer las figuras asociativas y las dinámicas regionales.

Como mecanismos adicionales para avanzar en una relación más efectiva con los territorios, la Nación: ha desarrollado instrumentos sectoriales como los Acuerdos de Competitividad, el Sistema Administrativo del Interior y el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial; ha

[648] Estas figuras no han sido desarrolladas por la Ley, deben surgir de iniciativa territorial y ser aprobadas en el Congreso.
[649] A noviembre de 2010, se encuentra aprobado ,en primer debate, un nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el cual fue radicado por el Gobierno nacional.
[650] Ejemplo de este tipo de dinámicas son la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (hoy Región Capital), en el área Central y los procesos de La Mojana y el golfo de Morrosquillo en el Caribe.
[651] Los fenómenos urbano-regionales son funcionales a modelos basados en las capacidades locales y objetivos de desarrollo compartidos regionalmente en torno a la competitividad territorial y la reducción de desigualdades regionales.
[652] Procesos como la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca hoy Región Capital y los lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia (LOTA), en el área Central han incorporado la noción de un sistema urbano-regional integrado y articulado en red bajo conceptos de Ciudad-Región y región policéntrica.

formulado políticas para el fortalecimiento territorial[653]; y ha generado espacios de interlocución como el Consejo Ampliado de Ministros y los Consejos Comunales, entre otros.

Adicionalmente, se destacan instrumentos valiosos de desarrollo que se presentan como una alternativa a la construcción de políticas públicas desde el territorio como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz y las Agencias de Desarrollo Local; los primeros, presentes en 19 regiones del País se han promovido como expresiones de la sociedad que, en alianza con sectores representativos de las regiones, promueven procesos incluyentes de amplia participación ciudadana con el fin de generar condiciones de desarrollo incluyente, prosperidad y convivencia para la construcción conjunta de nación; los segundos, presentes en 14 regiones del país y con área de influencia en 219 municipios, vienen impulsando procesos de desarrollo territorial con enfoque al desarrollo humano, bajo criterios como visión compartida de territorio, estrategia territorial formulada y ejecutada sobre la base del potencial endógeno y en articulación con el sector público-privado y social comunitario, asociatividad empresarial, institucional y pública y la movilización de recursos endógenos y exógenos para la gestión del desarrollo.

Finalmente, es necesario señalar que las figuras mencionadas concentran sus esfuerzos en el territorio continental, mientras que el territorio marino-costero no ha sido incorporado de manera pertinente y estratégica al ordenamiento territorial del país[654]. Los procesos regionales alrededor de éste son aún incipientes. Se presentan conflictos y traslape de competencias, entre instituciones, las cuales son poco proclives a incorporar a las comunidades costeras y gente de mar; no obstante, en los últimos años se han venido elaborando estudios y lineamientos de política para aprovechar sosteniblemente el territorio marino-costero y sus recursos[655].

2. Fortalecimiento institucional: balance regional

La Nación, en su responsabilidad de brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para que cumplan eficientemente con sus funciones, no sólo ha liderado programas de fortalecimiento institucional –Programa de Desarrollo Institucional (PDI), Programa Mejor Gestión de los Departamentos, Programas de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales, Sistema Nacional de Capacitación Municipal, Fondo para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública, entre otros–, sino que a través de sus diferentes ministerios ha prestado soporte técnico a departamentos y municipios, en materia de prestación de servicios y de mecanismos e instrumentos de gestión administrativa y financiera.

No obstante, en su mayoría, estos apoyos se han adelantado de manera desarticulada y fragmentada; sin una comprensión integral y diferenciada del territorio, y por lo tanto, con una visión homogénea de las entidades territoriales, y con enfoque eminentemente sectorial y procedimental.

[653] CONPES 3238 "Estrategias para el fortalecimiento departamental", CONPES de Buenaventura, del Pacífico, etc.
[654] Este territorio representa cerca del 45% del territorio nacional, cuenta con aproximadamente 3.000 kilómetros de línea de costa entre el Pacífico y el Caribe.
[655] La Cartilla 2019, *Aprovechar el territorio marino-costero en forma eficiente y sostenible*, realiza una propuesta de visión estratégica de este territorio y plantea cuatro grandes metas al 2019; la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, busca mejorar las condiciones de vida de la gente de mar a través del desarrollo armónico de la actividades productivas en este territorio y cuenta con su propio plan de acción, documento CONPES 3164 de 2002; y la Política Nacional de Océanos y Espacios Costeros de 2007, que buscan brindar estrategias para garantizar la administración, aprovechamiento económico, beneficio público, conservación ambiental, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de los espacios marino-costeros.

Estas características de la asistencia técnica y del acompañamiento a las regiones son algunas de las causas para que aunque el país en su conjunto esté a punto de alcanzar coberturas universales en educación básica primaria y media y en salud, haya mejorado sus coberturas en vacunación y en servicios públicos[656] y haya mejoras en algunos procesos transversales de la gestión; aún persistan brechas importantes en los factores que determinan el desarrollo endógeno de las regiones. Estas brechas están relacionadas con debilidades de algunas entidades territoriales en (1) procesos de planificación estratégica participativa, (2) construcción colectiva de visión, (3) ordenamiento del territorio, (4) identificación y promoción de potencialidades de desarrollo, (5) prestación adecuada de los servicios a cargo, (6) la implementación de modelos gerenciales, (7) la promoción de alianzas con actores públicos y privados, (8) la vinculación de la ciudadanía en la gestión pública, (9) la formulación de programas y proyectos estratégicos, (10) la construcción y uso de sistemas de información para mejorar la gestión pública y la prestación de servicios, y (11) la implementación de mecanismos para la autoevaluación, la rendición de cuentas y la promoción del control social, entre otras.

Por efecto de lo anteriormente mencionado, persisten amplias ineficiencias en las políticas territoriales de superación de la pobreza, de generación de ingresos, de atención a grupos vulnerables –desplazados, discapacitados, primera infancia, etc.–, de gestión de riesgo por cambio climático y de desarrollo endógeno.

En términos del financiamiento territorial, en los últimos diez años las rentas territoriales por impuestos, transferencias y regalías vienen creciendo sostenidamente a tasas reales del 7% anual. Así mismo, la fuente más importante de financiación de las competencias territoriales han sido los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-, seguidos por los recaudos propios (impuestos y no tributarios) y las regalías, con participaciones del 46%, el 35% y el 7%, respectivamente, en el total de recursos de los Gobiernos territoriales. El Sistema General de Participaciones ha crecido un 30% en términos reales entre 2002 y 2010, y ha tenido criterios redistributivos a favor de las regiones más pobres del país[657]. En relación con las regalías, entre 1994 y 2009, el 80% se concentró en 112 municipios ubicados en sólo ocho departamentos, con una población equivalente al 17% del total de habitantes en el país en 2009.

Sin embargo, existen diferencias de capacidades fiscales en los territorios, producto de que el crecimiento económico ha sido desequilibrado y la población y las actividades económicas se han asentado de forma desigual a lo largo y ancho del país. Por ejemplo, Bogotá y otras 40 ciudades concentran el 80% de los recaudos tributarios municipales y 1.000 municipios –que equivalen al 90% de los municipios del país–, dependen entre el 70% y más del 90% de fuentes exógenas, provenientes del Sistema General de Participaciones y las regalías, para financiar sus competencias. El caso de las gobernaciones es similar, toda vez que de las 32 existentes en el país, Antioquia, Cundinamarca, Valle, Santander y Atlántico concentran el 60% de los recaudos por impuestos departamentales. En general, la estructura tributaria departamental enfrenta problemas como tasas muy altas, bases relativamente pequeñas, contrabando e inelasticidad al ingreso, además presentan problemas de gestión tributaria relacionados con la desactualización de las bases gravables, la imposición de tarifas homogéneas significativamente bajas y las deficientes capacidades administrativas para el recaudo.

[656] Entre 1993 y 2005 se incrementó en un 20,9% las personas atendidas en acueducto y en un 33,4% las atendidas con alcantarillado.
[657] Las zonas Caribe, Sur, Pacífico y Amazorinoquia presentan un per cápita de SGP superior al promedio nacional. Las Zonas Pacífico y Amazorinoquia que son las más pobres del país –NBI del 60,1% y el 48%, en su orden–, obtienen valores per cápita por SGP de $747.967 y $851.065, respectivamente, mientras que el área Central tiene un per cápita por SGP de $398.828.

Uno de los requisitos esenciales para el *buen gobierno* es la fortaleza de la gestión de los Gobiernos municipales, por ello, el DNP viene midiendo desde el año 2004 el desempeño integral de la gestión municipal, a partir de cuatro componentes que recogen el porcentaje de ejecución de las metas de los planes de desarrollo, la eficiencia en el uso de los recursos empleados por los municipios en los sectores de educación, salud y agua potable, el grado de cumplimiento de los requisitos legales del SGP y la capacidad administrativa[658] y fiscal[659]. Estos componentes se agregan en un indicador sintético, en una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 100 indican mejores niveles de desempeño. Para mayor detalle, a continuación se presenta la situación de cada zona homogénea y de cada categoría[660] respecto a este indicador en la vigencia 2009.

Tabla VII-12. Resultados del desempeño integral de la gestión municipal, por zona homogénea 2009

Área / Componente	Central	Caribe e insular	Nororiental	Sur	Amazori-noquia	Pacífico e insular	Total
Eficacia	66,6	49,3	69,1	65,8	44,4	52,4	64,0
Eficiencia	59,0	52,7	54,2	53,4	48,4	50,5	56,6
Capacidad de Gestión	72,96	67,4	71,9	72,4	71,7	67,3	71,8
Capacidad Administrativa	84,2	76,6	82,5	85,6	83,1	78,4	83,1
Capacidad fiscal	61,2	57,2	60,6	58,5	58,1	55,8	59,8
Requisitos legales	81,2	73,1	75,8	78,5	82,4	72,1	78,7
Desempeño integral	70,7	63,4	68,0	67,3	58,9	65,1	68,9

Fuente: Ejecuciones presupuestales 2009- SICEP. Cálculos DDTS-DNP.

De acuerdo con los resultados, existen importantes diferencias en el desempeño local entre zonas, tanto a nivel general como en cada uno de sus componentes. En efecto, mientras que el indicador promedio nacional de desempeño integral municipal para 2009 se situó en casi 69 puntos, los municipios de la Amazorinoquía, del Caribe y del Pacífico, estuvieron respectivamente 10, 6 y 4 puntos por debajo de este promedio. Solamente el área Central se situó ligeramente por encima del promedio nacional.

Así mismo, la eficiencia en el uso de los recursos de los municipios de la Zona Central, que son los de mejores resultados, no llega a 60 puntos; las capacidades administrativas y fiscales más bajas corresponden a los municipios del Pacífico y del Caribe. Las mayores dispersiones se encuentran en el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo, siendo los valores más bajos los de los municipios de la Amazorinoquía y el Caribe, con puntajes por debajo de 50. En contraste, el mejor desempeño se da en el cumplimiento de los requisitos de presupuestación y ejecución del SGP, aunque el valor más alto corresponde a los municipios del área Central y de la Amazorinoquía, con valores poco mayores al 80%.

[658] Mide la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la entidad territorial, a partir de los siguientes indicadores: estabilidad del personal directivo, profesionalización de la planta, disponibilidad de computador por funcionario, automatización de procesos y el Modelo Estándar de Control Interno. Para mayor información remitirse a la "Metodología de Evaluación del Desempeño Integral", elaborada por el DNP.
[659] Las capacidades fiscales de los municipios se miden a partir de seis indicadores de gestión financiera, sintetizados en un indicador global que precisa la capacidad de los municipios de pagar su propio gasto de funcionamiento, el esfuerzo fiscal por aumentar sus rentas tributarias como contrapartida a las transferencias y las regalías, la importancia relativa de las inversiones realizadas dentro del gasto total, el respaldo del endeudamiento y la generación de ahorro corriente, necesario para garantizar la solvencia financiera y la disposición de recursos para financiar los objetivos de desarrollo.
[660] Ley 617 de 2000.

Al agrupar este indicador por categorías, se observa que el promedio de los municipios de las categorías especial y tercera es ligeramente superior al de las demás categorías. No obstante, se destaca que los municipios de la categoría tercera obtuvieron, en promedio, resultados superiores al promedio nacional en cada uno de los componentes del indicador. En contraste, los resultados de los municipios de categoría sexta fueron inferiores, lo cual preocupa si se considera que en esta categoría están agrupados la mayoría de los municipios del país.

TablaVI–VII-13. Resultados del desempeño integral de la gestión municipal, por categoría, 2009

Categorías municipales	Eficacia	Eficiencia	Requisitos legales	Capacidad adminis-trativa	Desempeño fiscal	Gestión adminis-trativa y fiscal	Índice promedio
E	65,94	90,15	70,06	92,30	69,35	80,82	76,74
1	59,85	74,58	77,56	89,00	69,51	79,28	75,36
2	69,13	73,54	77,45	84,30	69,82	77,12	75,32
3	74,15	65,69	84,23	89,67	70,27	80,22	76,71
4	68,64	60,54	79,44	81,53	63,17	72,20	71,31
5	61,11	58,64	77,54	86,08	67,01	76,92	69,73
6	63,69	55,44	78,69	82,58	58,92	71,04	68,25
Indicador promedio	**63,95**	**56,60**	**78,70**	**83,06**	**59,76**	**71,82**	**68,95**

Fuente: DNP-DDTS. Cálculos realizados con los municipios que presentaron información completa y consistente en cada componente del indicador.

El componente en el cual se presentaron las mayores brechas en los municipios fue el de eficiencia, mientras que la categoría especial obtuvo en promedio un indicador de 90,15, el de la categoría sexta fue de 55,54.

De otro lado, en términos de dinámicas regionales se destaca que en el Zona Central se ubican la mayoría de iniciativas de este tipo, como la Región-Capital, Programas de Desarrollo y Paz[661], Ecoregión del Eje Cafetero y OVOP[662]. En el Caribe, por su parte, se resaltan los esfuerzos de integración regional.

Las diferencias mencionadas imponen retos importantes para fortalecer la gestión de los Gobiernos municipales, con miras a hacer eficiente el uso de los recursos y lograr el máximo resultado posible de la ejecución y aprovechamiento de los mismos.

b) Objetivos y lineamientos estratégicos

Tal como se aprecia en la gráfica, a partir del fortalecimiento diferenciado de la gestión pública territorial se hacen más efectivas las relaciones Nación-territorio, con lo cual se activa el círculo virtuoso de la gestión pública, que conduce al logro de los resultados esperados en términos del crecimiento, equidad y buen gobierno; entendiendo que el buen gobierno no sólo se refiere a la Administración Pública, sino que supone la participación efectiva de la ciudadanía y del sector privado en la gestión pública[663].

[661] Esta área tiene 9 Programa de Desarrollo y Paz (PDP), la mayor cantidad en el país.
[662] El Movimiento OVOP corresponde a las siglas en inglés "One Village, One Product", lo cual traduce "Una Villa, Un producto". Se trata de una estrategia de desarrollo local que se fundamenta en el trabajo de las comunidades, quienes a través de productos (bienes, servicios o eventos) propios ó únicos (con marca de origen), se convierten en actores activos en el territorio para la solución de sus problemas, la promoción del desarrollo y el fomento de la equidad.
[663] Este aspecto se desarrolla en el capítulo *Buen Gobierno, lucha contra la corrupción y la participación ciudadana.*

Figura VII-12. Círculo virtuoso de la Gestión Pública

Fuente: DDTS-DNP

Para activar el círculo virtuoso de la gestión pública orientada a resultados y del buen gobierno, es fundamental el rediseño de una política integral de desarrollo territorial, que entre otras, contemple los siguientes objetivos.

- Desarrollar principios constitucionales y definir instancias, mecanismos y procesos que permitan una mayor articulación entre los tres niveles de gobierno, como condición para hacer más eficientes las políticas públicas.
- Avanzar en la convergencia de capacidades institucionales territoriales para el desarrollo endógeno.

Para alcanzar estos objetivos y en el marco de la política señalada, se debe adoptar un nuevo arreglo institucional para regular, orientar y articular los procesos de descentralización, ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional. De igual manera, se requiere avanzar en los siguientes lineamientos estratégicos:.

1. Lineamientos estratégicos en materia de ordenamiento y desarrollo territorial

- Revisión y unificación de la normativa relacionada con el nivel departamental, con el fin de fortalecer el papel de los departamentos en la promoción del desarrollo económico y social y como eje articulador del Estado colombiano.
- Diseño de un esquema de incentivos para promover procesos asociativos de gestión urbano-regional, orientados a consolidar corredores estratégicos o áreas de desarrollo territorial, a partir de ejes de integración o macro proyectos de interés nacional y regional, en el marco de las cinco locomotoras para el crecimiento. Los procesos asociativos contribuyen al fortalecimiento de la organización político administrativa existente sin necesidad de crear nuevas entidades territoriales.
- Impulso a la agenda legislativa de ordenamiento territorial –Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, reformas al régimen municipal, reforma a la Ley 128 de 1994, Ley para Régimen especial de Distritos, fortalecimiento del marco legal de las asociaciones de municipios y otras figuras de cooperación publico-privadas-comunitarias–, para reconocer e institucionalizar dinámicas flexibles de ordenamiento territorial –áreas metropolitanas, ciudades-región y corredores o áreas de desarrollo–, así como para establecer directrices departamentales y metropolitanas de ordenamiento territorial. En suma se trata de fortalecer el marco legal para promover dinámicas flexibles de ordenamiento territorial.
- Fortalecimiento de los procesos de planificación y ordenamiento territorial, incorporando la prevención, atención y gestión del riesgo frente al cambio climático, con el propósito de que se constituyan bases para la anticipación oportuna ante desastres naturales y se superen estructuralmente las condiciones de vulnerabilidad ante amenazas de origen natural o antrópico.
- Incorporación del territorio marino-costero en el ordenamiento territorial, en la planificación[664] y en la gestión del desarrollo regional y del país[665], mediante la formulación de una nueva política que establezca directrices para el ordenamiento territorial de los espacios oceánicos y de las zonas costeras e insulares[666]. Se impulsará el desarrollo de procesos de ordenamiento territorial de zonas de borde costero, mediante mecanismos de cooperación interinstitucional para la concertación entre autoridades y actores territoriales en torno a un ordenamiento territorial que vincule la gestión del riesgo y el manejo ambiental para el aprovechamiento sustentable de éstas zonas.
- Armonización de competencias entre los niveles de gobierno, a partir de la formulación de una política diferencial que defina los criterios generales, instrumentos, procedimientos y

[664] Mediante el fortalecimiento de la institucionalidad requerida para los asuntos marino costeros y la elaboración del Plan Nacional Pesquero, garantizando tanto la pesca industrial como la artesanal.
[665] Facilitando las cadenas de valor de actividades productivas relacionadas, el aprovechamiento sustentable de los recursos marino-costeros y propiciando la investigación, desarrollo e innovación competitiva anclada en sus activos mediante el desarrollo de programas de investigación, la realización del inventario de la biodiversidad marina y estudios de ecosistemas, el fomento de la bio-prospección de los recursos marinos, la identificación y monitoreo de los cambios en los ecosistemas como resultado de las actividades productivas, el desarrollo de tecnologías limpias e innovadoras y la formulación de planes sectoriales, en particular, el Plan Nacional Pesquero que ordene lo relativo a la pesca industrial y artesanal, el Minero- Energético y el de transporte (intermodal).
[666] Esta política debe hacer referencia al fortalecimiento de las unidades ambientales costeras y oceánicas, que establezca y refuerce las áreas marinas protegidas y costeras con representatividad de ecosistemas estratégicos que sirvan de reservorio para poblaciones y especies de importancia para los diferentes sectores productivos; y a la promoción de la inclusión de los riesgos a la ocurrencia de fenómenos naturales en los planes de ordenamiento territorial en los municipios costeros.

responsables, para la relación Nación-territorio, mediante el desarrollo legal y técnico para la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad, coordinación y complementariedad, así como su enfoque particular en los diferentes sectores del desarrollo. Para ello se deberán tener en cuenta los requerimientos específicos de capacidades técnicas, financieras y administrativas propias de cada sector y la disponibilidad de recursos de la institucionalidad territorial.

- Institucionalización de mecanismos de coordinación y concertación, como los contratos plan - contratos de acción pública[667] entre la Nación y los territorios –entendidos como conjuntos de municipios y/o departamentos para la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial–, con el fin de que los planes de desarrollo departamentales y municipales se integren con los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 210-2014: *Prosperidad para todos*, a partir de la aplicación de los principios de subsidiaridad, complementariedad, coordinación y concurrencia.
- Fortalecer la utilización de Sistemas de Información Geográfica para apoyar los procesos de planeación y gestión del desarrollo del país.
- Fortalecer el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (Decreto 2828 de 2006) y apoyar a las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), como instancias responsables del diseño de la política regional para el desarrollo empresarial y de la articulación con el Gobierno nacional en materia de competitividad. Para tal fin, se brindará a los departamentos asistencia técnica y acompañamiento en el proceso para fortalecer la institucionalidad de sus Comisiones. Igualmente, se definirá un mecanismo de participación directa de las CRC en la Comisión Nacional de Competitividad, y entre las CRC fomentar el intercambio de sus experiencias en el proceso de implementación de los planes de competitividad. Finalmente, se trabajará para que lo plasmado en los planes regionales de competitividad se articule con los planes de desarrollo territorial. Por otra parte promover la articulación de las diferentes instancias de desarrollo regional entre ellas: Codecyds, Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, en el marco de las CRC.
- Impulsar y fortalecer institucionalmente el Sistema Administrativo del Interior (SAI)[668], con el fin de que continúe su misión de articular en el ámbito territorial, la gestión e implementación de las políticas públicas relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las temáticas establecidas por el Decreto 565 de 2010.

2. Lineamientos estratégicos en materia de descentralización

La descentralización es el marco en el cual se debe redefinir la relación Nación-territorio, por ello en esta materia los lineamientos estratégicos son:

- Elaboración de proyecto de ley orgánica en materia de distribución flexible y gradual de competencias, con el fin de contar con un sistema de distribución de competencias depurado, integral y diferenciado, con base en las características territoriales, que propicie una adecuada articulación entre niveles. Se pretende profundizar en el tratamiento diferencial para los sectores salud, educación y agua potable y saneamiento básico, y establecer un marco legal e

[667] Un contrato de acción pública formaliza un proceso de cooperación y fija obligaciones recíprocas, con el fin de atender uno o varios objetivos comunes. Las propuestas regionales deben estar respaldadas por procesos participativos de planificación estratégica territorial con visión de largo plazo.
[668] Ley 489 de 1998 y Decreto 565 de 2010.

institucional que regule y precise las competencias de departamentos y municipios en materia de la lucha contra la pobreza, desempleo, promoción del desarrollo económico y atención a la población vulnerable.

- Unificación, articulación y/o modernización de las normas para el buen gobierno territorial –planeación y ordenamiento territorial, sistema presupuestal, modernización del régimen procedimental tributario territorial, esquemas de gestión territorial diferenciales, reporte de información financiera y presupuestal de las entidades territoriales a través de un canal único en el Gobierno nacional, carrera administrativa territorial, rendición de cuentas, etc.–, con el fin de proporcionar a las entidades territoriales claridad normativa sobre los procedimientos de gestión pública que deben desarrollar para el cumplimiento de sus competencias con enfoque de gestión orientada a resultados, considerando, en lo que sea pertinente, las particularidades regionales.
- Fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio de las entidades territoriales, para lo cual se plantea: (1) el incremento de la tarifa mínima legal del impuesto predial en los municipios, (2) fortalecer al IGAC técnica y presupuestalmente para ampliar su capacidad de actualización catastral, (3) mejorar las capacidades institucionales de las administraciones municipales y departamentales, con el fin de incrementar la disponibilidad de fuentes de financiamiento del desarrollo territorial.
- Disminución de la inflexibilidad presupuestal en las entidades territoriales, eliminando la destinación sectorial específica de los recursos de forzosa inversión de la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones.
- Reforma Constitucional al Régimen de Regalías, con el fin que estos recursos no se concentren en unas pocas entidades territoriales, sino que sus beneficios sirvan para el apalancamiento de inversiones de impacto en todas las regiones. Se creará el Sistema General de Regalías (SGR), para hacer más equitativa su distribución territorial y financiar proyectos estratégicos regionales, atendiendo para su distribución criterios de pobreza, población y condiciones de desarrollo. Así mismo, se destinarán recursos a ciencia, tecnología e innovación y se definirán mecanismos de ahorro público y ahorro pensional para contribuir a la política de estabilidad macroeconómica y de competitividad del país. Al Interior del SGR se crearán los fondos de compensación regional y de desarrollo regional.
- Incentivos a los municipios y distritos que realicen inversiones en planes, programas y proyectos que beneficien a la población desplazada y contribuyan a las metas de atención a este grupo poblacional, dichos incentivos se refieren a la exclusión de la obligación de realizar aportes al FONPET por concepto de recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones.
- Ajuste de la institucionalidad para la unificación de los procesos de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías. Desarrollar instrumentos como interventorías administrativas y financieras en tiempo real, asistencia técnica a las entidades beneficiarias, auditorías visibles y coordinación interinstitucional con los organismos de control, así como convenios de reforzamiento de la gestión territorial con las firmas extractivas, en el caso de las regalías con el fin de contribuir al uso adecuado de los recursos públicos y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.
- Fortalecimiento de las reglas de responsabilidad fiscal, tales como la Programación de mediano y largo plazo a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), ajuste de las normas de endeudamiento público territorial y del régimen de vigencias futuras para

entidades territoriales, revisión y ajuste de la financiación de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en función de la capacidad de generación de recursos propios y en el marco de la Ley 617 de 2000, y la diferenciación de competencias que plantea el proyecto de LOOT. Lo anterior, para contribuir a la política de estabilidad macroeconómica del país, asegurar que los Gobiernos territoriales manejen responsablemente sus finanzas. Dichas reglas se deberán extender a las entidades descentralizadas subnacionales, con el diseño de un marco legal y metodológico que permita cuantificar y ajustar las finanzas del sector descentralizado en el análisis fiscal territorial.

- Consolidación de un sistema único de reporte de la información de las entidades territoriales a la Nación, a partir de la experiencia del Formato Único Territorial, de tal suerte que ésta sea la fuente oficial de la información pertinente para la asignación de recursos del SGP y del SGR, así como la herramienta para mejorar la transparencia, oportunidad y consistencia de la información presupuestal territorial que contribuya a evitar la duplicidad de trámites a las entidades territoriales.
- Formulación de una política de desarrollo local que contribuya a que las entidades territoriales trasciendan su rol de prestadoras de servicios y se conviertan en gerentes de su propio desarrollo, a través de la promoción de estrategias, espacios e instrumentos como las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) y el Movimiento OVOP, entre otros.
- En este mismo sentido, se adelantarán un conjunto de acciones dirigidas al desarrollo empresarial y aumento de la competitividad, especialmente del sector artesanal, teniendo en cuenta los siguientes elementos: asociatividad; formalización; adecuación de materias primas, procesos y productos a las características de los mercados y criterios de sostenibilidad ambiental; comercialización, promoción y posicionamiento de mercado a través de la diferenciación de productos (diseño) y gestión de la calidad; y el desarrollo de información sectorial.
- Consolidación de los instrumentos para medir y divulgar los resultados de la descentralización, a partir de los índices de desempeño fiscal e integral y de gobernabilidad para contribuir al uso adecuado de los recursos públicos, al control ciudadano y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.
- Brindar instrumentos para articular los procesos de planificación territorial y las normas de manejo de uso del suelo, de tal forma que se tengan en cuentan los riesgos por desastres naturales y cambio climático y se realice una gestión adecuada para su prevención y mitigación.

3. Lineamientos estratégicos en materia de fortalecimiento Institucional territorial

Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial

Este programa permitirá al Gobierno nacional mayor efectividad en el desarrollo de su competencia de asistencia técnica territorial, articulando esfuerzos, acciones y recursos dispersos de las diferentes entidades del orden nacional, así como de otros actores involucrados en el tema, en función de las brechas internas en el nivel de desarrollo de sus departamentos y municipios, de tal forma que se generen y fortalezcan las capacidades institucionales territoriales para el desarrollo endógeno y el buen gobierno en la gestión de lo público.

Los criterios que se tendrán en cuenta para el diseño del programa son los siguientes: integralidad en torno a la gestión territorial, gradualidad, evaluabilidad, viabilidad, pertinencia y flexibilidad.

Adicionalmente, en el diseño e implementación del Programa, el Gobierno nacional: (1) contará con la participación de las entidades territoriales, el sector privado, la academia, los organismos de cooperación internacional y la sociedad civil; (2) considerará que la atención a los territorios debe hacerse de manera diferenciada, de acuerdo con sus condiciones y potenciales; (3) utilizará distintas modalidades de intervención (cooperación horizontal, jornadas de divulgación, visitas técnicas, diplomados, etc.); y (4) dispondrá de las tecnologías de la información y las comunicaciones, no sólo como medio de divulgación, capacitación y formación, sino para generar un sistema de información que además de permitir contar con líneas de base y criterios para hacerle seguimiento y evaluación a los resultados del Programa, disponga de información relacionada con la oferta y demanda institucional.

El Programa beneficiará a diferentes actores –administraciones locales y departamentales, instancias regionales y subregionales, sociedad civil, población vulnerable, sector privado y academia–, de tal forma que se contribuya a la prestación eficiente de servicios a la ciudadanía, a la implementación de modelos gerenciales pertinentes y efectivos, al uso eficiente y transparente de los recursos públicos –en todos los niveles de la administración–, al control social y la participación ciudadana, a la configuración de alianzas público-privadas o fortalecimiento de las existentes y, en general, a la consolidación de la democracia y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.

Este Programa contemplará, entre otras, las siguientes actividades: (1) sensibilización de las entidades del nivel nacional sobre la importancia de la comprensión del territorio; (2) definición de una estrategia para el fortalecimiento de las entidades del orden nacional en su competencia de asistencia técnica territorial y para la articulación de esfuerzos y recursos; (3) Identificación integral y diferenciada regionalmente de fortalezas y debilidades en la gestión territorial; (4) identificación y articulación entre la oferta y demanda existentes en materia institucional, en función de los requerimientos de las entidades territoriales y de los objetivos del PND; (5) orientación técnica y facilitación para la elaboración de planes estratégicos territoriales y formulación de proyectos; (6) diseño de un paquete de apoyo al fortalecimiento institucional para asegurar cruce efectivo de oferta y demanda; (7) definición de estímulos para mejorar la gestión pública, por ejemplo, la promoción de mejores prácticas, y la generación de acuerdos y alianzas públicas y público-privadas y social - comunitarias.

El Programa, tal como se muestra en el siguiente cuadro, se concentrará, bajo un enfoque de gestión de calidad, en temas transversales como la visión, planeación estratégica territorial, la presupuestación, el recaudo tributario, la gerencia pública, la gestión del riesgo, la formulación de proyectos, la atención a población vulnerable y los procesos de contratación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. También hará énfasis en el uso de instrumentos y metodologías que: (1) contribuyan a la prestación eficiente de servicios de competencia departamental y local; (2) apoyen la formulación concertada, entre los actores públicos y privados relevantes, de visiones de desarrollo territorial; (3) promuevan el desarrollo económico local, por ejemplo, las ADEL, el desarrollo de clústeres, el Movimiento OVOP, los programas regionales de desarrollo y paz, los Planes Regionales de Competitividad (PRC), etc.; (4) fortalezcan a la ciudadanía y a las organizaciones sociales, cualificando su participación en la gestión pública y promoviendo una cultura ciudadana; (5) incentiven alianzas público-privadas, involucrando a la academia e impulsando el uso de la ciencia, la tecnología y la

innovación; (6) fortalezcan los sistemas de información territorial; y (7) promuevan la gestión de alianzas y hermanamientos entre territorios colombianos, entre países de características similares a Colombia –vía cooperación Sur-Sur– y entre regiones de Colombia con otros países (cooperación descentralizada) para gestionar cooperación técnica, financiera y comercial que genere valor a las apuestas de desarrollo de las regiones colombianas.

Figura VII-13. Temas según ámbito de aplicación del programa

Fuente: DDTS-DNP

Un objetivo adicional del programa, será la regulación del mercado de asistencia técnica en materia de gestión pública territorial, así como el diseño de instrumentos que permitan la cualificación de la ciudadanía y la mejor preparación de los futuros dirigentes y funcionarios territoriales.

Para el éxito del programa, su diseño incluirá la definición de una instancia nacional de coordinación y la identificación de financiación, mediante proyectos de cooperación y/o crédito internacional, además de recursos del presupuesto nacional.

c) Principales metas

Tabla VII-14. Metas de resultado

Descripción de la meta	Indicador	Línea de base	Meta cuatrienio
Implementar experiencias piloto de celebración de Contrato - Plan entre la Nación y entidades territoriales y/o figuras asociativas	Número de experiencias piloto realizadas	0	3
Calificación promedio de desempeño integral	Índice de desempeño integral	62,1	64,5
Calificación promedio de desempeño fiscal	Índice de desempeño fiscal	60	62
Participación de la recaudación tributaria territorial en el total nacional.	Recaudo tributario territorial/recaudo tributario nacional	18,7%	21%

Tabla VI–VII-15. Metas de proceso

Programa de Creación y fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales diseñado e implementado en su primera fase
Un documento CONPES con estrategia de articulación Nación- territorio, a partir del desarrollo de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad
Un documento de política para establecer incentivos efectivos a las dinámicas de integración regional
Un proyecto de código departamental propuesto
Un documento CONPES para la formulación de la política marino-costera
Un estudio de los límites de gasto de la Ley 617, con base en la diferenciación de esquemas administrativos, elaborado
Un proyecto de ley para incrementar la tarifa mínima aplicable al impuesto predial formulado
Un proyecto de reforma constitucional para crear el sistema General de regalías y una proyecto de reglamentación formulados
Un estudio sobre la viabilidad fiscal del sector descentralizado del nivel territorial formulado
Un proyecto de régimen procedimental tributario territorial formulado
Un proyecto de Ley de redistribución de competencias diferenciales y graduales entre niveles de gobierno elaborado
Un proyecto de ley de modernización y unificación del proceso de planificación territorial formulado
Proyecto de ajuste al estatuto presupuestal territorial formulado
Un documento CONPES para la formulación de la política de desarrollo local

2. Consolidación del sistema de ciudades

El sistema de ciudades contribuye de manera importante al crecimiento económico del país. En efecto, se estima que las actividades en los centros urbanos han aportado en los últimos 40 años, en promedio, más del 50% del crecimiento del PIB Nacional. La población urbana entre los periodos censales de 1951 y 2005 pasó de 4,4 a 31,9 millones habitantes, con un salto en la participación del 39% al 74% frente a la población total del país. Si bien este proceso de urbanización ha sido similar al de otros países de la región, el sistema de ciudades colombiano se caracteriza por una diversa ocupación del territorio y una baja primacía urbana de la ciudad más grande, sobre el total del sistema urbano –Bogotá alberga el 21% de la población urbana del país–[669]. De esta forma, como se observa en la tabla VII-16, para 2014 se mantendrá el número de ciudades mayores a un millón de habitantes y aumentará a 48 el número de ciudades mayores a 100.000 habitantes.

Tabla VII-16. Estadísticas urbanas 1951-2014, (población en miles)

Población	1951	1973	1993	2005	2010	2014
Población total	11.455	22.862	37.662	42.888	45.508	47.661
Población urbana	4.459	13.548	25.856	31.886	34.387	36.359
Porcentaje población urbana	39%	60%	69%	74%	76%	76%
Población 4 ciudades principales	1.506	5.600	10.099	12.099	13.047	13.688
Población ciudades mayores a	1.720	8.920	17.421	21.512	23.750	25.806

[669] Santiago de Chile tiene el 39%; Buenos Aires, el 34%; y Lima, el 40% de la población urbana de su respectivo país.

Población	1951	1973	1993	2005	2010	2014
100.000 habitantes						
Número de ciudades mayores a 1.000.000 de habitantes	0	2	4	4	4	4
Número de. mayores a 100.000 habitantes	6	18	33	38	41	48

Fuente: DANE

Diversos estudios han encontrado una relación positiva entre la urbanización y el crecimiento económico, innovación, competitividad y calidad de vida, producto de las economías de alcance y aglomeración. El ejemplo más evidente de lo anterior es la convergencia que se ha presentado hacia la universalidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en las zonas urbanas del país, pasando entre 1964 y 2005 del 66% al 98% en energía, del 64% al 94% en acueducto, y del 59% al 90% en alcantarillado.

Conforme a lo anterior, los procesos de desarrollo urbano y los regionales requieren abordarse integralmente. Para el efecto, es necesario que los centros urbanos, como nodos concentradores, transformadores y difusores del desarrollo, potencien y sean motores del desarrollo regional.

a) Diagnóstico

Una de las principales características del sistema urbano Colombiano es la baja densidad económica de las principales ciudades, en comparación con las densidades de población observadas. De acuerdo con el Banco Mundial, Bogotá es una de las ciudades más densas desde el punto de vista demográfico (ocupa el puesto 16 en una muestra de 800 ciudades con población superior a 500 mil habitantes) y la densidad económica es inferior a la de otras ciudades que presentan una densidad poblacional menor.[670] Así mismo, aspectos relacionados con la topografía, la cantidad y calidad de las vías, hacen que los tiempos y los costos de los desplazamientos sean altos, reduciendo el acceso a los mercados y la movilidad de las personas, bienes y servicios (distancia económica). Además, se observan fuertes divisiones al interior de las ciudades, evidenciadas, por ejemplo, en la concentración de asentamientos precarios en la periferia urbana, lo cual genera barreras de acceso a bienes y servicios a la población más pobre.

El acelerado proceso de urbanización está generando importantes procesos de conurbación y una gran interrelación entre las ciudades con su entorno regional, que se evidencia en la suburbanización no planificada alrededor estas. Por lo tanto, es necesario analizar lo que está ocurriendo en el país con el sistema de ciudades, en relación con: (1) la articulación de los corredores industriales y de conectividad (infraestructura y logística) con sus ámbitos regionales, (2) la forma en que se están controlando las externalidades negativas de la urbanización, (3) la financiación y provisión de bienes públicos, y (4) la gobernabilidad de las ciudades.

Sobre el primer aspecto, dado su incipiente nivel de ejecución, las zonas francas no han tenido aun impactos relevantes de orden urbano-regional. Estas han tendido a localizarse en las regiones con mayor densidad industrial, respondiendo en buena medida a los beneficios tributarios brindados por las entidades territoriales y no es tangible todavía su articulación con el sistema de ciudades.

[670] El número de establecimientos comerciales por km^2 observado en Bogotá es de 149, mientras que ciudades como Miami hay 207, en San Francisco, 276; y en Washington D.C., 216.

De otra parte, las ciudades colombianas no cuentan con herramientas que permitan articular el ordenamiento urbano y la movilidad con sus entornos regionales aprovechando los sistemas logísticos, de manera que se evite el crecimiento no planificado de zonas de cargue y descargue de mercancías, lo cual reduce la eficiencia que pueden tener los procesos logísticos y la competitividad de las ciudades para promover un acceso eficiente a los mercados y el mejoramiento en la calidad de vida.

En relación con la financiación y gobernabilidad de las ciudades, éstas presentan importantes retos y limitaciones, relacionados con la debilidad institucional, la cual se expresa entre otros aspectos en falta de sistemas de información e indicadores que midan el pulso a la gestión y calidad de vida urbana. En cuanto a las figuras legales existentes para la articulación territorial, es evidente la debilidad institucionalidad de las áreas metropolitanas y de sus instrumentos de financiación y planeación, como también la escasa aplicación de los Comités de Integración Regional, definidos por la Ley 614 de 2000.

Por último, en relación a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones, se han evidenciado varios problemas relacionados con la limitada disponibilidad de recursos y deficiencias en la focalización del gasto público para atender sectores con alta dispersión, multiplicidad de prestadores que ocasionan problemas de regulación y seguimiento y falta de articulación de la planificación de inversiones de servicios públicos e infraestructura.

b) Objetivos

- Fortalecer el sistema de ciudades y los procesos de urbano-regionales, como instrumento para cerrar las brechas regionales de crecimiento y reducción de la pobreza.
- Establecer una política de largo plazo para consolidar un sistema de ciudades que aproveche de mejor manera los beneficios de la urbanización y de la aglomeración, y a su vez que considere una mayor integración regional.

c) Lineamientos y acciones estratégicas

1. Formular una política que consolide el sistema de ciudades

La localización de la población en centros urbanos y la concentración de actividades económicas y servicios en los mismos, ha venido desarrollando un sistema jerarquizado de ciudades, y de dinámicas urbano-regionales, con distintas expresiones territoriales que buscan integrar y armonizar las capacidades y los potenciales urbanos y regionales. La formulación de una política de largo plazo debe buscar: (1) aumentar la densidad económica de los centros urbanos; (2) fortalecer el acceso a mercados y la conectividad, (3) reducir las divisiones internas y entre el sistema de ciudades, e; (4) incentivar las iniciativas de armonización regional en cuanto a instrumentos tributarios y de política social. Para esto las acciones estratégicas son:

Caracterización del sistema de ciudades

Como elemento fundamental de una política de ciudades integradas regionalmente, se hace necesario focalizar las distintas acciones de manera diferencial teniendo en cuenta las siguientes tipologías urbano.

Ciudad-región, aglomeración urbana o región metropolitana

Centros urbanos con destacada influencia regional o zonas cuya delimitación territorial y funcional está definida por la interdependencia de sus sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, consolidados o en proceso de consolidación, con marcados procesos de conurbación y absorción de zonas sub-urbanas y rurales. Se considerarán ciudades-región de diversa escala: grandes, intermedias y menores.

Eje o corredor de integración y desarrollo

Conformado por centros urbanos de distintas dimensiones conectados entre si a través de corredores de movilidad o rutas de transporte, que están motivando el intercambio de servicios, los negocios, el desarrollo inmobiliario y de actividades logísticas, que se articulan a través de intervenciones público-privadas, entre ciudades o regiones, y con los territorios circundantes. En esta categoría, se han identificado preliminarmente los siguientes: Cartagena - Barranquilla - Santa Marta; Manizales - Pereira - Armenia, Tunja - Duitama - Sogamoso; y Cali - Buenaventura.

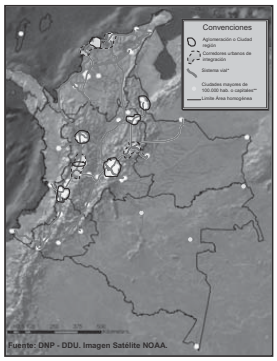
Centros subregionales

Centros urbanos que no forman parte de una aglomeración o ciudad-región cercana, y que se localizan en enclaves productivos agropecuarios, minero-energéticos o turísticos, entre otros. En esta categoría se pueden identificar ciudades como Montería, Sincelejo, Valledupar, Buenaventura, Barrancabermeja, Riohacha, Tumaco, Florencia o Quibdó; las cuales deben consolidarse con acciones que tiendan a fortalecer sus relaciones con el entorno rural y priorizar intervenciones en asentamientos precarios, movilidad y espacio público.

Ciudades de frontera o binarias

Centros urbanos localizados en proximidad a las fronteras con los países vecinos, que guardan una estrecha relación y dependencia económica y cultural. A través de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se definirán los "hechos urbanos de frontera", asociados principalmente con vivienda, servicios públicos y movilidad, y se fortalecerán los mismos en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de tales municipios.

Figura VII-14Estructura general del sistema de ciudades



* Se resaltaron algunos tramos del sistema vial y proyectos en proceso (p.e Autopista de las Américas).
** Incluye algunos centros urbanos con población inferior a 100.000 habitantes que hacen parte de aglomeraciones urbanas

Definición de esquema institucional

La formulación de esta política será liderada por el DNP, con el apoyo de Ministerios, Gremios y centros de investigación. Su implementación se apoyará en los Comisiones Regionales de Competitividad.

Fortalecer las líneas de investigación en temas urbano - regionales

Para lo cual se hace necesario vincular a las universidades y a los centros de investigación del país en el desarrollo de la estrategia de mediano y largo plazo del sistema de ciudades.

2. Articulación del sistema de ciudades con corredores de conectividad, infraestructura y competitividad

Con el propósito de fortalecer el acceso a mercados, los capítulos de Infraestructura y Transporte definen estrategias que aumentarán la conectividad entre el sistema de ciudades. En complemento a lo anterior, se identificaron las siguientes acciones:

- Alinear las estrategias e incentivos para la localización industrial y de zonas francas, en consideración a los objetivos, potencialidades y sus impactos sobre el sistema de ciudades.

- Integrar las políticas de logística e infraestructura con las ciudades: Apoyar a las entidades territoriales en la articulación de los planes logísticos y de infraestructura con sus planes de ordenamiento territorial y de movilidad mediante el diseño de herramientas que orienten el desarrollo, la planificación, administración y los mecanismos de financiación de infraestructuras de manera integrada con los lineamientos de servicios públicos, planificación urbana y regional.

3. Manejo de las externalidades de la urbanización

La consolidación del sistema de ciudades debe minimizar las externalidades negativas sobre el ambiente, producto de los procesos de urbanización. En consecuencia se plantean las siguientes acciones:

- Ambiente urbano: consolidar la política de Gestión Ambiental Urbana formulada por el MAVDT, la cual establece acciones para enfrentar los problemas ambientales de las áreas urbanas[671] atendiendo las particularidades regionales. Así mismo, se fortalecerá la articulación y coordinación de acciones entre las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y los Distritos, con las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Ocupación suelo rural: para fortalecer los instrumentos de control sobre el suelo sub-urbano y rural, se revisarán las disposiciones del Decreto 3600 de 2007, relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural. En adición, con el apoyo del IGAC y las Corporaciones Autónomas Regionales se precisarán y limitarán los suelos de mayor importancia agrológica y se brindará asistencia técnica a los municipios para garantizar la sostenibilidad de los suelos rurales y de importancia ambiental a través de los Planes de Ordenamiento Territorial.
- Gestión del riesgo en las ciudades y cambio climático: Desarrollar las metodologías que establezcan los mínimos técnicos necesarios para realizar estudios de amenaza y vulnerabilidad, de escala local y regional, y su incorporación en los instrumentos de ordenamiento y planificación del desarrollo. El desarrollo de las ciudades debe incorporar estudios detallados de amenaza, los cuales determinarán las condiciones de ocupación y construcción. En el marco de la política de cambio climático se diseñará una estrategia sectorial de vivienda y desarrollo urbano.

4. Fortalecimiento del buen gobierno en la gestión urbana

La implementación de esta política requiere el fortalecimiento de la gestión pública a través de una adecuada comunicación con los ciudadanos, y de instrumentos financieros y de planeación que respondan a las dinámicas regionales. Para esto, las acciones propuestas son:

Conectividad - territorios digitales

Con el propósito de apoyar la gobernabilidad de las ciudades, el Gobierno nacional apoyará de manera prioritaria el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías por parte de las entidades territoriales para que ofrezcan servicios que agilicen los trámites para empresas e individuos. Además, a través de la estrategia de territorios digitales se promoverán iniciativas de origen

[671] Relacionados con la generación y conservación del espacio público, la sostenibilidad de la infraestructura vial y urbana, aspectos de transporte urbano y movilidad, construcción, gestión del riesgo, protección del aire, gestión integral de residuos sólidos y uso eficiente del agua, entre otros.

territorial que fomenten la promoción y uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) y el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales de interés social. Así mismo, es necesario fortalecer la adopción y apropiación a nivel regional de las TIC haciendo énfasis en la masificación del uso de internet mediante el desarrollo de alianzas público privadas para el despliegue eficiente de infraestructura de redes de comunicaciones y el establecimiento de Tecnocentros, dotados con conectividad de banda ancha dentro de la política de acceso universal.

Instrumentos regionales de financiamiento

Es necesario adelantar procesos de armonización a nivel regional de los diferentes instrumentos tributarios para "balancear" la localización de diversas actividades (industria, vivienda de interés social, vivienda de estratos medio y alto, equipamientos regionales, etc). Así mismo, se debe aumentar el recaudo del impuesto predial y definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional, articulando mejor los mecanismos existentes (p.e la sobretasa ambiental del predial).

Rol de las áreas metropolitanas

Es importante ajustar el esquema de las áreas metropolitanas en temas como: (1) precisión de los criterios que dan cuenta de la configuración de un fenómeno de conurbación o metropolización y de los hechos metropolitanos; (2) desarrollo de instrumentos para el ejercicio de sus funciones misionales (como autoridades de planeación, ambientales y de transporte); (3) participación en procesos de generación de suelo y coordinación de políticas de vivienda; y, (4) articulación del ordenamiento territorial regional.

Indicadores de gestión urbana

Se promoverá el diseño y definición de un indicador de gestión urbana estándar con el propósito de que las autoridades locales hagan seguimiento y evaluación permanente a su gestión local. El indicador como mínimo deberá brindar información relacionada con aspectos económicos, sociales, ambientales (sostenibilidad) y de finanzas públicas. Los indicadores que se definan deberán ser actualizados periódicamente por parte de las entidades territoriales y el sistema debe servir de insumo para la toma de decisiones tanto del sector público como del privado.

5. Acceso eficiente a los servicios públicos

El acceso a los servicios públicos mejora las condiciones de vida de la población, así como promueve la eficiente localización de usos y actividades. Para esto se requiere fortalecer la competencia, la regulación y la focalización de los subsidios del Estado. De esta forma, en complemento a las acciones específicas que se incluyeron en los sectores de energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento básico, se identificaron cuatro acciones transversales para alcanzar dicha meta:

La planificación de los servicios públicos domiciliarios y las TIC

En ellas deben considerar la visión urbano-regional que se construya en desarrollo de las estrategias del presente capítulo.

Promoción de la competencia y fortalecimiento Comisiones de Regulación

Fortalecer financiera, técnica e institucionalmente las funciones de regulación, incrementando la capacidad técnica de las Comisiones de Regulación (CRA, CREG y CRC) mediante la separación de las funciones administrativas y la revisión del esquema de inhabilidades y remuneración.

Focalización subsidios

Mejorar la focalización de subsidios en los sectores de energía y agua para que el esquema solidario sea sostenible, para lo cual se debe analizar el nivel de consumo de subsistencia en cada sector y adoptar la nueva metodología de estratificación socioeconómica que tenga una mayor correlación con los índices de pobreza y la información disponible de capacidad de pago.

Financiación de traslado de redes por construcción de infraestructura vial

Definir lineamientos para un esquema de responsabilidades intersectoriales en un marco normativo que permita articular el desarrollo de las inversiones en los diferentes sectores. Este marco debe considerar criterios de eficiencia económica, simplicidad y neutralidad evitando que se generen traslado de rentas de un sector al otro. Entre los criterios a considerar está la vida útil de las redes a ser trasladadas.

d) Metas de procesos

Tabla VII-17

-	Documento de política con visión de mediano y largo plazo del sistema de ciudades formulado
-	Nueva metodología de estratificación socioeconómica implementada
-	Documento de política con esquema de traslado de redes por construcción de infraestructura vial formulado
-	Documento metodológico para la definición de un índice de gestión urbana

3. Planes de consolidación

a) Diagnóstico

El Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) es un instrumento de coordinación interinstitucional que busca asegurar, de manera gradual e irreversible, la construcción de condiciones de seguridad y paz y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el territorio nacional para garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y el desarrollo humano.

El PNCT focaliza los recursos del Estado en las regiones golpeadas por los grupos al margen de la ley y el narcotráfico, en especial por la economía ilegal de los cultivos ilícitos. Las "zonas de consolidación" han sido seleccionadas porque allí han convergido históricamente una serie de factores desestabilizantes, que además han tenido un fuerte impacto sobre el desarrollo de regiones aledañas y del país en general: una débil presencia histórica del Estado, cultivos ilícitos, grupos al margen de la ley que pretenden controlar esas economías ilegales, altos índices de

desplazamiento y victimización y, con frecuencia, una importante destrucción del medio ambiente.

El PNCT pretende brindar a la población de esas regiones las mismas oportunidades de desarrollo y exigibilidad de derechos, de las que gozan los ciudadanos de otras regiones del país, así como establecer mecanismos efectivos para prevenir el desplazamiento forzado, y construir soluciones definitivas al problema de los cultivos ilícitos. Si se logra llevar las zonas de consolidación al nivel medio de desarrollo nacional, el país entero tendrá un apoyo mucho más sólido para asegurar el crecimiento y la prosperidad sostenible como base para el desarrollo humano.

Por otra parte, al establecer un marco de seguridad y mejora en las regiones más afectadas por la violencia, la consolidación crea las condiciones que hacen posible la reparación, la restitución y la reconciliación, pilares de la Prosperidad Democrática.

En resumen, se trata de *integrar* a la vida política, económica y social del país las regiones periféricas de la frontera agrícola que por décadas han sido el escenario de la violencia y la economía de la coca. Al lograr esa integración, la consolidación misma se convierte en un factor fundamental de equidad.

El PNCT será coordinado por la Presidencia de la República. El direccionamiento estratégico será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, que priorizará las regiones para la intervención, mientras que el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR) estarán a cargo de la ejecución.

En esencia, las intervenciones regionales tendrán cinco componentes:

- *Una visión territorial*, que parta de una comprensión adecuada de las lógicas territoriales y ayude a lograr un ordenamiento óptimo, mediante la inversión focalizada de recursos en bienes públicos (infraestructura, educación, etc.) y el desarrollo de proyectos productivos.
- *Planes regionales*, que describan con precisión las diferentes líneas de intervención y aseguren un marco estructurado para la planificación de los proyectos de consolidación.
- *Mecanismos de coordinación regional* –los Centros de Coordinación Regional bajo la dirección del CCAI–, que aseguren la coordinación entre las diferentes agencias nacionales que intervienen el territorio, en particular los proyectos civiles y el componente de seguridad, así como la coordinación con las autoridades regionales y locales, y con la cooperación internacional.
- *Secuencias de intervención*, que son el desarrollo de los planes regionales con un criterio de intervención secuencial, de acuerdo con los avances en seguridad y el desarrollo de condiciones de estabilidad que permitan emprender proyectos de mayor envergadura de erradicación de cultivos ilícitos (con frecuencia voluntaria), titulación, desarrollo económico y de infraestructura, etc.
- *Seguimiento y evaluación*, toda intervención es dinámica y requiere de constantes afinamientos durante su ejecución, dada la heterogeneidad de las zonas de consolidación.

El PNCT responde a la necesidad de desplegar una acción integral y coordinada del Estado en aquellos territorios donde la presencia de las instituciones ha sido históricamente débil. En estas regiones se crearon vacíos de autoridad por cuenta de la actividad de organizaciones armadas ilegales y del narcotráfico, que se disputaban el control territorial como recurso estratégico para

sus finalidades delictivas. El resultado de esos vacíos de autoridad fue la grave afectación a la población y al ejercicio de sus derechos básicos.

Desde 2002, la Política de Defensa y Seguridad Democrática trazó como objetivo fundamental del Gobierno "reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática". La presencia permanente y efectiva de las autoridades democráticas en todo el territorio nacional se constituyó como la pieza fundamental de la seguridad y la paz. Los primeros pasos hacia el logro de ese objetivo implicaron avanzar en la recuperación militar y policial de regiones que estaban siendo controladas por grupos armados ilegales y narcotraficantes.

Entre 2002 y 2009 la Policía Nacional regresó a todas las cabeceras municipales del país, el homicidio se redujo en un 45%, el número de víctimas de masacres en un 78% y el número de secuestros en un 91%, además de una tendencia sostenida de disminución del desplazamiento forzado[672]. Estas cifras representan un avance significativo en la protección de los derechos de la población por parte de las autoridades del Estado.

Pero la seguridad democrática implicaba más que presencia policial y militar. Por eso en 2004 la Presidencia de la República creó el CCAI como una estrategia de coordinación interinstitucional con participación de más de 20 entidades civiles y de la Fuerza Pública. Los esfuerzos se concentraron en reducir la brecha de inversión de los programas sociales del Estado en las regiones focalizadas.

Los antecedentes de la estrategia del CCAI y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática del Ministerio de Defensa sirvieron de base para que a partir de 2007 se iniciara un proceso de diseño del PNCT, adoptado posteriormente en 2009, a través de la Directiva Presidencial 01 de 2009. El Plan es el resultado de una revisión interinstitucional de las condiciones geoestratégicas, del avance de la seguridad y del control institucional en todo el territorio nacional. El proceso articuló sistemáticamente los esfuerzos de seguridad y desarrollo para lograr un rediseño de las capacidades de respuesta del Estado buscando lograr impactos definitivos e irreversibles en las regiones.

Como aspectos principales del PNCT es importante resaltar los siguientes: el avance sostenido del control territorial por parte del Estado; el desarrollo de Planes Regionales de Consolidación y su construcción conjunta con alcaldías, gobernaciones y comunidad, como la hoja ruta principal para la consolidación regional; el fortalecimiento del esquema de gestión territorial a través de la creación de los CCR; la adopción de disposiciones orientadas a fortalecer recursos de inversión; y la importancia de la secuencia y las fases de intervención como metodología básica de acción.

El PNCT es el producto de un largo esfuerzo institucional. Su desarrollo ha permitido llegar al consenso interinstitucional de que la acción de la Fuerza Pública, más allá de garantizar los derechos básicos a la vida y la integridad personal, crea el marco básico de seguridad que permite la presencia integral de la institucionalidad estatal y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Y, a su vez, la presencia integral del Estado en esos territorios es condición para la irreversibilidad y sostenibilidad de la seguridad y la creación de condiciones para la Prosperidad Democrática.

[672] Cifras tomadas del Boletín de Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, Grupo de Información y Estadística, Dirección de Estudios Sectoriales, Ministerio de Defensa Nacional, septiembre de 2010.

Sin embargo, el PNCT se debe ir afinando de acuerdo con los avances en las condiciones territoriales y con las políticas del Gobierno. Con ese propósito, el Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional coordinará una revisión estratégica del PNCT en el marco del Consejo de Seguridad Nacional, para asegurar su adecuación a las condiciones y exigencias actuales y a los propósitos de la Prosperidad Democrática.

b) Lineamientos estratégicos

En el plan de gobierno 2010-2014, se adoptará el Plan Nacional de Consolidación Territorial como de alta prioridad. Los retos principales para su fortalecimiento son los siguientes:

1. Desarrollar esquemas efectivos de seguridad para la consolidación que procuren una efectiva transición entre el control territorial militar y la protección policial de los derechos ciudadanos.
2. Articular y adecuar las políticas sectoriales a las necesidades del proceso de consolidación, especialmente aquellas que contribuyen con el desarrollo rural (ejemplo: generación de ingresos y reactivación del campo, titulación de tierras y ordenamiento de propiedad, infraestructura vial y energética.)
3. Fortalecer la estructura de gestión del PNCT. Será necesario fortalecer el modelo de gestión pública interinstitucional en todos los niveles de la administración en el marco del PNCT. Ello implicará el compromiso de los ministerios y demás entidades nacionales y regionales, con los mecanismos de coordinación y la concentración de los esfuerzos del Estado en las regiones priorizadas.
4. Lograr la presencia del aparato de justicia en las regiones focalizadas, y el acceso efectivo de las comunidades al mismo.
5. Consolidar regiones libres de cultivos ilícitos y promover una cultura de la legalidad.
6. Coordinar los presupuestos de entidades nacionales, incluido el sector justicia, y de las gobernaciones y alcaldías con el PNCT. Las entidades establecerán sus planes institucionales de consolidación, articulados a los Planes Regionales, como el instrumento estructural de dicha coordinación. Las gobernaciones y alcaldías deberán tener en cuenta los procesos de consolidación regionales para la elaboración de los planes departamentales y municipales de desarrollo y la priorización de recursos de inversión. A su vez, los CCR deberán asegurar una buena coordinación con las autoridades locales y departamentales, que contribuya a su fortalecimiento institucional.
7. Asegurar el concurso del sector empresarial para la promoción de economías asociativas de pequeños productores en las zonas de consolidación.

Teniendo en cuenta estos retos, la intervención en cada una de estas regiones se hará en forma secuenciada según las fases de la consolidación –recuperación, transición, y estabilización–, y estará compuesta por las siguientes estrategias.

1. Seguridad para la consolidación

Los esfuerzos estarán dirigidos a la complementariedad de roles y misiones entre la Policía y las Fuerzas Militares en las zonas de consolidación, así como en la priorización de recursos y el

fortalecimiento de capacidades para garantizar condiciones de seguridad que permitan el ejercicio de derechos y libertades, y la llegada y el normal funcionamiento del resto de instituciones.

2. Acceso a la justicia

Se ampliará la cobertura del aparato judicial y de los Organismos de Control en las regiones priorizadas, incluidos: fiscales, investigadores criminales y jueces, ministerio público y mecanismos alternativos de justicia. Este enfoque integral debe permitir la judicialización efectiva de los miembros de grupos armados ilegales, así como la solución pacífica e institucional de las disputas entre los ciudadanos y la protección de sus derechos. Esto implica la alineación de recursos y esfuerzos decididos por parte de la rama judicial, adecuando su plan sectorial de acuerdo con la priorización de las áreas de consolidación, en observancia del principio constitucional de cooperación con la rama ejecutiva del poder público.

3. Desarrollo social

Se aumentará la cobertura y la calidad de los servicios fundamentales de educación, salud y seguridad social integral en el territorio priorizado. El PNCT se articulará con la Red JUNTOS, estrategia para la Superación de la Pobreza. El objetivo será cerrar la brecha de cobertura y calidad de los servicios sociales fundamentales. Se alinearán también las estrategias de prevención del reclutamiento forzado, protección social de las comunidades frente al desplazamiento forzado, y retorno. Lo anterior implica la priorización de recursos y esfuerzos por parte de los ministerios y entidades correspondientes del sector de la educación, la protección social, el deporte y la cultura.

4. Desarrollo económico

Se crearán las condiciones necesarias para el desarrollo de una economía lícita que remplace o prevenga los cultivos ilícitos y otras fuentes de financiación ilegal de las organizaciones narcoterroristas. Se priorizará en las regiones de consolidación el enfoque de desarrollo rural integral, incluyendo a los pequeños y medianos productores que no están vinculados a la economía ilegal. En este sentido se fomentarán los procesos productivos, el fortalecimiento de las asociaciones y del capital humano, el desarrollo de la infraestructura económica básica –vías, electrificación y comunicaciones–, el acceso a crédito y mercados, recursos financieros y a la propiedad de la tierra, así como la promoción de la movilidad social. El enfoque de desarrollo económico será compatible con la protección y la conservación ambiental bajo el principio de desarrollo sostenible.

5. Erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo

Se combinarán las diferentes modalidades de erradicación de cultivos ilícitos en función del avance en la recuperación de la seguridad territorial y la neutralización de los grupos armados ilegales. El proceso estará orientado al establecimiento de las regiones de consolidación como regiones libres de cultivos ilícitos. En las veredas donde la presencia de grupos armados ilegales es aún significativa, impidiendo la presencia de las instituciones civiles del Estado, la erradicación se hará por medio de aspersiones aéreas y de operaciones militares de erradicación manual; en las zonas donde ha avanzado la seguridad, se promoverá la erradicación voluntaria y se implementará

la erradicación manual con grupos móviles de erradicación. Se acompañará dicha erradicación con acciones estatales que eviten la resiembra y el "efecto globo".

Este propósito, implica continuar fortaleciendo la alineación de recursos y esfuerzos por parte del Ministerio de Defensa, las FF. MM., la PONAL, el Ministerio del Interior y Justicia, la Dirección Nacional de Estupefacientes, Acción Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entidades que adecuarán su plan sectorial de reducción de la oferta de drogas ilícitas, de acuerdo con la priorización de las áreas de consolidación. En todo el país se implementarán mecanismos de coordinación interinstitucionales para garantizar el desarrollo alternativo, con énfasis en las áreas de consolidación, de acuerdo con la *Política nacional de Erradicación de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial* (CONPES 3669). También se implementarán esquemas de fortalecimiento organizacional de las asociaciones de productores del desarrollo alternativo para dar sostenibilidad a los procesos de estabilización del territorio.

En materia de erradicación manual voluntaria, se continuará con los programas de proyectos productivos y familias guardabosques, señalando la importancia y potencial que tienen los ecosistemas estratégicos donde existe la problemática de los cultivos ilícitos para la implementación de esquemas REDD y MDL para mitigar el cambio climático.

6. Infraestructura y conectividad

El desarrollo de las vías rurales es un componente altamente determinante del avance de la seguridad y de desarrollo rural integral, y es una de las necesidades más críticas de las regiones de consolidación. Se priorizarán esfuerzos y recursos para el mejoramiento y sostenibilidad de la red terciaria de carreteras, vías fluviales, y las vías intermunicipales, las cuales conforman las "vías para la consolidación". Se diagnosticará y promoverá el desarrollo de las telecomunicaciones rurales en las zonas de consolidación como elemento fundamental para el desarrollo social y económico, así como un aspecto principal de la soberanía territorial especialmente en regiones de frontera.

7. Ordenamiento territorial y derechos de propiedad

Se clarificarán las competencias institucionales sobre ordenamiento territorial y ambiental y se dará un salto fundamental en la titulación y clarificación de los derechos de propiedad, así como en la restitución de tierras a la población que fue víctima del despojo por parte de los grupos armados ilegales. La coordinación entre los planes de acción del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Consolidación será determinante para lograr la consolidación sostenible de estas regiones. Para tal efecto, las entidades involucradas buscarán alinear recursos y esfuerzos priorizando dentro de sus políticas y acciones las áreas de consolidación.

8. Gobernabilidad

Con el propósito de construir las capacidades locales necesarias para la sostenibilidad de la consolidación y el liderazgo autónomo y descentralizado de los procesos de desarrollo, se

estructurará y priorizará la oferta institucional orientada a promover relaciones democráticas, constructivas y eficaces entre las instituciones públicas, y una ciudadanía organizada y fortalecida.

- ***Fortalecimiento institucional.*** Se desarrollarán capacidades y competencias técnicas y administrativas de las entidades públicas municipales y departamentales y se promoverá el aumento de su presencia en el territorio rural. Las gobernaciones y alcaldías tendrán en cuenta los planes regionales de consolidación al momento de elaborar los planes de desarrollo locales y participarán en su elaboración.
- ***Capital social y cultura ciudadana.*** Se fomentará el diálogo cotidiano sobre principios y valores democráticos como la legalidad, la convivencia, la seguridad y el valor de lo público, posicionándolos en el imaginario colectivo para generar nuevos comportamientos y el respeto a las leyes por convicción personal. Se promoverá el incremento de la participación ciudadana en el ejercicio del control social y político de la gestión pública. El fortalecimiento de esta política a largo plazo implicará un cambio cultural. Se apoyará el fortalecimiento de la organización comunitaria y ciudadana para promover su liderazgo y protagonismo en los procesos democráticos, y de control social.

9. Sistema de seguimiento y evaluación

Como un componente transversal prioritario se articularán los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación del PNCT, los cuales reúnen aspectos de la planeación, la gestión y la medición de resultados e impactos. Las unidades básicas de seguimiento a la gestión serán tanto los Planes de Consolidación Regionales como los Planes de Consolidación Institucionales. El análisis de impactos se concentrará principalmente en la evolución de las condiciones del territorio y la población, en tanto que la gestión de la información y el conocimiento generado a través de la estrategia servirán como insumo para la retroalimentación de las políticas asociadas a la consolidación territorial.

La alineación de recursos, esfuerzos y compromisos de todas las entidades del Estado frente al PNCT, será determinante para garantizar la estabilidad nacional, ya que de estas regiones emanan los principales factores de violencia en el país. La incorporación de tales regiones a la dinámica del desarrollo regional y nacional, es además un elemento fundamental para el logro de la equidad regional y para el aumento de la prosperidad nacional.

4. Turismo como motor del desarrollo regional

a) Introducción

En los últimos cuatro años Colombia ha mostrado una tendencia creciente del turismo, al pasar de 1.978.000 visitantes en 2006 a 2.494.000 en 2009, mientras que el ingreso por divisas al país debido a este renglón de la economía pasó de USD$2,0 millones a USD$2,6 millones en los mismos años.673 Estas cifras son el resultado del enfoque de una política dirigida a poner mayor énfasis en la oferta turística y a incrementar los recursos para la promoción del país. Es necesario mantener los logros alcanzados y consolidar al sector como uno de los de mayores perspectivas de

673 De acuerdo con información de la Cuenta de Viajes y Transporte del Banco de la República de 2009.

la economía nacional, garantizando que la actividad turística sea sostenible (entendida como el equilibrio adecuado entre las dimensiones de sostenibilidad ambiental, económica y sociocultural) e incluyente.

b) Diagnóstico

De acuerdo con la información recopilada durante la elaboración de los Convenios de Competitividad Turística y la experiencia adquirida en la ejecución de la política de turismo se identificaron los siguientes problemas relacionados con el desarrollo de la actividad:

1. Baja capacidad institucional, la cual se refleja en una limitada aplicación de políticas nacionales en las regiones e inexistencia de planes de desarrollo turístico a nivel local.
2. Ausencia de coordinación entre las entidades del orden nacional, que permita la armonización de las políticas del sector.
3. La calidad de los servicios turísticos del país no es suficiente para cumplir con estándares que permitan que Colombia se convierta en un destino de clase mundial. Esta situación se ve agudizada por la precaria calificación del personal de base en servicios turísticos y la baja disponibilidad de personal bilingüe.
4. Deficiencias de la planta turística así como de la infraestructura de soporte de la actividad las cuales limitan el desarrollo de destinos turísticos. De acuerdo con el Reporte del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial[674], las variables relacionadas con infraestructura representan un lastre para la situación competitiva de la actividad turística en Colombia. En infraestructura de transporte el país ocupa el puesto 108 y en infraestructura turística el puesto 93 entre 133 países, mientras que la posición general en el índice es la 72.
5. En cuanto al segmento de turismo de naturaleza, Colombia se destaca en el contexto mundial según la medición de Turismo del Foro Económico Mundial por ser el segundo país en el total de especies conocidas, quinto en recursos naturales y 12 en número de áreas protegidas; sin embargo, al mismo tiempo, ésta medición nos coloca en el puesto 84 en prácticas de sostenibilidad ambiental y 120 entre 133 en "especies amenazadas".De otro lado, el modelo actual de apoyo al mercadeo, a la promoción y a la competitividad turística del país basado en la cooperación del sector público-privado, se ha consolidado en el Fondo de Promoción Turística. Sin embargo, si bien los recursos del Fondo se han incrementado considerablemente en los últimos años, el valor promedio de los proyectos se mantiene bastante bajo como para generar un impacto significativo en la actividad turística.

c) Lineamientos estratégicos

1. Fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional

Para fortalecer la institucionalidad y la gestión del turismo a nivel regional el Gobierno nacional asesorará a las regiones en la creación de organizaciones públicas o público-privadas que formulen

674 Indicadores de Competitividad Turística 2009, Foro Económico Mundial.

y ejecuten planes de desarrollo turístico y puedan realizar una adecuada interlocución con entidades del orden nacional.

Para mejorar la coordinación en el nivel nacional se creará una comisión intersectorial que articule las iniciativas de diferentes ministerios y entidades coordinada y liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como rector de la política turística.

A escala regional, y en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad, se promoverá la creación de comités de coordinación de turismo que tendrán la responsabilidad de asegurar la articulación entre actores regionales y entre éstos y organismos del orden nacional. Así mismo, estos comités asumirán la responsabilidad del cumplimiento de los Convenios de Competitividad Turística, reportando su gestión al Viceministerio de Turismo. Estos comités deberán contar con lineamientos y planes debidamente elaborados, que les permitan dirigir su gestión integralmente, de acuerdo con el nivel de desarrollo turístico de cada una de las regiones.

El fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión a escala local permitirá, entre otras cosas, adelantar campañas eficaces para erradicar prácticas ilegales como la explotación sexual de menores a través del turismo.

2. Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos y promovez la formalización

Con respecto a la calidad de la prestación de servicios turísticos, es necesario dar respuesta a los requerimientos de los consumidores y a las demandas del mercado mundial, cumpliendo con estándares mínimos en la prestación de los servicios, a través de procesos de normalización y certificación. Para ello el Gobierno nacional trabajará en la elaboración de reglamentos técnicos para actividades de turismo de aventura donde la existencia de riesgo para la salud, la integridad y el bienestar de los usuarios justifique este tipo de medidas. Adicionalmente, se revisará y modificará el sistema de evaluación y certificación de hoteles para proveer mejor información y transparencia a los consumidores acerca de la calidad de los servicios hoteleros. Igualmente, es necesario que se fomente la sensibilización frente a la actividad turística, tanto para prestadores de servicios como por parte de los consumidores y la comunidad en general. Como complemento a este tipo de iniciativas, se iniciarán acciones para la formalización de las empresas prestadoras de servicios turísticos y de su empleo ofreciendo oportunidades legales para el tránsito desde la informalidad. Se promoverán altos niveles de calidad a las empresas mediante la certificación en las normas técnicas sectoriales.

3. Fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo

Para lograr que el país se convierta en un destino reconocido internacionalmente se fortalecerán las habilidades y competencias del talento humano vinculado al sector, principalmente en dos frentes. En primer lugar, los programas de formación para la prestación de servicios, estarán en línea con las necesidades del mercado nacional e internacional y se promoverá que el personal vinculado domine al menos dos idiomas. El Gobierno nacional fomentará la certificación en competencias laborales, en dominio de idiomas, en capacitación en servicio, operación y diseño de producto.

En segundo lugar, se promoverá la investigación en materia de turismo, impulsada por las instituciones de educación y por el organismo rector del turismo en el país, teniendo como referente las tendencias actuales del turismo mundial.

4. Mejorar la gestión en infraestructura de soporte y conectividad para el turismo

Con respecto a la infraestructura turística, es necesario adelantar mejoras, dado que lograr el objetivo de tener un país turísticamente competitivo, ubicado entre los 50 mejores en la clasificación del Foro Económico Mundial, dependerá de la capacidad del país para crear y mejorar productos de calidad de talla mundial. Por esta razón, es necesario continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional en lo referente a incentivos para la construcción, remodelación y ampliación de la planta hotelera, generando las condiciones para que los incentivos actuales sean utilizados de manera amplia por los empresarios del sector.

De igual forma, se evaluará la viabilidad de la extensión del Plan Vallejo para que pueda ser utilizado por parte de los prestadores de servicios turísticos que realizan exportaciones. Esta herramienta en particular tendrá un importante impacto en la promoción del turismo de salud y de convenciones.

De otra parte y como una expresión de las alianzas público-privadas, el Gobierno nacional promoverá la ejecución de proyectos conjuntos donde los recursos del Presupuesto General de la Nación se puedan complementar con recursos del Fondo de Promoción Turística con el fin de cofinanciar proyectos de infraestructura turística; para tal efecto el Gobierno facultará a las entidades territoriales para la celebración de contratos con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística. Adicionalmente, se buscará la financiación de este tipo de proyectos con la participación de entidades como la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Cultura y el apoyo de Fonade para el desarrollo de proyectos con alto impacto turístico. Los dos primeros en lo que corresponde a la conservación y adaptación para el turismo de sus patrimonios naturales e históricos y culturales.

Además, el Fondo de Promoción será la principal herramienta para que, en el ámbito de las actividades relacionadas con el turismo, se apoye el proceso de reconstrucción, reparación y adecuación de la infraestructura turística que se haya visto afectada por el fenómeno de la Niña 2010-2011, o que se encuentre ubicada en zonas de alto riesgo de inundación y/o derrumbe, mediante la priorización de proyectos elegibles para la financiación por parte del Fondo.

Con el fin de que el Fondo de Promoción Turística pueda mejorar su operación en cuanto al mercadeo y la promoción turística, así como la competitividad del sector, se revisará y modificará su naturaleza jurídica implementando mecanismos que faciliten la ejecución de los recursos que este administra.

Para mejorar la conectividad aérea en el país, se gestionará la ampliación de la oferta de rutas y frecuencias aéreas internacionales, mediante la declaratoria de "cielos abiertos" con países de interés para Colombia y se impulsará la creación de empresas de transporte aéreo, flexibilizando las exigencias de constitución.

Finalmente, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa reglamentación y previo acuerdo con el municipio o distrito respectivo, declarará zonas de

desarrollo turístico prioritario incluyendo zonas de playa, prestándoles apoyo para que se conviertan en polos generadores de demanda turística.

5. Impulsar la inversión en el sector turístico, buscando la generación de valor agregado nacional

La inversión en el sector turístico ha mostrado incrementos importantes durante los últimos años. Tanto el sector público como el sector privado, han realizado esfuerzos para generar mayor desarrollo. Es necesario continuar con estos esfuerzos, generando las condiciones que mantengan los incentivos para los inversionistas nacionales, así como el diseño de programas que hagan atractivo al sector para la inversión extranjera directa. En particular, se trabajará en el ajuste normativo necesario para que el incentivo tributario al ecoturismo tenga una dinámica tan importante como el incentivo a la inversión hotelera.

6. Fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados

Los productos turísticos hacía los cuales Colombia dirigirá sus esfuerzos de oferta son turismo de naturaleza, cultural, de aventura, de sol y playa, náuticos, de congresos, eventos e incentivos, y de salud y bienestar. Para explotar adecuadamente el potencial del turismo de sol y playa, se trabajará en el control de la erosión de playas con recursos de regalías –prevención de desastres– y el ordenamiento de las mismas mediante una reglamentación que dictará el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con la participación de la autoridad local, el Ministerio del Medio Ambiente y la Dirección Marítima. Con el fin de coordinar acciones de las entidades relacionadas con la conservación, gestión y control de playas, el Gobierno nacional expedirá una política de ordenamiento que aborde de manera integral la problemática existente.

Por otro lado, una nueva vocación del producto turístico será el turismo de naturaleza, en el que el país tiene las mayores oportunidades. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, incluirá el turismo de naturaleza en el Programa de Transformación Productiva para que sea objeto de apoyo y asistencia técnica. Esto permitirá generar una dinámica de trabajo coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en lo que tiene que ver con el aprovechamiento turístico sostenible de los Parques Naturales Nacionales y de las áreas protegidas, continuando con el programa de concesiones de las instalaciones turísticas bien sea a empresas privadas especializadas o a proyectos asociativos entre éstas y las comunidades. Otros segmentos de turismo como el de congresos, eventos e incentivos, podrán participar en el Programa de transformación Productiva de acuerdo con las reglas para ello previstas.

Adicionalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promocionará entro del sector turístico las ventajas de adecuar la infraestructura turística para personas con discapacidad, desarrollando así la cultura del turismo accesible en Colombia

Finalmente, como apoyo al desarrollo turístico de las regiones el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo asesorará a los departamentos en la formulación de planes de desarrollo turístico y hará seguimiento a los compromisos consignados en los Convenios de Competitividad Turística vinculando los proyectos de cofinanciación del Fondo de Promoción Turística y los apoyados por Proexport a las regiones al avance de dichos Convenios y a la inclusión del turismo en los Planes de Ordenamiento Territorial.

7. Enfocar las iniciativas de promoción turística por segmentos especializados del turismo

La consolidación de los segmentos especializados de turismo se realizará mediante el incremento de la investigación de mercados, que permitan definir aquellos con mayor potencial para posicionar al país internacionalmente. Adicionalmente, se fortalecerá el sistema de información turística para la toma de decisiones, de tal forma que disminuya la dispersión actual de las estadísticas y centralice la información regional. En este sentido, se resaltará la importancia del Registro Nacional de Turismo como instrumento de medición y control. Esta información permitirá diseñar campañas de mercadeo y promoción segmentadas y orientadas a nichos específicos de mercado. Estas campañas tendrán amplia difusión con el fin de generar resultados, a nivel nacional e internacional, en el corto y mediano plazo. Esta información permitirá diseñas campañas de mercadeo y promoción segmentadas y orientadas a nichos específicos de mercado. Estas campañas tendrán amplia difusión con el fin de generar resultados, a escala nacional e internacional, en el corto y mediano plazo.

d) Metas

Tabla VII-18

Nombre del indicador	Unidad de medida	Línea base	Meta cuatrienio
Visitantes extranjeros	Personas	2.494.000	4.000.000
Visitantes a parques naturales	Personas	703.515	1.000.000
Ingreso de divisas por turismo	Millones de USD$	2.671	4.000

VIII. Consistencia del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El crecimiento económico y la mejora en el índice de oportunidades son los principales vehículos que tienen los países para generar bienestar y superar la pobreza. Aspectos como la acumulación de factores productivos y capital humano, el progreso tecnológico, el crecimiento de la productividad total de los factores, la investigación para el desarrollo, la calidad de las políticas y de las instituciones contribuyen a que un país tenga una mayor o menor capacidad económica para incrementar sus tasas de crecimiento. Otros factores determinantes del crecimiento están relacionados con la capacidad de generación de ahorro doméstico, la calidad de la regulación, la calidad del Estado, la eficiencia y protagonismo de su sector privado, y en un mundo globalizado , el papel de la demanda externa como una de las fuentes de crecimiento.

A pesar de que Colombia sorteo con éxito la crisis de 2008-2009, pues el crecimiento de 2009 fue de 0.8%, su tasa de crecimiento promedio de los últimos 60 años ha sido inferior a la observada en otros países emergentes como China, India o Chile, entre otros. Este menor crecimiento está asociado a una subutilización del potencial de los recursos, particularmente la mano de obra y especialmente por un menor crecimiento de la Productividad Total de los Factores – PTF -[675]. Este hecho se refleja en la brecha del ingreso per-capita, en los índices de pobreza y en desigualdad. Es por esto que uno de los grandes retos para los próximos años, es elevar las tasas de inversión, la productividad a partir de la innovación y una mayor cobertura y calidad en la educación técnica y superior. El mundo de hoy exige mayores requerimientos tecnológicos y una mayor calificación de la mano de obra, como un elemento para reducir el desempleo y la informalidad[676].

A. Diagnóstico

Al examinar las fuentes de crecimiento, encontramos que históricamente el crecimiento del capital y de la fuerza laboral en Colombia ha explicado cerca del 80% del crecimiento del producto de la economía, el 20% restante se debió al crecimiento de la PTF. En efecto, en el período 1950 - 1980 el crecimiento económico promedio osciló entre 4.1% y el 5.5%, y se caracterizó porque la contribución al crecimiento se explicó por acumulación de factores, los cuales aportaron entre un 75% y un 80% entre 1950- 980. El aporte restante fue producto del crecimiento de la PTF.

La década de los ochenta, se caracterizó por una desaceleración económica producto de una crisis financiera y un fuerte ajuste de los sectores privado y público. En este periodo, la productividad sólo creció 0.5%, y su contribución al crecimiento fue prácticamente nula. Posteriormente en la década de los años noventa, en la primera mitad, el crecimiento fue de 5.1%, pero en el período 1996 - 2000 fue apenas 0.6%, como consecuencia de la crisis financiera e inmobiliaria y la posterior desaceleración de la economía. Esta situación llevó a que la tasa de desempleo se elevara al 20% y la tasa de inversión cayera por debajo del 15% del PIB.

En la última década, 2000-2010, la economía recuperó su capacidad de inversión y la productividad promedio anual aumentó 1.6%. Como consecuencia, la economía creció en promedio 4.0%, el desempleo se redujo del 15.2% a 12.0%, la contribución de los factores al crecimiento fue del 80% y la productividad de 20%, similar a la contribución promedio histórica. La recuperación de la PTF en la última década se debió en buena parte a la mejora en el clima de inversión y seguridad y a la política de confianza inversionista.

[675] La Productividad Total de los Factores (PTF) mide la eficiencia con la que una economía es capaz de transformar sus factores acumulados de producción para obtener producto final

[676] Las tasas de desempleo entre la población que no termina sus estudios de educación secundaria o superior duplican la tasa de desempleo a nivel nacional o de las 13 principales áreas.

Históricamente, uno de los obstáculos al crecimiento ha sido el elevado costo de uso de los factores, el cual ha impedido su utilización plena. En el pasado, al elevado costo de uso del capital se sumó la restricción de ahorro lo cual impidió mayores tasas de inversión y de acumulación de capital, convirtiéndose en una restricción al crecimiento. Simultáneamente, el factor trabajo también tuvo restricciones de calidad y baja productividad, la cual fue agravada por la institucionalidad del mercado laboral que terminó haciéndolo más costoso en términos relativos frente al capital. La necesidad cada vez mayor de aumentar la competitividad de la economía de cara al comercio exterior, hace que uno de los principales retos de la economía sea vincular a miles de trabajadores al aparato productivo en condiciones formales. Para lograr lo anterior, será fundamental mejorar los incentivos a la creación de empleo, la educación y la innovación.

El mayor costo relativo del trabajo se reflejó en la reducción de su contribución al crecimiento de la economía. En la primera parte de los años noventa, la contribución era 62% y en la última década fue cerca del 40%. Esta caída en la contribución del trabajo al crecimiento se ha visto reflejada en el aumento en las tasas de desempleo, y se ha aumentado la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, entre trabajadores jóvenes y viejos; así como en la remuneración entre los trabajadores de zonas rurales y urbanas.

B. Elementos que afectan el crecimiento económico

1. Costo de uso del capital (CUC)

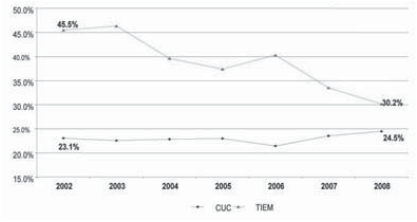
A finales de los noventa y comienzos de la presente década, la reducción del costo de uso del capital estuvo a cargo principalmente de la política monetaria; en el periodo 2002-2008 el CUC[677] tuvo un comportamiento relativamente estable y su promedio fue del 23,0%, reflejo de la estabilidad en materia de tasas de interés e inflación[678]. Los sectores que estuvieron por encima del promedio fueron la minería, energía y transporte, sectores que son intensivos en capital, mientras que el sector agropecuario, pesca, hotelería, educación y servicios sociales presentaron un uso de capital menor al promedio, lo cual reflejó una mayor utilización de mano de obra. De esta forma, la reducción de la tasa de interés ha sido el factor determinante en el descenso del CUC, en tanto que la política tributaria orientada a la reducción de las tarifas efectivas ha tenido un menor efecto.

Al utilizar el indicador de la Tasa Impositiva Efectiva Marginal (TIEM)[679], esta tuvo una reducción significativa en los últimos años, al pasar de 45,5% en 2002 a 30,2% en 2008[680]. Esta reducción fue producto de las últimas reformas tributarias, que redujeron la tasa nominal de renta e incrementaron los beneficios al capital. Los sectores más beneficiados por esta reducción fueron

[677] Como primera medida se utiliza el costo de uso del capital – CUC -, el cual se define como el costo en el que se incurre por utilizar una unidad de capital físico en un periodo determinado de tiempo. En este sentido refleja el precio de los bienes de capital el cual es influenciado por la tasa de interés, su tasa de depreciación, así como los impuestos y subsidios a que son sujetas las inversiones en activos productivos.
[678] En 1998 el CUC fue de 53,1% según cálculos de la Dirección de Estudios Económicos -DNP.
[679] LA TIEM permite medir la carga impositiva efectiva de invertir un peso en una industria determinada, tomando en cuenta todos los diferentes impuestos que enfrenta, así como la estructura de activos, el retorno de la empresa, el nivel de endeudamiento, las tasas de interés, la depreciación por tipo de activo y la inflación. Representa la brecha entre el retorno bruto y neto de la inversión, es decir, el retorno antes y después de pagar impuestos.
[680] La TIEM calculada para Colombia se basa en la información de la Superintendencia de Sociedades y declaraciones de renta de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, e incluye el efecto de los impuestos locales como Industria y Comercio, Avisos y Tableros y Predial.

hotelería, comercio, construcción y minería, lo cual es coherente con el crecimiento observado en estos sectores en los últimos años.

Figura VIII-1. Evolución del Costo de Uso del Capital y la Tasa Impositiva Efectiva Marginal



Fuente DIAN – Cálculos DNP-DEE

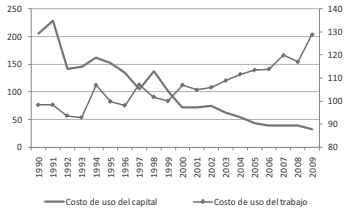
Las reducciones en el CUC y la TIEM, sumadas a la estabilidad macroeconómica y a la política tributaria reciente, los niveles de inversión han regresado a niveles del 25%, los cuales serán fundamentales para alcanzar un crecimiento sostenido. Estos ajustes de reducción en el costo de uso del capital dejan a los inversionistas en una posición similar a la de otros países del continente como Costa Rica, y mejor que países como Brasil o México (Bergsman 2007).

2. Factor trabajo y capital humano

Uno de los principales retos de la economía colombiana es mejorar los niveles de cualificación de su fuerza de trabajo. En un mundo más globalizado y competitivo, la mayor productividad e innovación se convierten en los pilares del crecimiento económico y ellos están sustentados en un mejor entrenamiento de la mano de obra.

A pesar de las reformas adelantadas para generar empleo en Colombia, la principal causa de la elevación del costo del trabajo en las últimas décadas se deriva de los costos no salariales. Este sobrecosto se estima en alrededor de un 60% adicional al salario básico del trabajador y se compone principalmente de las cargas parafiscales y prestacionales.

Figura VIII-2. Índice del costo de uso de los factores (1999=100)



Como resultado de diversos factores, los precios relativos del capital y del trabajo en las últimas dos décadas, han evolucionado en dirección opuesta. A comienzos de la década de los noventa usar capital era en promedio dos veces más costoso que usar trabajo, mientras que a finales de la última década la situación se ha revertido. La necesidad de una mayor inserción en el comercio mundial con el fin de elevar el crecimiento de la economía, exigen aumentar la competitividad y la productividad, lo cual hace necesaria la adopción de políticas complementarias en innovación y educación para extender sus beneficios al resto de sectores y regiones.

Teóricamente existen al menos tres mecanismos por los cuales la educación puede afectar el crecimiento económico. En primer lugar, la educación aumenta el capital humano de la fuerza de trabajo, lo cual mejora la productividad laboral y permite alcanzar un nivel de equilibrio de largo plazo más alto. En segundo lugar, la educación puede incrementar la capacidad innovadora de un país de manera que, mediante el uso de nuevas tecnologías, productos y procesos, se promueve el crecimiento. Tercero, la educación facilita la difusión de los conocimientos necesarios para procesar nueva información y para implementar exitosamente las tecnologías diseñadas por otros, lo que también genera crecimiento. En efecto, empíricamente se ha encontrado que el capital humano, medido en términos de educación, y el crecimiento económico presentan una asociación positiva y robusta. Adicionalmente se ha demostrado que existe una fuerte complementariedad entre la inversión extranjera directa y el capital humano sobre la tasa de crecimiento (Xu, 2000 y Borensztein, De Gregorio y Lee, 1998).

En América Latina, durante la apertura de las décadas de los ochenta y noventa, se aumentó la exposición al comercio y a los flujos de inversión extranjera directa. Ello indujo a que las empresas al interior de estos países comenzaran a enfrentar mayores presiones de competitividad y como consecuencia de ello, aumentaran su demanda por trabajo calificado. La evidencia para Colombia (Kugler,2002) señala que el incremento en el nivel de calificación se derivó de la complementariedad entre capital-calificación y tecnología-calificación, esto es, los flujos de capital y la transferencia de tecnología que se dio por la apertura ocasionaron un aumento en la demanda relativa por trabajadores con elevada educación, particularmente trabajadores con educación universitaria. Este fenómeno se presentó principalmente en los servicios profesionales y financieros, la educación, el gobierno, y en general en los sectores intensivos en investigación y

desarrollo. Por este motivo, los cambios tecnológicos afectaron más unos sectores que otros aunque fueron similares en Chile, Argentina, Brasil, México y Colombia.

Los datos más recientes para escolaridad en América Latina (1991-2006) indican que la contribución del factor trabajo (ajustado por capital humano) al crecimiento económico promedio (3.6%) es de alrededor de 2.2%, es decir casi dos tercios del crecimiento total. Normalizando la contribución del capital humano del promedio de América Latina a 100, se encuentra que en países con crecimiento por encima del promedio la contribución del capital humano es también mayor al promedio latinoamericano. Por ejemplo, esto sucede en Costa Rica (114.2), El Salvador (125.8), Honduras (237.3), Nicaragua (158.5), y Perú (155.8). En Colombia la contribución del trabajo al crecimiento es de cerca de la mitad de la contribución promedio a pesar de que el crecimiento sólo está por debajo del promedio en un 25%. Por esta razón, el reto es elevar los niveles educativos de la población joven y crear opciones para que éstos terminen la secundaria y la universidad o la carrera tecnológica, pues la tasa de desempleo se explica básicamente por estos dos segmentos.

a) La Transición demográfica en Colombia

1. Evolución de la demografía 1985-2005

Desde la década de los sesenta, Colombia se insertó en un proceso de transición demográfica. Las condiciones socioeconómicas, culturales, así como la evolución epidemiológica, influyeron en una serie de cambios importantes los cuales habrían de reflejarse en la estructura de la población. Es así como la inserción de la mujer al mercado laboral, determinada no únicamente por el desarrollo económico sino también por las revoluciones culturales que se forjaron en ese entonces iniciaron el proceso de reducción de la tasas de fecundidad globales y específicas e incrementaron la cúspide de fecundidad de las mujeres. Por otra parte, los avances científicos en el campo de la medicina comenzaron a reflejarse en reducciones de las tasas de mortalidad e incrementos en la esperanza de vida. Estos factores cambiarían radicalmente la composición de la población colombiana, así como su dinámica a lo largo del tiempo. Uno de los primeros factores que evidenciaron la presencia de un cambio demográfico en Colombia fue el inicio de un proceso de reducción de la *tasa de fecundidad* de las mujeres. En efecto, a nivel nacional la Tasa Global de Fecundidad (TGF) presentaba niveles de 3.42 hijos por mujer en 1985. Ya en 1993 su valor se había reducido a 3.15, y en 2005 registró un nivel de 2.48. Adicionalmente y como complemento a este proceso, se ha venido presentando una sistemática reducción en la edad media de fecundidad. En el quinquenio 1985-1990 la edad media era 27.23 años; entre 2000-2005 ya era de 26.63 años.

La evolución de la *tasas de mortalidad* en Colombia ha presentado, al igual que las tasas de fecundidad, una reducción sistemática. En el quinquenio 1985-1990, la tasa de mortalidad infantil promedio era de 43.23 niños por cada 1000 nacidos vivos; ya en el periodo 1995-2000 se redujo a 32.49 y entre 2000 y 2005 registró un valor de 24.44. Los procesos de avance científico, el mayor acceso a y provisión de los servicios de salud y asistencia social son la causa de tal proceso.

En paralelo, la transición demográfica ha sido acompañada de un incremento significativo de la *esperanza de vida al nacer*, la cual entre 1985-1990 era en promedio de 70.3 años y para el periodo 2000-2005 fue de 72.8 años. A pesar de la situación de conflicto, el incremento de este indicador se explica por un cambio en el patrón epidemiológico caracterizado por la reducción de la importancia de esta causa como causante de muerte de la población. Mientras que en el primer

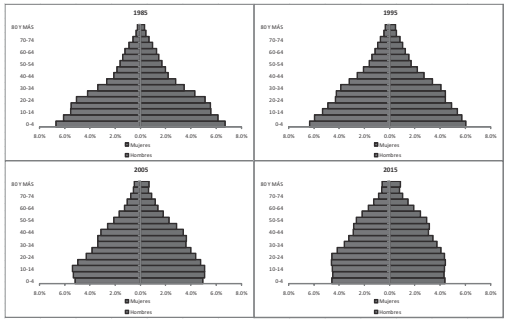
periodo mencionado anteriormente el conflicto y la violencia estaban en el primer lugar de causas de muerte en el país, entre 2000 y 2005 dejaron su posición a las enfermedades vasculares y cardiacas. Esto último también explica, en gran parte, otro fenómeno propio del proceso de transición demográfica colombiano y es la denominada *Sobre Mortalidad Masculina*, la cual se ve en una diferencia 7.31 años adicionales a favor de las mujeres en la esperanza de vida al nacer y en la mayor participación de estás en el total de la población, dados los mayores avances en el cuidado y tratamiento de las enfermedades relacionadas con la maternidad y la consecuente reducción en la tasa de mortalidad materna.

Históricamente Colombia ha presentado en las últimas décadas un flujo importante de *emigración*. Al calcular el denominado *Saldo Neto de Migración* (SNM) el cual es la diferencia entre los flujos de inmigración y emigración, este ha sido siempre negativo. Como consecuencia, la Tasa Neta de Migración (TNM) pasó de ser -1.51 (emigran 1.51 personas por cada mil habitantes) en el periodo 1985-1990 a tomar un valor de -3.18 en promedio entre 2000 y 2005. La consolidación a nivel de departamentos lleva consigo no únicamente el contexto internacional de los procesos de migración, sino que a su vez se presentan procesos de migración internas que pueden estar asociados a las diferencias regionales ya mencionadas anteriormente. Así es como los procesos de expulsión y recepción determinan también la estructura demográfica de los departamentos.

Cada uno de los componentes anteriormente analizados explica la evolución demográfica del país. Como se muestra en la Gráfica 1, entre 1985 y 2005 la estructura de la población muestra una pérdida de participación de la población infantil, reflejando la reducción en la tasa de fecundidad, así mismo la mayor importancia de los individuos entre 10 y 14 años refleja la reducción en las tasas de mortalidad infantil, y la mayor participación de los grupos de más de 60 años el incremento en la esperanza de vida al nacer. Finalmente la pérdida de importancia relativa del grupo de 20-24 años de edad representa, de alguna manera, el importante proceso emigratorio mencionado con anterioridad.

572

Figura VIII-3. Evolución demográfica de Colombia 1985-2015



2. Tendencias

Hacia 2015, las proyecciones de población del DANE, presentarán tendencias cuyo fundamento básico es la continuidad del proceso de transición demográfica descrito en la sección anterior. En este sentido, seguirán presentándose reducciones en la tasa de fecundidad, explicadas por un creciente incremento en los procesos de urbanización, la participación de la mujer en el mercado laboral y la mayor utilización de métodos anticonceptivos, lo cual determinara incrementos en la edad promedio de fecundidad de las mujeres, sin dejar de lado las diferencias regionales evidenciadas. Así mismo, las proyecciones estarán fundamentadas en la reducción sistemática de la mortalidad, asociada con los cambios en las causas de muerte y morbilidad y la reducción de la influencia del conflicto armado y la violencia, dando preponderancia a las causas biológicas. Esto influirá en incrementos en la esperanza de vida al nacer. En el caso migratorio las tendencias no son muy claras, dada la volatilidad y la poca predictibilidad de los determinantes de los procesos migratorios. A pesar de esto, las proyecciones seguirán teniendo en cuenta las condiciones que favorecen los procesos de emigración hacia el exterior. La consolidación del proceso de transición demográfica implícito por las proyecciones de población se refleja en la estructura de la población proyectada en el panel inferior-derecho de la Gráfica 1, la cual muestra la mayor importancia de los grupos con mayor edad y la pérdida relativa de participación de la población infantil. Así mismo persistirá la mayor participación de la mujer como componente de la población total.

573

b) Retos de política económica y efectos en el crecimiento económico

Estas tendencias de la demografía en Colombia conllevan a grandes retos en el diseño de las políticas públicas de los años venideros. La menor participación de la población infantil producto de los fenómenos anteriormente descritos, presiona por mayores inversiones en los programas de atención en la primera infancia, las cuales deben ser complementados con mejores incentivos y calidad en la educación básica con el fin de continuar reduciendo las tasas de deserción de la población joven en edad escolar, con el fin de lograr una mejor calidad en la formación de capital humano. Por su parte, La reducción de la tasa mortalidad, implicará mayores riesgos de extralongevidad para los sistema de salud y pensiones, lo cual obligará a aumentos en la productividad de la mano de obra y general de la economía que eleven el ingreso y el ahorro de las familias para cubrir los futuros gastos en los servicios de salud y pensiones por cuenta de la prolongación de la vida.

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[681].

Este 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[682]. 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) generando un incremento en la demanda de capital, lo cual se vio traducida en un incremento de los salarios reales y el ingreso per capita. La fase de crecimiento sostenido se dio como un resultado del rápido incremento del cambio técnico asociado a aumentos en la acumulación de capital humano y la transición demográfica. En la fase de post-transición demográfica, por su parte, se presentó un incremento en el ingreso agregado generado por el progreso técnico y la acumulación de factores.

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[683]. Algunos trabajos, han señalado que países con elevadas tasas de natalidad, elevadas tasas de dependencia y bajos niveles de ahorro terminan por tener bajos niveles de productividad de sus trabajadores

[681] 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 se plantea la teoría maltusiana.

[682] Sin embargo, en estudios como los de Wattenberg (1987) Skirbeck (2003) Kotlikoff y Gokhale (1992) ha mostrado como la dinámica de la productividad laboral esta intrínsecamente relacionada con la acumulación de capital humano en los primeros 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), por lo tanto la relación entre demografía y cambio técnico es débil por no decir ambigua.

[683] 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 a 65 años. Esta etapa conlleva a una disminución en la tasa de dependencia, definida como la suma de las poblaciones consideradas inactivas con relación a las población económicamente activa (15 – 65 años).

574

activos y por lo tanto dichas economías tienden a crecer menos en el largo plazo. Este hecho, ha llevado a los países a adoptar políticas para reducir las tasas de fecundidad y natalidad y de esta forma inducir mayor acumulación de ahorro y de capital humano de los jóvenes para financiar la inversión y aumentar la productividad y finalmente elevar sus tasas de crecimiento.

Los cambios demográficos que se vienen presentando en Colombia, implican atender mayores necesidades en calidad y ampliación de las coberturas en los diferentes programas de educación técnica, tecnológica y superior, cuyas inversiones serán vitales en la formación de capital humano que a su vez serán principal fuente de elevación de la productividad y mejoramiento de la movilidad social y la igualdad de oportunidades. Por otra parte, la innovación y adaptación de nuevas tecnologías, se constituyen en las nuevas fuentes de trabajo para la población joven, por esta razón, es necesario aprovechar el bono demográfico de lo que se ha denominado la "segunda transición demográfica", para convertirla en una fuente de expansión y modernización de la economía.Otros de los grandes desafíos que nos propone este cambio demográfico, tiene que ver con las políticas de administración de las ciudades y las regiones. Vimos anteriormente, que existen importantes diferencias en los niveles de desarrollo entre las regiones lo cual genera grandes presiones de gasto fiscal en unas regiones y en otras plantea grandes retos para adelantar acciones que procuren un mejor manejo y mejores acciones de buen Gobierno, para que los recursos públicos cumplan con los objetivos de mejorar la infraestructura y la elevación de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

En las grandes ciudades, se vienen presentando grandes presiones por mayor suelo urbanizable, mayores presiones de gasto en infraestructura de servicios, vivienda, transporte y en tecnologías y metodologías para enfrentar los problemas de violencia urbana que son propios de los procesos de urbanización. Estos desafíos en el manejo de las ciudades exige una mejor coordinación de las políticas y acciones entre las principales ciudades y los municipios o departamentos vecinos con el fin de aprovechar las economías de aglomeración y las escalas de prestación de los servicios públicos.

A pesar de los resultados de los últimos años y la tendencia que muestran las proyecciones demográficas de los próximos años, surge la pregunta de sí se deben adelantar políticas de control prenatal en países en desarrollo como Colombia[684]. La respuesta debe estar asociada con los efectos que viene teniendo el crecimiento de las madres adolescentes pobres y general de las familias pobres, sobre la pobreza extrema. Aunque no es propósito de entrar a discutir los métodos para hacerlo, si es importante tener una política contra la pobreza extrema en la cual si bien el objetivo central es la acumulación de capital humano, también debe haber objetivos para reducir la tasa de fecundidad y fertilidad de estas familias, pues los recursos fiscales para atenderlas son limitados.

3. Productividad

En América Latina, Colombia no ha sido la excepción, los menores niveles de ingreso con respecto a los países de mayor grado de desarrollo se deben, principalmente, al bajo nivel y la lenta

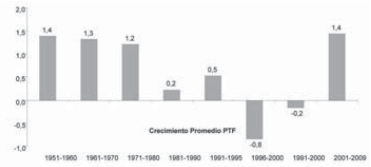
[684] Aunque hay argumentos de que para ello los anticonceptivos no es la vía correcta, en razón de que el precio del anticonceptivo es un factor mínimo a la hora de decidir tener un hijo. Pues los costos y los beneficios de una población grande no son claros. Cada país tiene que tomar su propia decisión, los gobiernos deben saber si impone restricciones al crecimiento de la población para proteger recursos naturales, o si tienen una población amplia para difundir ideas y tener más importantes hacia el futuro. Pero la decisión debe estar ponderada por los riesgos que enfrentan grandes sectores de población viviendo en condiciones de pobreza extrema.

575

evolución de la productividad. Para el año 2009, el crecimiento acumulado de la productividad fue 20% inferior al crecimiento de la productividad en Estados Unidos[685], lo que implica que la productividad regional se encuentra significativamente por debajo de la frontera tecnológica mundial. Adicionalmente, existe una gran heterogeneidad en los niveles de productividad entre los distintos países de América Latina y el Caribe. En efecto, los países de mayor productividad con respecto al promedio son Chile, Costa Rica y República Dominicana, con niveles superiores en 50% al promedio de la región, seguidas por Argentina, Uruguay y El Salvador. Con niveles levemente superiores al promedio regional se encuentran México, Brasil, *Colombia*, Panamá y Venezuela, mientras que por debajo del nivel promedio se encuentran Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Perú y Honduras[686].

En Colombia hasta 1980, la productividad experimentó una tendencia creciente que se revirtió cuando se presento una fuerte desaceleración económica debido a la crisis financiera de comienzos de la década, y esta tendencia se mantuvo hasta terminar los años noventa. En la última década, la Productividad Total de los Factores (PTF) mostró una importante recuperación como consecuencia de la mayor inversión y la mayor inserción en el comercio internacional (figura VII-3). No obstante, la productividad en Colombia es baja frente a otros países, y lo es aún más, frente al reto de alcanzar mayores tasas de crecimiento para aumentar el empleo formal.

Figura VIII-4. Crecimiento de la productividad total de los factores



Fuente: DNP-DEE (2010).

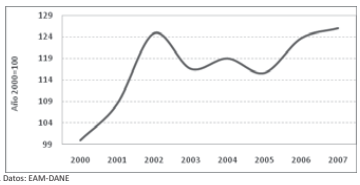
La recuperación de la PTF en Colombia en la última década, se explica principalmente por el entorno macroeconómico, las mejores condiciones de seguridad y la mejoría en las acciones de innovación y cambio tecnológico. Sin embargo, en los próximos años los aumentos en la productividad van a depender además de los elementos anteriores, de factores asociados a la innovación, la ampliación de coberturas de educación técnica y superior, así como una mayor formalización del sector de servicios y una mayor inserción de la economía en el comercio internacional.

En la figura 6.4 se presenta la evolución del índice la productividad industrial estimado (año 2000=100) para el período 2000-2007[687]. En él se observa una importante recuperación tras la

[685] Frente al año 1990.
[686] (Pagés, 2005).
[687] El índice de productividad obtenido empleando datos de la Encuesta Anual Manufacturera (EAM) resulta de la agregación de la productividad de cada sector ponderada por su participación en el total de la producción industrial. Dicho índice puede descomponerse

crisis de finales de la década de los noventa, lo que es consistente con diferentes estimaciones hechas tanto para Latinoamérica como para Colombia. En el año 2007, el nivel de productividad crece de manera importante con respecto al año base, lo que se reflejó en el comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB entre 2006 y 2007.

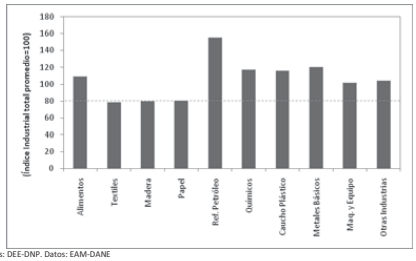
Figura VIII-5. Índice de Productividad Agregado, 2000-2007



Cálculos DEE-DNP. Datos: EAM-DANE

La productividad media relativa para diferentes sectores indica que los sectores Alimentos, Refinería de Petróleo, Químicos, Caucho y Plásticos y Metales Básicos son en promedio 18% más productivos que la media industrial, mientras que sectores como Textiles, Productos de Madera y Papel y Cartón son en promedio 22% menos productivos.

Figura VIII-6. Índice de Productividad Agregado 2000-2007



Cálculos: DEE-DNP. Datos: EAM-DANE

A pesar de este crecimiento en la última década, la productividad industrial continua estando muy por debajo de la observada en países como Brasil, México y los países de Asia.

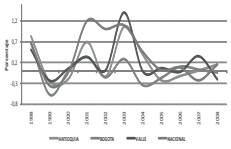
en un componente que mide las contribuciones de la productividad media de cada sector al nivel agregado, y un término de covarianza que mide los cambios que resultan de la relocalización de las participaciones en el mercado y de los recursos productivos.

4. Productividad en el sector servicios[688]

A partir de una evaluación del comportamiento de la productividad en el sector servicios para el periodo 1998-2008, se encontró que el crecimiento promedio de la productividad en términos anuales se ubico en 0.37%. Si bien el crecimiento de la productividad para 1998 fue positivo, los efectos de la crisis de finales de los noventa llevaron a una caída del índice para los siguientes dos años. Entre 2001 y 2005 se observa un mayor dinamismo en la productividad con un crecimiento promedio de 0.76% y posteriormente dio paso a un periodo de estancamiento 2006 - 2008 en el que la productividad del sector creció tan sólo 0.01%.

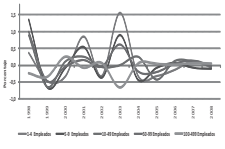
Al desagregar el comportamiento de la productividad a escala regional se encontró que las tres regiones más importantes, Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca, presentan un comportamiento similar al agregado. Es decir un relativo estancamiento en los últimos años y muy cercano a cero.

Figura VIII-7. Crecimiento anual de la PTF por regiones, en el sector servicios



Fuente: Supersociedades. Cálculos DEE-DNP.
* Se excluyen servicios prestados por el Gobierno nacional y servicios de intermediación financiera.

Figura VIII-8. Crecimiento anual de la PTF por tamaño de empresa, en el sector servicios



Fuente: Supersociedades. Cálculos DEE-DNP.
* Se excluyen servicios prestados por el Gobierno nacional y servicios de intermediación financiera.

La baja productividad en el sector servicios, también tiene un comportamiento parecido cuando se analizan los establecimientos según su tamaño. Por ejemplo, el crecimiento promedio en empresas con 1-4 y 10-99 empleados fue de 0.1%, en tanto que empresas que contaban con 5-9 empleados presentaron un crecimiento de su productividad de 0.06%. Las empresas con más de 100 empleados incluso presentaron una contracción en su productividad de -0.07%. Al igual que en la desagregación regional, la desagregación por número de empleados presenta el mismo panorama de estancamiento y baja productividad en este sector.

A pesar de la recuperación de la productividad en los últimos años, ésta aun sigue siendo baja frente a la de muchas economías emergentes. Adicionalmente, se presentan grandes diferencias entre los sectores industriales y de servicios. Por ello el gran reto es elevar la inversión del Gobierno en el sector de innovación y educación lo cual tendría un gran impacto en estos sectores.

[688] Exluidos al sector Gobierno y Financiero.

5. Efectos macroeconómicos para el crecimiento y el empleo de la puesta en marcha de las "*locomotoras*".

Los escenarios para evaluar la contribución de las locomotoras del crecimiento se hicieron con Modelos de Equilibrio General Computable. A partir de un escenario base de la economía ausente de choques o políticas y que corresponde al crecimiento potencial de la economía se calcularon los aportes adicionales de los sectores estratégicos[689] (tabla VII-1).

Tabla VIII-1Impacto macroeconómico de las locomotoras*

	Crecimiento de la PTF	Tasa de Desempleo***	Tasa de Inversión	Tasa de Crecimiento
Escenario base	0,7	10,5	27,0	4,5
Minería	0,9	10,3	28,0	4,8
Vivienda	1,1	9,8	29,0	5,2
Agropecuario	1,1	9,7	29,2	5,3
Infraestructura	1,2	9,4	29,5	5,6
Innovación	1,6	9,0	30,1	6,2

Fuente: DANE - DNP-DEE

* Los impactos de las locomotoras fueron calculados a partir del Modelo de Equilibrio General Computable MACEPES (Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Social), y luego fueron simulados en una función de producción Cobb-Douglas, para establecer el comportamiento de la Productividad Total de los Factores (PTF).
**Corresponde al crecimiento del PIB potencial
***Asume una tasa de crecimiento del empleo del 2,9% y un crecimiento de la PEA del 2,0%

Los resultados muestran el impacto positivo de las locomotoras al crecimiento de la economía, a la tasa de inversión y en la reducción del desempleo. Como se puede apreciar en la tabla 6.1, la locomotora de la minería, aumenta el crecimiento de 4.5% a 4.8% en el período 2010 - 2014. Por su parte, la locomotora de vivienda lo eleva a 5.2%, la del sector agropecuario a 5.3%, la infraestructura a 5.6% y la de innovación a 6.2%. Esto incremento en la tasa de crecimiento es resultado, en gran parte de las políticas de innovación y su efecto sobre la productividad de los factores.

Tabla VIII-2. Impacto sobre el empleo y la formalidad de las locomotoras

	Valor Escenario Base		Efectos Adicionales al crecimiento potencial				
	2010	2011-2014 Nivel promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
Tasa de desempleo*							
Total	11,2%	10,5%	10,3%	9,9%	9,7%	9,4%	9,0%
Calificado	10,4%	8,7%	8,5%	8,4%	8,2%	8,0%	7,6%
No Calificado	11,4%	10,3%	10,2%	9,8%	9,7%	9,5%	9,3%

[689] Dicho escenario está determinado para el periodo 2011-2014 por las proyecciones oficiales de crecimiento económico, así como las de agregados macroeconómicos como la inversión y los balances del gobierno y del sector externo, las cuales se toman del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno 2010

	Valor Escenario Base		Efectos Adicionales al crecimiento potencial				
	2010	2011-2014 Nivel promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
*Empleo (miles de personas)**							
Total	19.166	20.670	20.774	20.901	21.121	21.369	21.601
*Nuevo Empleo (miles de personas)**							
Total		1.504	1.608	1.735	1.955	2.203	2.435
*Tasa de Informalidad**	64,6%	63,1%	62,7%	62,4%	61,9%	61,3%	59,9%

Fuente: DNP-DEE

Como resultado del incremento en la tasa de crecimiento, las puesta en marcha de las locomotoras permitirá la creación de 2.435 miles de empleos. La creación de estos nuevos empleos, le permitirá a la economía reducir la tasa de desempleo a 9.0% al finalizar el año 2014 y la tasa de informalidad al 59,9%[690].

Tabla VIII-3. Impacto sobre la pobreza de las locomotoras

	Valor Escenario Base	*Efectos Adicionales al crecimiento potencial*					
	2010	*2011-2014 Nivel promedio*	*Minería*	*Vivienda*	*Agricultura*	*Infraestructura*	*Innovación*
Indigencia (linea nacional)	15,1%	11,7%	11,5%	11,5%	11,4%	11,1%	10,8%
Pobreza (linea nacional)	45,0%	39,1%	38,8%	38,8%	38,6%	38,3%	37,7%
Coeficiente de Gini (ingreso per cápita	56,6%	54,5%	54,4%	54,5%	54,5%	54,4%	54,3%

Fuente: DNP-DEE

Así mismo, el impacto de las *locomotoras* generara un crecimiento en los ingresos de los hogares, lo cual se traduce en una reducción tanto de la pobreza como de la indigencia[691]. En efecto la pobreza se reduciría de 45.0% a 37.7%, en tanto que la pobreza extrema disminuiría de 15.1% a 10.8%. Sin embargo por efectos de las políticas de gasto público en mayor atención a la población desplazada y en general a la población en condiciones de extrema pobreza, la meta de ésta para el 2014 será del 9.0%. Estos resultados también señalan la necesidad de una mayor focalización y efectividad de los diferentes programas de subsidios.

La puesta en marcha de las locomotoras, en especial la minera, tendrá efectos sobre la tasa de cambio y hace necesario un manejo adecuado y responsable de los recursos extraordinarios que ingresen al país. En efecto, además de la creación del Fondo de Estabilización, se requiere fortalecer los otros elementos de la reforma a las regalías que promueven el aumento de la productividad y competitividad en las diferentes regiones. Así mismo, la adopción de la regla fiscal contribuirá a una mejor coordinación de la política económica como miras mejorar la respuesta a los choques externos de la economía.

[690] De acuerdo con los estimativos de los diferentes modelos cerca del 74% de los nuevos empleos son formales.
[691] La metodología determina los efectos en el mercado de trabajo en el MEGC tomando como referencia la generación de ingresos de los hogares del escenario base. ,De esta forma, se simulan los cambios en los salarios y en la categoría ocupacional, se recalculan los indicadores de incidencia de pobreza tomando como base las líneas de pobreza o indigencia, así como el valor del Gini.

6. Ahorro - inversión y consolidación macroeconómica

De acuerdo con los resultados anteriores, el crecimiento estimado de la economía para los próximos años estará influenciado por el desempeño de las locomotoras y por el comportamiento de la economía internacional. Al computar los efectos de las locomotoras modelos de relaciones intersectoriales de equilibrio general - CGE, y de multiplicadores de insumo-producto, se prevé que la economía aumentaría su crecimiento frente al nivel potencial alrededor de 1.7%, en el período 2011 - 2014, lo cual, se traduce en un aumento de la tasa de crecimiento anual de 4.5% a 6.2%.

a) Crecimiento económico potencial

El crecimiento del PIB potencial es un concepto teórico usado para designar el comportamiento de la producción total de la economía en el largo plazo a diferencia de la producción observada, que es considerada un fenómeno de corto plazo. El nivel potencial se determina a partir de la disponibilidad de los factores de producción y la intensidad de su utilización en las diferentes actividades productivas, y dice cuál sería la capacidad óptima de generación de bienes y servicios alcanzable de manera sostenible sin generar presiones sobre los precios.[692].

La tabla 6.2 muestra contabilidad del crecimiento económico colombiano en el período 1950-2009 y también por períodos decenales[693]. Allí se observa que sólo durante las tres primeras décadas, pero principalmente en la del 70 se presentaron de manera simultánea altas tasas en la contribución del capital, el trabajo y la productividad que permitieron alcanzar, en esa década, las tasas más altas de crecimiento promedio de la producción colombiana en la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente se observa una tendencia decreciente en la contribución de ambos factores, más acelerada en el caso del trabajo y en la contribución del progreso técnico, aunque en éste último la tendencia se revierte en los últimos años.

[692] La metodología más difundida para calcular el nivel potencial de la producción consiste en estimar a partir de algún método estadístico la contribución histórica de los factores capital y trabajo a la producción total (para Colombia las contribuciones son de 40% para el capital y de 60% para el trabajo). Estas contribuciones se emplean posteriormente para determinar, de una manera realista, cual habría sido dicha producción en caso de contar con una mayor dotación de los mismos factores o de haber hecho una utilización más intensiva de los mismos. Las diferencias estimadas entre este nivel potencial y la producción efectivamente alcanzada permiten determinar la llamada brecha del producto. Estos dos conceptos tienen entonces importantes implicaciones para el diseño de medidas de política económica que buscan corregir el efecto adverso propio del ciclo económico e influir sobre el crecimiento de la producción real de bienes y servicios sin generar, al mismo tiempo, un incremento de la inflación al consumidor.
[693] Para obtener estos resultados se emplearon cifras de producción y capital físico (filtrado por Utilización de Capacidad Instalada) y sin incluir la inversión de los hogares en vivienda con fines residenciales) expresadas en precios constantes del año 2005. Por su parte, el factor trabajo se mide por el número de personas ocupadas.

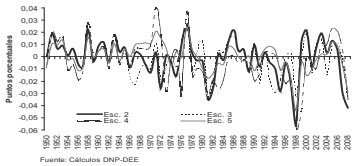
Tabla VIII-4. Explicación de la evolución del crecimiento en Colombia

	Crecimiento del PIB y los Factores (2005=100)			
		Crecimiento de los Factores		
	PIB	K	Ocupados	PTF
1950-2009	4,2%	4,2%	2,8%	0,8%
1951-1960	4,7%	4,6%	2,8%	1,2%
1961-1970	5,1%	4,4%	3,8%	1,1%
1971-1980	5,5%	5,1%	3,7%	1,3%
1981-1990	3,4%	4,2%	2,5%	0,2%
1991-1995	4,5%	5,4%	2,8%	0,7%
1996-2000	1,0%	1,8%	1,5%	-0,7%
1991-2000	2,7%	3,6%	2,1%	0,0%
2001-2009	3,9%	4,4%	1,9%	1,4%

Todas las cifras a precios constantes de 2005
Acervo de Capital Ajustado por Utilización de Capacidad
Fuente: DNP-DEE

La tabla VIII-4 ilustra la evolución de la brecha en el período 1950-2009. Allí se pueden observar claramente los períodos de desaceleración que corresponden a los años (1981-1983 y 1997-2000), en contraste a los períodos de mayor dinamismo que corresponden al período entre inicios del 50 y mediados del 70, así como 2004-2007, que se revirtió durante el 2008-2009 por efecto de la crisis internacional.

Figura VIII-9. Brecha del Producto



Fuente: Cálculos DNP-DEE

Teniendo en cuenta la evolución histórica del PIB potencial y sobre la base de los escenarios construidos se esperaría que el crecimiento de la economía colombiana en el período 2010-2014 oscile entre un mínimo de 4,5% y un máximo de 6.2%, teniendo en cuenta que las locomotoras podrían aportarle 1.7% de crecimiento adicional al crecimiento potencial de la economía. El crecimiento del período 2011 - 2014, está suponiendo un aumento en la tasa de inversión del 25% al 31% del PIB, lo cual es consistente con un crecimiento de la tasa de ocupación entre el 2.7% y el 2.9%. Así la tasa de desempleo se reduciría de 11.2% a 9.0%. El crecimiento estimado de la productividad será de 1.6% por año.

A pesar de que en los modelos de consistencia se estimó un crecimiento de 1.7% adicional al crecimiento potencial de la economía, para efectos de la programación macroeconómica se tuvo en cuenta el crecimiento potencial como una postura responsable en el manejo fiscal y consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente. Los compromisos adicionales de gasto deberán serán incorporados en los presupuestos anules en la medida en que las metas de crecimiento económico, ingresos fiscales y el producto de las reformas presentadas al Congreso se hagan efectivos.

b) Crecimiento de la economía por el lado de la demanda

El crecimiento del consumo total durante este período 2011-2014, estará entre 3.6% y 3.8%, explicado por el crecimiento del consumo de los hogares que oscila entre 3.9% y 4.1%. Este desempeño del consumo es consistente con las mejoras en el ingreso y el empleo. El crecimiento del consumo público estará alrededor de 3.1%, el cual es consistente con una postura fiscal de reducción de la deuda producto de la adopción de la regla fiscal.

Por otra parte, el crecimiento de la inversión consistente con el crecimiento del PIB previsto para los próximos años se sitúa 10.7% del 14%. Con estos crecimientos la tasa de inversión de la economía llegaría a 30% del PIB en el 2014.

Finalmente, la demanda externa también será fundamental para complementar la demanda interna. La entrada en vigencia de los tratados de libre comercio con Chile, la Unión Europea, Centro América, y las posibilidades de que el Congreso de los Estados Unidos apruebe el TLC con Colombia, así como la firma de otros Tratados de Libre Comercio con algunos países de Asía, abren grandes posibilidades de crecimiento para las empresas y el sector agrícola colombiano.

Tabla VIII-5. Crecimiento por el lado de la demanda

	2008 (py)	2009 (py)	2010 (py)	2011 (py)	2012 (py)	2013 (py)	2014 (p
Total consumo	**2,9%**	**1,4%**	**4,3%**	**3,9%**	**3,6%**	**3,8%**	**3,9%**
Consumo Hogares	3,0%	1,1%	4,1%	3,9%	3,7%	4,0%	4,1%
Consumo Admones Públicas	2,6%	2,8%	5,4%	3,9%	3,1%	3,0%	3,1%
Total inversión	**5,4%**	**-7,6%**	**5,1%**	**10,7%**	**12,5%**	**12,4%**	**13,9%**
Inversión privada	7,6%	-12,0%	6,3%	13,4%	13,4%	13,6%	15,8%
Inversión pública	-8,2%	11,7%	7,5%	14,1%	8,9%	7,4%	6,1%
Inversiones Plan Colombia	43,4%	31,7%	-31,0%	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ABSORCION	3,5%	-0,5%	4,5%	5,4%	5,6%	5,9%	6,5%
Exportaciones	**6,1%**	**-2,8%**	**2,5%**	**2,3%**	**2,2%**	**5,2%**	**3,9%**
Importaciones	**8,8%**	**-7,9%**	**2,9%**	**5,0%**	**3,3%**	**4,6%**	**6,0%**
PRODUCTO INTERNO BRUTO	**2,7%**	**0,8%**	**4,5%**	**5,0%**	**5,5%**	**6,0%**	**6,2%**

Fuente: DANE Cuentas Nacionales 2005 - Proyecciones DNP-DEE

La tabla VII-5 presenta la dinámica conjunta del gasto (consumo e inversión), y muestra el desempeño esperado del gasto privado para el cuatrienio. El gasto privado crece entre 4.6% y 6.3%, en tanto que la demanda pública lo haría entre 3.3% y 4.5%. En tanto que el crecimiento de la absorción oscila entre 5.4% y 6.5%. Esta senda de crecimiento recoge los efectos de la ola invernal; el crecimiento de la economía es ascendente en la medida que avanza el proceso de reconstrucción de las zonas afectadas.

7. Consistencia macroeconómica

Los balances de ahorro e inversión en el caso de la economía colombiana estarán afectados por el boom minero, el desempeño de los flujos de capital producto de la política monetaria expansionista adoptada por los Estados Unidos con miras a la recuperación de su economía y los efectos de la crisis en Europa.

El deterioro en la confianza de consumidores e inversionistas así como los riesgos de una deflación en las economías de Estados Unidos y Europa han promovido la adopción de una postura expansionista en las políticas monetaria y fiscal, la cual ha venido generado presiones revaluacionistas en muchas economías emergentes y se prevé que éstas pueden durar un largo período. A ello se suma que las economías asiáticas, principalmente China e India, muestran un gran dinamismo y por ende una gran demanda de materias primas, principalmente de recursos del sector de minería y petróleo, lo cual se ha traducido en aumentos de los precios relativos de estos bienes. De esta forma, la economía latinoamericana y concretamente la colombiana se verán enfrentadas a esta presión revaluacionista de sus monedas, lo cual demandará estrategias conjuntas entre grupos de países para mitigar los efectos de ésta sobre el aparato productivo.

De otro lado, la nueva dinámica de la economía mundial dará lugar a cambios estructurales en la oferta productiva de muchos países incluido Colombia. Estos factores, ponen de presente la necesidad de adoptar políticas preventivas para evitar grandes aumentos en el crédito y aumentos en el gasto público que eleven el precio de los bienes no transables, y pongan en peligro la estabilidad financiera de las economías. Estos efectos, se reflejan en la dinámica de los flujos de ahorro e inversión de los próximos años.

La postura de política monetaria y fiscal que se adoptará por parte del Banco de la República y el Gobierno para contrarrestar los efectos de los flujos de capital se concentran en propender la adopción de instrumentos para ejecutar una política fiscal contracíclica, mediante la elevación del ahorro público en los momentos de auge (gracias a los procesos de racionalización de beneficios tributarios y la presentación del proyecto de regalías) y una mayor expansión del gasto en momentos en que la economía presente situaciones de desaceleración. Así mismo, se adoptarán mecanismos de optimización en el manejo de la deuda pública por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de hacer más fácil la coordinación entre la política monetaria y fiscal.

Finalmente, se mantendrá el modelo de inflación objetivo y el régimen de tipo de cambio flexible[694] que se ha venido adoptando en la última década, pues ello ha permitido mitigar los efectos de las entradas y salidas de flujos de capital sobre la actividad real[695], y ha generado una mayor certidumbre y confianza en las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos, así como grandes mejoras en la coordinación de las políticas monetaria y fiscal.

[694] Esta postura implica que la inflación estará anclada durante el período 2010 - 2014 en la meta de largo plazo que es 3.0%. De tal manera que la política de tasas de interés de intervención del Banco de la República será consistente con ese nivel de inflación.

[695] El Banco de la República ha adoptado un marco el cual se ha ampliado el horizonte de política, el cual tiene como objetivo la prevención de futuras presiones en los mercados de vivienda y de capitales a partir de la regulación del crecimiento del crédito. En desarrollo el mismo, se ha mejorado la coordinación entre las entidades encargadas de la supervisión y la regulación, se ha adecuado la política de intervención de tasas de interés y de intervenciones en el mercado cambiario a las necesidades de crecimiento de la economía sin presiones inflacionarias y sin grandes costos para la misma.

Teniendo en cuenta las anteriores condiciones, los balances de ahorro e inversión prevén un aumento en la tasa de inversión del 25% al 30% del PIB, la cual es consistente con una tasa de desempleo al final del período inferior al 9.0%.

Tabla VIII-6. Balance Ahorro - Inversión (% del PIB)*

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(A) Saldo en cuenta corriente /1	**-2,8**	**-2,1**	**-2,3**	**-2,7**	**-2,5**	**-2,3**	**-2,3**
(B) Inversión /2	**24,5**	**22,6**	**24,3**	**25,3**	**26,6**	**27,7**	**30,0**
(1) Privada (B) - (2)	19,9	17,3	19,1	20,3	21,5	22,5	24,8
(2.a) Pública /3	4,0	4,4	4,6	5,0	5,1	5,2	5,2
GNC	2,2	2,3	1,9	2,2	2,3	2,2	2,2
Resto	1,8	2,2	2,7	2,7	2,9	3,0	3,0
(2.b) Plan Colombia	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
(C) Ahorro (A) + (B)	**21,7**	**20,5**	**21,9**	**22,6**	**24,1**	**25,4**	**27,7**
(3) Privado (C) - (4)	17,2	18,0	20,3	20,8	19,9	21,0	23,1
(4.a) Público /3	3,9	1,6	1,0	1,8	4,2	4,4	4,5
GNC	-0,1	-1,8	-2,4	-1,8	-0,6	-0,6	-0,2
Resto	4,0	3,5	3,5	3,6	4,8	4,9	4,7
(4.b) Transferencias Plan Colombia	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
(D) Financiamiento cuenta corriente	**2,8**	**2,1**	**2,3**	**2,7**	**2,5**	**2,3**	**2,3**
(5) Cuenta de capital /1	3,9	2,7	3,4	2,9	2,6	2,5	2,5
(6) Errores y Omisiones	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
(7) Cambio en Reservas (5) + (6) - (D)	1,1	0,6	1,1	0,2	0,1	0,2	0,2
Financiamiento del Balance (Inversión - Ahorro)							
(E) Balance Privado (1) - (3)	**2,7**	**-0,7**	**-1,2**	**-0,5**	**1,5**	**1,5**	**1,7**
(8) Financiamiento externo /1	4,0	-0,3	1,0	1,3	2,1	2,1	2,0
Inversión Extranjera Directa Neta	3,4	1,8	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5
Endeudamiento Externo Neto	0,6	-2,2	-0,9	-0,5	0,5	0,5	0,5
(9) Financiamiento interno (E) - (8)	-1,3	-0,3	-2,2	-1,8	-0,6	-0,5	-0,3
(F) Balance sector GNC	**2,3**	**4,1**	**4,3**	**4,1**	**2,9**	**2,8**	**2,4**
(10) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /1	0,4	1,1	1,5	0,9	0,6	0,6	0,6
(11) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	1,9	3,0	2,8	3,2	2,0	1,9	1,8
(12) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0
(H) Balance Resto Sector Público*	**-2,2**	**-1,3**	**-0,7**	**-0,9**	**-1,9**	**-2,0**	**-1,7**
(13) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /1	-0,5	2,0	1,1	0,8	0,0	-0,1	-0,3
(14) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	-1,6	-3,3	-1,9	-1,7	-1,9	-1,8	-1,4
(15) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(I) Balance Público (Combinado)	**0,1**	**2,8**	**3,6**	**3,2**	**0,9**	**0,8**	**0,6**
(16) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /1	-0,1	3,1	2,6	1,7	0,6	0,4	0,2
(17) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	0,3	-0,3	0,9	1,5	0,1	0,1	0,4
(18) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0

	Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(A)	**Saldo en cuenta corriente /1**	**-2,8**	**-2,1**	**-2,3**	**-2,7**	**-2,5**	**-2,3**	**-2,3**
(B)	**Inversión /2**	**24,5**	**22,6**	**24,3**	**25,3**	**26,9**	**28,0**	**30,8**
	(1) Privada (B) - (2)	19,9	17,3	19,1	20,3	21,8	22,8	25,7
	(2.a) Pública /3	4,0	4,4	4,6	5,0	5,1	5,2	5,1
	(2.b) Plan Colombia	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
(C)	**Ahorro (A) + (B)**	**21,7**	**20,5**	**21,9**	**22,6**	**24,4**	**25,6**	**28,5**
	(3) Privado (C) - (4)	17,2	18,0	20,3	20,8	20,2	21,3	24,0
	(4.a) Público /3	3,9	1,6	1,0	1,8	4,2	4,3	4,5
	(4.b) Transferencias Plan Colombia	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
(D)	**Financiamiento cuenta corriente**	**2,8**	**2,1**	**2,3**	**2,7**	**2,5**	**2,3**	**2,3**
	(5) Cuenta de capital /1	3,9	2,7	3,4	2,9	2,6	2,5	2,5
	(6) Errores y Omisiones	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	(7) Cambio en Reservas (5) + (6) - (D)	1,1	0,6	1,1	0,2	0,1	0,2	0,2

Financiamiento del Balance (Inversión - Ahorro)								
(E)	**Balance Privado (1) - (3)**	**2,7**	**-0,7**	**-1,2**	**-0,5**	**1,5**	**1,5**	**1,7**
	(8) Financiamiento externo /1	4,0	-0,3	1,0	1,3	2,1	2,1	2,0
	Inversión Extranjera Directa Neta	3,4	1,8	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5
	Éndeudamiento Externo Neto	0,6	-2,2	-0,9	-0,5	0,5	0,5	0,5
	(9) Financiamiento interno (E) - (8)	-1,3	-0,3	-2,2	-1,8	-0,6	-0,5	-0,3
(F)	**Balance sector GNC**	**2,3**	**4,1**	**4,3**	**4,1**	**2,9**	**2,8**	**2,4**
	(10) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /1	0,4	1,1	1,5	0,9	0,6	0,6	0,6
	(11) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	1,9	3,0	2,8	3,2	2,0	1,9	1,8
	(12) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0
(I)	**Balance Público (Combinado)**	**0,1**	**2,8**	**3,6**	**3,2**	**0,9**	**0,8**	**0,6**
	(16) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /1	-0,1	3,1	2,6	1,7	0,6	0,4	0,2
	(17) Financiamiento interno (F) - (10) - (12)	0,3	-0,3	0,9	1,5	0,1	0,1	0,4
	(18) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0

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

Este nivel de inversión es consistente con una inversión privada que aumenta de 19.1% a 24.8 % del PIB. El ahorro doméstico por su parte, aumentaría de 21.9% y 27.7% del PIB, en tanto que el ahorro externo estará entre el 2.3% y 2.7% del PIB. Por su parte, el ahorro del sector privado ascenderá de 20.3% a 23.1% del PIB en el 2014. El financiamiento del sector privado estaría expresado principalmente en recursos de inversión extranjera directa - IED (entre 1.9 y 1.5% del PIB).

c) Política Fiscal - Balance del Sector Público Consolidado - SPC y Gobierno Nacional Central

El balance del sector público refleja la adopción de la regla fiscal y el nuevo régimen de regalías, acciones de modernización de la DIAN para elevar el recaudo y reducir la evasión, el cambio en el régimen de regalías, y una mayor racionalización de los beneficios y costos del sistema tributario y de contribuciones para promover la formalización y la competitividad de la economía. De esta forma, el balance del Sector Público Consolidado - SPC presenta un déficit decreciente que pasa de 3.6% en 2011 a 0,6% del PIB en el año 2014. Este balance es consistente una reducción del déficit en el Gobierno Nacional Central - GNC de 4.1% en el 2011 a 2.4% en el 2014. Ello, permitirá reducir la deuda neta del Gobierno nacional Central a 38.7% del PIB en 2014 y a 27.1% en el 2021.

La reducción del déficit del SPC de 3.5% a 0.6% del PIB, se explica por el ajuste en el GNC, por las mejora en los balances de las empresas del nivel nacional central, cuyo superávit aumenta de -0.1% a 0.5% del PIB y el superávit del sector de seguridad social que se sitúa entre 0.7% y 0.9% del PIB (tabla VII.7).

Tabla VIII-7. Balance del Sector Público Consolidado 2010 - 2014

Balances por Período	Miles de millones de pesos						Como % del PIB					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Sector Público No Financiero	-12.866	-19.223	-19.723	-7.285	-7.315	-7.027	-2,6	-3,6	-3,4	-1,2	-1,1	-1,0
Gobierno Nacional Central	-20.716	-22.656	-23.461	-18.052	-18.625	-17.991	-4,1	-4,2	-4,0	-2,9	-2,8	-2,4
Sector Descentralizado	7.850	3.433	3.738	10.767	11.311	10.964	1,6	0,6	0,6	1,7	1,7	1,4
Seguridad Social	6.451	4.195	4.358	5.482	5.442	5.153	1,3	0,8	0,7	0,9	0,8	0,7
Empresas del nivel nacional	1.002	-687	629	3.247	3.734	3.940	0,2	**-0,1**	**0,1**	**0,5**	**0,6**	**0,5**
Empresas del nivel local	-382	-1.025	-417	426	238	559	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0
Gobiernos Regionales y Locales*	779	950	832	1.612	1.896	712	0,2	0,2	-0,1	0,3	0,3	0,1
2. Balance cuasifiscal del Banrep.	599	-72	-359	287	686	1.021	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2
3. Balance de Fogafin	926	927	1.022	1.106	1.222	1.354	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Costo de la Reestructuración Financiera	-1.117	-459	-246	-43	-39	-18	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Discrepancia Estadística	-1.237	0	0	0	0	0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	-13.695	-18.827	-19.306	-5.936	-5.446	-4.663	-2,7	-3,5	-3,3	-0,9	-0,8	-0,6

Fuente: CONFIS

Tabla VIII-8. Balance del Gobierno Nacional Central 2010 - 2014

CONCEPTO	Miles de millones de pesos corrientes					Como % del PIB				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos Totales	**74.159**	**84.839**	**95.527**	**102.410**	**110.155**	**13,7**	**14,6**	**15,3**	**15,3**	**15,3**
Tributarios	66.179	75.373	85.091	91.207	97.547	12,2	12,9	13,6	13,6	13,5
Rendimientos Financieros	544	460	733	797	847	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Recursos de Capital	6.484	7.627	7.729	8.354	9.604	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3
Otros ingresos	935	1.362	1.666	2.046	2.141	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Ingresos por Recuperar	17	17	17	17	17	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos totales	**96.815**	**106.300**	**113.978**	**121.035**	**127.946**	**17,9**	**18,3**	**18,2**	**18,1**	**17,7**
Intereses + Indexaciones	14.872	18.041	19.584	21.128	22.828	2,7	3,1	3,1	3,2	3,2
Intereses	14.177	17.124	18.843	20.365	22.042	2,6	2,9	3,0	3,0	3,1
Intereses externos	3.643	4.584	4.214	5.198	5.731	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8
Intereses internos	10.534	12.540	14.629	15.167	16.311	1,9	2,2	2,3	2,3	2,3
Indexaciones	695	917	741	763	786	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Funcionamiento**	70.411	74.826	79.312	84.708	89.255	13,0	13,2	12,7	12,6	12,3
Servicios personales	11.775	12.753	13.420	13.984	14.571	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0
Transferencias	54.157	58.760	61.462	66.341	69.679	10,0	10,3	9,8	9,9	9,5
Pensiones	19.348	21.739	25.286	27.208	27.725	3,6	3,7	4,0	4,1	3,8
SGP	22.810	23.935	25.469	27.018	28.639	4,2	4,1	4,1	4,0	4,0
Otras	11.999	14.086	10.708	11.714	12.315	2,2	2,4	1,7	1,7	1,7
Gastos Generales	4.479	4.313	4.610	4.803	5.005	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Inversión**	11.341	13.132	14.183	14.883	15.870	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2
Préstamo neto	191	301	299	295	293	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
CNCE	**-22.656**	**-23.461**	**-18.052**	**-18.625**	**-17.791**	**-4,2**	**-4,0**	**-2,9**	**-2,8**	**-2,4**
CREE	459	246	43	29	10	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Déficit o financiar	**-23.115**	**-23.707**	**-18.095**	**-18.654**	**-17.801**	**-4,3**	**-4,1**	**-2,9**	**-2,8**	**-2,4**
Balance primario	**-7.784**	**-5.420**	**1.532**	**2.503**	**5.737**	**-1,4**	**-0,9**	**0,2**	**0,4**	**0,8**

Fuente: CONFIS
** Gastos de funcionamiento, inversión y pensiones incluyen pagos y deuda flotante.

Las mejoras en el balance del GNC , se explican la mejora en 1.6% del PIB en los recaudos, fruto de las mejora en 1.3% en el recaudo de ingresos tributarios, producto de las acciones de racionalización de trámites y procedimientos establecidos en la Ley 1430, de 2010 y la reducción de los beneficios tributarios del 30% por concepto de reinversión de utilidades y la mayor formalización de las empresas nuevas y la Ley de primer empleo, Ley 1429. Se descuenta de ello, el efecto de la reducción de la sobretasa que paga el sector industrial por concepto del consumo de energía eléctrica (tabla VII.8).

De otro lado, el gasto total se reduce durante el período 2010 - 2014 en 0.2% del PIB, gracias a la disminución en los gastos de funcionamiento, que pasan de 13.0% del PIB a 12.3%. A su vez, la disminución en gastos de funcionamiento se explica por la reducción en los gastos de pensiones y en otras transferencias. El gasto de inversión se mantiene durante todo el período en 2.2% del PIB, en el cual se incluyen todos los programas y proyectos previstos en el Plan de Inversiones.

d) Efectos fiscales de la atención de la emergencia invernal

El balance del GNC está neto de los recursos y gastos que demandará la emergencia invernal, la cual demanda gastos e inversiones por $16.3 billones, de los cuales, $1.5 billones estarán dirigidos a acciones de atención humanitaria, $4.8 billones en proyectos de rehabilitación y $10 billones a proyectos de reconstrucción de infraestrucutura.

Las fuentes de recursos para atender estos compromisos corresponden a $3.3 billones por concepto de impuesto al patrimonio (de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4825); diferimiento hasta el año 2018 del Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF por $2.0 billones; recursos del presupuesto nacional (incluyendo traslados presupuestales, fondos especiales y Fondo Nacional de Regalías) por $1.7 billones, y el producto de la venta acciones Ecopetrol y otras fuentes por $10.9 billones, los cuales se utilizarán en la medida en que se vayan demandando sobre la base de la presentación de proyectos al Fondo de Calamidades

Los efectos fiscales por encima de la línea, serán contabilizados fiscalmente como un balance separado de las metas de déficit y de deuda presentadas anteriormente, de acuerdo con el tratamiento que hace el Fondo Monetario Internacional de este tipo de contingencias.

Así, la operación neta de atención de la emergencia será atendida con la venta de activos, mayores impuestos y ajustes en el presupuesto nacional, de tal manera que las metas de deuda y de déficit al 2014 se mantendrán en los porcentajes previstos anteriormente.

Teniendo en cuenta la exposición anterior tanto fiscal como de ahorro e inversión , en el período 2010 - 2014, la postura de las política monetaria y fiscal estará acorde con las necesidades de financiamiento para los sectores privado y público y el crecimiento previsto de la economía en este período. De esta forma, la política económica tendrá como objetivo estimular el crecimiento y el empleo previendo las presiones inflacionarias, elevaciones en los precios de los activos y la mitigación de las presiones revaluacionistas en el marco de un régimen de tipo de cambio flexible.

8. Principales medidas que sustentan la política fiscal

La política fiscal tendrá como principio orientador la sostenibilidad de las finanzas públicas. El proyecto de Acto Legislativo en el cual se eleva la estabilidad macroeconómica y fiscal a rango constitucional, así como el Proyecto de Ley de la Regla Fiscal, sentarán los principios para guiar al Gobierno en la política fiscal de los próximos años. La adopción de estas propuestas facilitará el papel contracíclico de la política fiscal, el cual en los períodos de expansión hará que se eleven los niveles de ahorro público y en los períodos de contracción deberá contribuir con el crecimiento de la demanda y el empleo. Este marco aportará, como se mencionó anteriormente, a una mejor coordinación con la política monetaria y financiera del Banco de la República.

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la deuda del GNC deberá reducirse a niveles del 27% en el año 2021, el cual será consistente con una mejoría en el superávit primario de -1.0% del PIB en el año 2011 a 1.7% en el 2021. En el SPNF, se espera que la deuda descienda a niveles del 14% del PIB. La reducción de la deuda pública está en línea con las metas de crecimiento de la economía señaladas anteriormente y el logro de las metas sociales en el frente de la seguridad social y de reducción de la pobreza a niveles del 37.7% en el año 2014.

En la ejecución de la política de equidad, requiere continuar con el desarrollo de los instrumentos de protección previstos en la reforma a la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005 (incluyendo la reglamentación de los Beneficios Económicos Períodicos). El logro de estas iniciativas es permitir una mayor equidad dentro del sistema; una mayor cobertura de los beneficios de la protección a la vejez, y una mayor solidaridad con aquellas personas que en su vida laboral enfrentan largos periodos en la informalidad, y por lo tanto no alcanzan a construir una pensión debido a que sus ingresos no llegan en la mayoría de los casos al salario mínimo mensual. Del mismo modo, el logro de este objetivo dependerá de la sostenibilidad fiscal y financiera del sistema pensional, pues no es viable ampliar las coberturas y dar más acceso a los beneficios a la vejez sin que las personas hagan un esfuerzo en contribuciones e impuestos para garantizar su financiación.

La mejoría de los balances fiscales, va acompañada de una serie de medidas asociadas a reducción de la evasión y la corrupción en el reconocimiento de pensiones; la adopción de instrumentos similares para hacer compatible la información del sistema; la normalización de pensiones, de tal manera que se pueda cumplir con el pago de los derechos obtenidos con cargo a los recursos de las empresas públicas o privadas; la organización del Fondo de Garantía de Pensión Mínima - FGM; La reinstitucionalización del Régimen de Prima Media y la corrección de contingencias que afectan el equilibrio del sistema. Como por ejemplo, tener en cuenta para la liquidación de las pensiones, factores sobre los cuales no se cotizó o parámetros que desequilibran la relación entre contribuciones y beneficio, que va en beneficio algunas pensionados terminan por afectar negativamente a muchos afiliados y contribuyentes y con ello la sostenibilidad de la política fiscal.

Otras medidas que serán la base para el cumplimiento de los objetivos de la estabilidad en los próximos años, tienen que ver con acciones de racionalización de beneficios y contribuciones del sistema tributario, algunos de ellos fueron aprobados por el Congreso de la República en la Ley 1430 de 2010; la puesta en marcha de incentivos para promover una mayor formalización de la economía, establecidos en la Ley 1429 de 2010; Acciones de manejo de la deuda pública, reglas de optimización de la administración de los activos de la nación, eficiencia en el manejo del riesgo y administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional, las cuales permitirán complementar las metas y acciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Finalmente, las mayores presiones de gasto derivadas de la atención de la emergencia invernal serán atendidos con nuevas fuentes incluyendo recursos de la venta de acciones de Ecopetrol y la reorientación de algunos recursos incorporados en los presupuestos de 2010 y 2011, sin comprometer la metas de déficit y de deuda señaladas anteriormente.

A continuación se expondrán los objetivos de cada las principales iniciativas que permitirán el logro y la consistencia de la política fiscal en los próximos años

a) Regla Fiscal

Si bien Colombia ha avanzado en su proceso de ajuste fiscal, lo cual ha sido reconocido por la comunidad financiera internacional, se hace necesario fijar parámetros y metas explícitas y cuantitativas para hacer más transparente la programación fiscal y facilitar su seguimiento.

En este contexto, el Gobierno presentó un proyecto de Ley de carácter orgánico, que tiene por objeto el establecimiento de una Regla Fiscal como un instrumento de política para consolidar la

disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, con el fin de lograr un mayor compromiso por parte de las autoridades económicas. El objetivo de la Regla es asegurar la sostenibilidad de la deuda del Gobierno nacional Central; permitir un manejo contracíclico de la política fiscal; y facilitar la coordinación macroeconómica entre el Gobierno y el Banco de la República. De esta forma, la propuesta de Ley pretende fijar las bases y los principios para que el Congreso en su proceso de aprobación del plan de desarrollo, o de los presupuestos plurianuales, consideré el compromiso de la sostenibilidad fiscal[696].

La adopción de una regla fiscal cobra relevancia en el marco de una expansión de la actividad minero energética, teniendo en cuenta que por cuenta del crecimiento de este sector, se pueden presentar choques macroeconómicos que pueden afectar el desarrollo de varios sectores de la economía. La regla en este caso va a contribuir a mejorar la coordinación macroeconómica para mitigar dichos efectos. De este modo, la acción contracíclica de la regla fiscal también apoya las decisiones de la autoridad monetaria, al moderar las fluctuaciones de la tasa de cambio derivadas de variaciones posibles choques en los precios internacionales de las materias primas, en particular del petróleo. El ahorro derivado del crecimiento de la minería ayudará a contener las presiones revaluacionistas. Del mismo modo, el desahorro en una caída del precio del petróleo modera la devaluación de la moneda.

b) Reforma al régimen de Regalías

El objetivo de la propuesta de regalías es hacer más equitativa la distribución de las regalías entre las entidades territoriales. Así mismo, se pretende fortalecer la inversión regional con miras a promover la competitividad; la inversión en ciencia y tecnología y fortalecer el ahorro pensional para cubrir las obligaciones futuras de pensiones a cargo de las entidades territoriales. De otra parte, se pretende contar con un fondo de ahorro que permita absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el con el fin de reducir la volatilidad en los recursos disponibles para la inversión regional.

c) Racionalización de beneficios tributarios y contribuciones

En Colombia cerca del 75% de las pequeñas empresas que se crean cada año desaparecen, debido a que inician con elevados costos, baja liquidez, a lo cual se suma la baja gestión y las escasas posibilidades de beneficiarse de los canales formales de crédito de la economía. Las obligaciones de cumplir con lo dispuesto en la legislación laboral, tributaria y regulatoria hacen que estas empresas tengan escasas posibilidades de subsistir y que más bien opten por desarrollarse en la informalidad. Por ello, el Gobierno ha preparado un proyecto de Ley, que busca promover la formalización de las pequeñas empresas, reduciendo las cargas tributarias y de pago de parafiscales en los primeros años de funcionamiento, que es donde se presenta la mayor tasa de mortalidad de estas empresas y simultáneamente promover el empleo de los jóvenes que son el grupo con mayor desempleo.

En cumplimiento de este objetivo, las acciones de racionalización tributaria en los beneficios y contribuciones parafiscales buscan aliviar el flujo de liquidez de las estas empresas y mejorar sus condiciones de supervivencia en el mercado, mejorar su competitividad así como la de otras

[696] El proyecto de Ley de regla fiscal contiene el principio y el objetivo del proyecto de Acto Legislativo por el cual se establece el derecho de los ciudadanos a la sostenibilidad fiscal como condición para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho.

empresas más grandes, y facilitar las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas más jóvenes a través del otorgamiento de incentivos a la formalización. En esta dirección, el proyecto de formalización y primer empleo, permite descontar el pago de los aportes parafiscales del impuesto de renta y complementarios. En el mismo sentido, esta iniciativa es complementada con la eliminación progresiva del beneficio del 30% por concepto de reinversión de utilidades en activos fijos creados por la Ley 863 de 2003[697], la eliminación de la sobretasa que vienen pagando las industrias en el consumo de energía eléctrica y la simplificación de alguno trámites tributarios, como la de eximir de la presentación de la Declaración de Retenciones en la Fuente a los agentes retenedores que en el respectivo período gravable no hayan efectuado ningún tipo de retención en la fuente. En forma similar al caso de las retenciones en la fuente, el proyecto de Ley exime de la presentación de la Declaración de IVA a los responsables de dicho impuesto que en el respectivo periodo gravable no hayan efectuado ninguna venta. Lo anterior busca aliviar la carga administrativa que representa para el responsable la presentación de declaraciones tributarias en cero[698].

d) Sistema General de Pensiones, reinstitucionalización del Régimen de Prima Media con Prestación Definida y medidas contra la evasión de recursos de financiación de la Protección Social

En el marco del Sistema General de Pensiones se debe avanzar con mecanismos que propendan por la revisión y verificación de criterios y procesos que puedan estar afectando el reconocimiento de prestaciones económicas y la defensa judicial del Sistema.

En lo que se refiere a la reinstitucionalización del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, se debe continuar y consolidar la puesta en marcha de la operación de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). En este contexto, a través de esta reinstitucionalización se concreta uno de los propósitos iniciales de la Ley 100 de 1993, que era la centralización en entidades especializadas de la administración del tema pensional que en el sector público antes de la vigencia de esa Ley estaba en cabeza de más de mil entidades, y que desde entonces hasta hoy ha mantenido una dispersión que se ha buscado disminuir ostensiblemente con la mencionada reinstitucionalización y que debe continuar siendo un objetivo a cumplir.

Con esta consolidación se busca la estandarización de procesos eficientes y seguros, con el fin de lograr el mejoramiento en la atención al pensionado, mayor certeza en sus derechos con la consistencia, oportunidad y solidez en las decisiones administrativas en materia de reconocimiento, la erradicación de la corrupción y el fortalecimiento de la defensa judicial, contribuyendo con esto a una mayor transparencia fiscal.

En el marco del control a la evasión y elusión de aportes al Sistema de la Protección Social, que administra recursos de salud, pensiones, riesgos profesionales, atención a la niñez, la educación y

[697] Extendido por la Ley 1111 de 2006 y ajustado por la Ley 1370 de 2009

[698] En efecto, la obligación de presentar declaraciones de IVA en ceros por los períodos en los cuales no se efectuó ninguna operación de compra o venta de bienes o prestación de servicios sometida al impuesto aumenta los costos del contribuyente y los costos de la administración que debe custodiar y administrar un gran volumen de documentos, sobre una base considerable de responsables.

la vivienda, debe consolidarse la operación de la UGPP, fortaleciendo la estandarización e integración de información y procedimientos, para facilitar el seguimiento a los procesos de determinación y cobro, mejorando así el control a la evasión y a la elusión.

Así mismo, deberá ahondarse en el diseño y ejecución de un marco jurídico que permita detectar, controlar y sancionar de manera adecuada y suficiente las conductas que se traducen en un menor recaudo.

Se espera que con la puesta en marcha de la UGPP y las políticas asociadas, se avance en el fortalecimiento financiero y fiscal del Sistema de la Protección Social, esto incluye los subsistemas como es el caso del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como algunas entidades del sector como por ejemplo el SENA y el ICBF.

e) Acciones de manejo de la deuda pública, reglas de optimización de la administración de los activos de la nación, eficiencia en el manejo del riesgo y administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional.

- ***Marco de Deuda de Mediano Plazo.*** De conformidad con el Artículo 364 de la Constitución Política, la Nación debe propender por un manejo sostenible de la deuda pública, para lo cual se deberán establecer unos lineamientos de política contenidos en un Marco de Deuda de Mediano Plazo. Este marco deberá incorporar a la gestión, la evaluación integral de los ingresos y de Balance de la Nación. Lo anterior, requiere de una evaluación integral de activos y pasivos de la Nación, realizar un análisis de componentes y correlaciones de los ingresos de la nación, definición de una composición óptima del portafolio de deuda, definición y adopción de Instrumentos y herramientas para la gestión del Balance de la Nación y la construcción del marco legal que soporte dicha gestión
- ***Administración de Activos de la Nación.*** Estructurar una política que modernice la gestión de los activos de la Nación. Para ello será importante tener definir la estrategia de activos de la nación (Mantener, vender, consolidar, etc.); definición del rol de la Nación en la gestión de sus activos; definición de estándares de Gobierno Corporativo; definición de parámetros de seguimiento a la gestión y al desempeño de los activos; gestión de Cartera; lineamientos para los esquemas Participación Público- Privadas (APPs, concesiones, etc.); optimización de la participación en los activos de propiedad de la Nación; definición de reglas y estándares de los Ingresos para la Nación por reducciones de emisiones de carbono
- ***Administración de Riesgos.*** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, propenderá por la administración eficiente de los riesgos derivados de las operaciones de crédito público, las de manejo de deuda pública, sus asimiladas y conexas de la Nación y de las entidades estatales, así como las derivados de la actividad contractual y de desastres naturales. Este propósito requiere la evaluación y optimización de los riesgos de mercado, liquidez, crediticio (garantías), operacionales, legales (contractuales y litigiosos) y otros riesgos contingentes (desastres naturales).
- ***Administración eficiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación y los fondos administrados por la DGCPTN.*** La Nación deberá asegurar la administración eficiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación a través de los mecanismos que se establezcan para tales efectos. Ello requerirá de la Implementación de la Cuenta Única Nacional, creada

para tal fin y administrada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - DGCPTN y de la optimización de la administración de los fondos administrados por la DGCPTN.

f) Regla para la presupuestación del Plan Plurianual de Inversiones

- Los gastos adicionales incorporados en el PPI por efecto del mayor crecimiento del PIB (0.2% anual), sólo podrán ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación en la medida en que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión en cada vigencia, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior, en concordancia con el artículo 341 de la Constitución Política.
- De esta forma, la ejecución del Plan Plurianual de inversiones estará sujeta a las disponibilidades que se determinen en cada una de las vigencias fiscales de acuerdo con las fuentes de financiación y la generación de ingresos que se establezcan en las leyes anuales del presupuesto, las cuales guardarán consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- La presupuestación de la emergencia invernal se efectuará en cada vigencia incorporando los gastos correspondientes de acuerdo con la disponibilidad de las fuentes. De esta forma, la atención de estos compromisos no deberán comprometer las metas fiscales propuestas en este Plan de Desarrollo.

g) Formalización para reducir la evasión en los impuestos nacionales

- Colombia a pesar de tener las tarifas de impuesto a la renta relativamente elevadas, las numerosas minoraciones a la renta –exenciones, deducciones antitécnicas, etc.–, hacen de su carga tributaria una de las menores entre países con similar nivel de desarrollo. Cuando se relaciona la carga total de impuestos con el nivel de PIB per cÁpita, se observa, que el país se encuentra por debajo del nivel que le correspondería. Los elevados índices de informalidad, evasión y elusión tributaria son quizá las principales causas del "drenaje" de los recaudos tributarios. A pesar de los esfuerzos de ampliación de la base tributaria, ésta sigue dejando grandes contingentes de personas y pequeñas empresas por fuera de los circuitos de la información tributaria. La evasión del impuesto a la renta, un 27%, representa unos 11.6 billones al año, la evasión en IVA otros 8.3 billones y por otra parte el contrabando se estima supera los 4 mil millones de dólares al año.
- En este orden de ideas, al Estado le corresponde crear las condiciones y procedimientos para que las empresas y personas que hoy operan en estas condiciones entren en los circuitos de información e identificación de las entidades del Estado. Para el éxito de este proceso alguna forma de gradualidad es necesaria para garantizar su éxito. Los enormes avances en llevar la presencia del Estado a todas las esquinas del país y la prevalencia del imperio de la Ley son procesos que van a cimentarse paulatinamente y las cargas tributarias deben ser coherentes con los ritmos de este vital proceso de consolidación territorial. En esta dirección, las acciones que se adelantarán para alcanzar este propósito son las siguientes:
  - Mejorar los procedimientos y bases de identificación de las actividades de las personas y empresas, a partir de acciones de consolidación de la información existente en las cuales

reposan los registros administrativos de personas naturales y jurídicas y las informaciones patrimoniales de los diferentes registros nacionales.

- Mejorar la vigilancia y control en los puntos primarios (puertos y aeropuertos), con el fin de enfrentar el contrabando y la evasión.
- Mejorar la coordinación entre la DIAN y las diferentes redes de información principalmente del sector financiero que administran los registros de las operaciones y transacciones económicas de las empresas y las personas naturales. Buscando que estos canales transparentes y confiables para las transacciones sean ágiles y poco costosos para que la ciudadanía opte por estos medios. El efectivo es hoy por hoy un 50% de los medios de pagos generando un gigantesco espacio a transacciones de imposible seguimiento y verificación. Esto favorece todas las actividades ilícitas que tanto daño le han hecho al país. Por lo cual la capacidad institucional para asfixiar este canal facilitando los canales virtuales más seguros, transparentes y confiables son el mejor mecanismo para la consolidación del imperio de la Ley.
- Mejorar los incentivos, costos y procedimientos para que las personas y empresas realicen sus actividades a través de las redes y canales de la economía formal.
- Estas acciones estarían complementando las iniciativas presentadas por el Gobierno sobre promoción de la formalización y el empleo, y la agenda de bancarización y desarrollo de mecanismos virtuales de transacción como el dinero electrónico.

Una mirada del Plan Nacional de Desarrollo desde la geografía económica

El Plan de Desarrollo "Prosperidad para Todos" tiene un enfoque particular, y es el papel central que le asigna a la geografía económica y a las dinámicas regionales. Estas interactúan con las locomotoras y con la estrategia de igualdad de oportunidades, para construir un camino firme hacia el aumento en el empleo, la reducción de la pobreza y la consolidación de la paz.

El modelo de crecimiento del Plan Nacional de Desarrollo parte de reconocer la existencia de dos choques positivos sobre la economía colombiana: un choque de oferta, asociado con el auge minero-energético que se prevé para los próximos años y que es la base para la locomotora de la minería, y un choque de demanda asociado con la locomotora de la vivienda (ver **Diagrama**). Sin embargo, estos dos choques tienen efectos transitorios y acotados en el tiempo, por lo cual no son suficientes por sí mismos para generar un proceso sostenido de crecimiento económico. De aquí la necesidad de incorporar otros elementos que hacen parte de la visión de un desarrollo económico acelerado y sostenido, con mayor convergencia regional y mayor inclusión social.

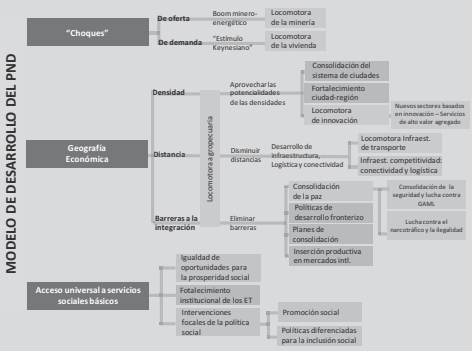
El crecimiento sostenido que busca el Plan de Desarrollo va a ser el resultado de un conjunto de estrategias dirigidas a lograr una mayor integración económica del país y de sus regiones, a través de: (1) un mayor aprovechamiento de las economías externas asociadas a la concentración de las actividades económicas en las ciudades; (2) la reducción de las distancias entre éstas y las áreas rurales a través de una mejor infraestructura de transporte y (3) la eliminación de las barreras que por diversas razones, como la presencia de grupos armados ilegales, han mantenido algunas regiones del país aisladas de la economía nacional comprometiendo sus posibilidades de progreso

El primer eje del enfoque regional del Plan es aprovechar las potencialidades de la concentración de las actividades económicas ("densidad"). A ello contribuyen la estrategia de *consolidación del sistema de ciudades* y el *fortalecimiento de la ciudad-región*. Con el desarrollo de la infraestructura y el impulso a proyectos regionales estratégicos se busca articular corredores de desarrollo en las

Regiones y entre las regiones, en torno a *clusters* y ciudades que actúen como polos de atracción.

Aunque la *locomotora de la innovación* no se circunscribe exclusivamente a los centros de mayor densidad, el desarrollo de *nuevos sectores basados en innovación*, y en particular de servicios de alto valor agregado está altamente correlacionado con la densidad de las actividades económicas y constituye el gran impulso necesario para potenciar aún más estas economías hacia el futuro.

DIAGRAMA: MODELO DE DESARROLLO DEL PND



El segundo eje central para la integración económica es el desarrollo de la infraestructura, la logística y la conectividad para reducir las distancias a través de menores costos de transporte. A ello contribuirán la *locomotora de la infraestructura de transporte* y la *política de conectividad y logística* como apoyos transversales a la competitividad, cuyos objetivos son reducir las distancias entre las diferentes regiones del país y los centros de producción y de consumo, y mejorar el acceso de los bienes a los mercados internacionales y domésticos.

El tercer eje, la eliminación de las divisiones, está directamente vinculado a la *consolidación de la paz* y, como parte de ésta, a la *consolidación de la seguridad y la lucha contra los grupos armados al margen de la ley (GAML)*. Un componente fundamental de este eje son los *Planes de Consolidación Territorial*.

Las divisiones que obstaculizan el desarrollo también surgen cuando las fronteras se administran de manera deficiente y cuando el acceso a los mercados internacionales es difícil o existen barreras arancelarias y no arancelarias que lo restringen. Dos estrategias para reducir estas barreras son las *políticas de desarrollo fronterizo* y la estrategia de *inserción productiva en los mercados internacionales*.

Debe señalarse que la lomocotora del sector agropecuario se puede ver como transversal a los tres componentes que se han señalado aquí (densidad, distancia y división). Las estrategias productivas para esta locomotora van dirigidas a mejorar los temas de densidad (conglomerados productivos), acortar distancias (mejorando la infraestructura de almacenamiento y logística) y superar las divisiones (eliminando barreras para la circulación de bienes de origen agropecuario, especialmente las arancelarias y sanitarias).

Finalmente, el modelo de desarrollo del Plan reconoce que aunque el crecimiento económico tienden a ser desbalanceado geográficamente, el desarrollo puede ser regionalmente inclusivo de tal manera que aún aquellas personas que viven en lugares distantes de los ejes más poblados y de mayor concentración de actividad económica, tengan igualdad de oportunidades y se beneficien de los frutos del crecimiento económico. Por ello, el Plan contempla, como uno de sus ejes fundamentales la *igualdad de oportunidades para la prosperidad social*.

596

597

IX. Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014

598

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el período comprendido entre 2011 y 2014 recoge la estimación de los recursos involucrados en la implementación de los pilares, objetivos y estrategias descritos a lo largo de este Plan de Desarrollo. El PPI asciende a $564 billones de pesos de 2010, resultado de una estimación de esfuerzos mancomunados de diversas fuentes para el logro de la Prosperidad para todos los colombianos.

Este Plan es consistente con el escenario macroeconómico y fiscal descrito en el Capítulo VIII. Como se menciona en dicho capítulo, el objetivo de locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, impulsarán la economía del país a niveles superiores al 6% del PIB, lo que se ajusta al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, el cual supone un crecimiento potencial de 4.5% del PIB.

Teniendo en cuenta lo anterior, el PPI incluye gastos adicionales por efecto del mayor crecimiento del PIB producto de las locomotoras (0,2% anual), los cuales solo podrán hacer parte del Presupuesto General de la Nación en la medida en que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión en cada vigencia, respetando la senda de balance fiscal establecida por el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, se incluyen dentro del PPI costos adicionales al Plan inicialmente estimado, derivados de la emergencia invernal establecida mediante los Decretos 4579 y 4580 del 7 de diciembre de 2010. Dentro del objetivo de Sostenibilidad Ambiental y prevención del riesgo, en la estrategia de Respuesta a la Ola invernal, se incluyen las estimaciones que hasta la fecha, y con la información disponible, el Gobierno Nacional ha elaborado sobre el impacto presupuestal de la emergencia. Este estimativo, cabe resaltar, está sujeto a revisiones y actualizaciones conforme aumente la información disponible sobre la magnitud exacta de los daños causados por la ola invernal.

Así, las proyecciones de gasto incorporan para cada sector, pilar, objetivo y estrategia, el resultado del ejercicio de programación de recursos asociados al cumplimiento de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo. En todo caso, la ejecución del PPI estará sujeta a las disponibilidades que se determinen en cada vigencia fiscal, de acuerdo con las fuentes de financiación y la generación de ingresos que se establezcan en las leyes anuales de presupuesto, las cuales guardarán consistencia con el MFMP, en concordancia con las normas orgánicas que rigen la materia.

Las fuentes que financian el PPI para el período son[699]:

1. El Presupuesto General de la Nación con $294 billones de 2010 (52% del total del PPI). Estos recursos están representados por aquellos del presupuesto de inversión que ascienden a $195 billones (35% del total), el Sistema General de Participaciones con $99.4 billones (18%) y recursos de funcionamiento (gastos de personal y generales) asociados a los sectores de Seguridad y los gastos de personal del Sector Justicia por $65 billones (11%). Vale la pena mencionar que dentro de los recursos del presupuesto de inversión se incluyen los asociados a la venta de activos de la Nación para la financiación de la emergencia invernal, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4820 de 2010.

[699] Todos los valores aquí incluidos están en precios constantes de 2010.

599

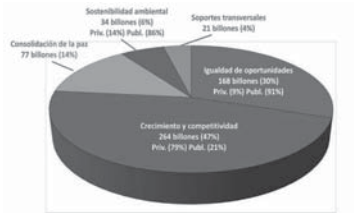
2. Los presupuestos del sector descentralizado nacional, que ascienden a $6,4 billones (1%), donde se destacan las empresas de energía eléctrica, las corporaciones autónomas regionales y las entidades prestadoras de salud.

3. Las entidades territoriales, como cofinanciadoras de algunas de las estrategias propuestas en este PND como Innovación para la prosperidad, Vivienda y Ciudades Amables, sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo, Política para la población desplazada, cultura, deporte y la Estrategia contra la pobreza extrema, entre otros, con un monto de $36 billones (6%).

4. El sector privado con una inversión que asciende a $228 billones (40%). Entre estas inversiones se destacan las correspondientes a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, principalmente para la formalización minera y expansión energética ($93.4 billones), Vivienda y Ciudades Amables ($73.3 billones) y para Infraestructura de Transporte ($16 billones).

En términos de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos", los recursos del PPI se distribuyen en un 47% para el pilar de Crecimiento Sostenible y Competitividad, un 30% para el de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, un 14% para el de Consolidación de la Paz, un 6% para la sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo (donde se incluye la respuesta del Gobierno Nacional a la ola invernal) y un 4% para el pilar de Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática (donde se incluye Buen Gobierno, Relevancia Internacional y Apoyos transversales al desarrollo regional). Por otro lado, como se describe en el gráfico 1, es claro que el esfuerzo público (nacional y territorial) se concentra en el pilar de Igualdad de Oportunidades, mientras que el esfuerzo privado, en el de Crecimiento y Competitividad.

Figura IX-1. Plan Plurianual de Inversiones
(Billones de pesos)



En cuanto a la emergencia invernal, el esquema diseñado para brindar ayuda inmediata a la población más afectada, reconstruir los daños en infraestructura causados por el invierno y atenuar riesgos futuros asociados a la misma se discrimina de acuerdo a cada una de las tres fases de atención descritas en el Capítulo VI. La estimación de recursos asociados a la ola invernal, a la fecha, asciende a $25.8 billones entre 2011 y 2014, a precios constantes de 2010, y se describe en la tabla 1.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene para el Gobierno Nacional el plan para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la ola inverna, la inclusión de este monto dentro de las estimaciones del PPI, requirió la refocalización de algunos gastos ya incorporados en los presupuestos indicativos de las entidades públicas del orden nacional y la obtención de recursos adicionales para financiar nuevas iniciativas de gasto, los cuales se encuentran soportados en los ajustes adelantados a través de los Decretos Legislativos expedidos al amparo de los estados de emergencia económica, social y ecológica declarados en los Decretos 4580 de 2010 y 020 de 2011. De esta manera, el Plan de Inversiones, incluyendo las fuentes de recursos y gastos asociados a la ola invernal, es consistente con la senda de crecimiento económico proyectada y los objetivos de sostenibilidad fiscal para el cuatrienio.

Tabla IX-IX-1. Recursos para atender la ola invernal
(Millones de pesos de 2010)[700]

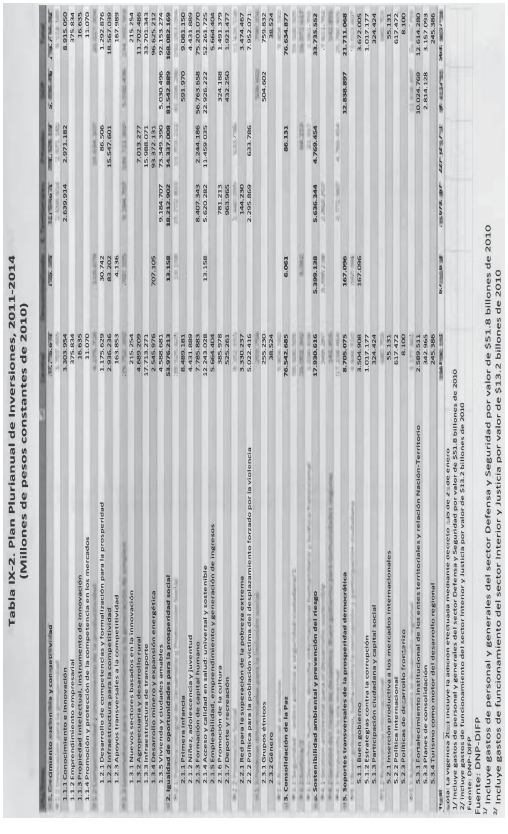
Fases de Atención	Necesidades
Atención Humanitaria de Emergencia	1.225.940
Rehabilitación	5.431.412
Prevención y Mitigación de riesgos	19.123.554
Total	**25.780.905**

Fuente: DNP - DIFP

La tabla IX–2 presenta en forma detallada el PPI, clasificado por pilares, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, por fuentes de financiamiento. A partir de la tabla IX–3, y hasta la tabla IX–6, se presenta la distribución anual del PPI. Luego, se presenta el PPI clasificado por sectores, tanto para el período 2011-2014 como para cada uno de los años específicos.

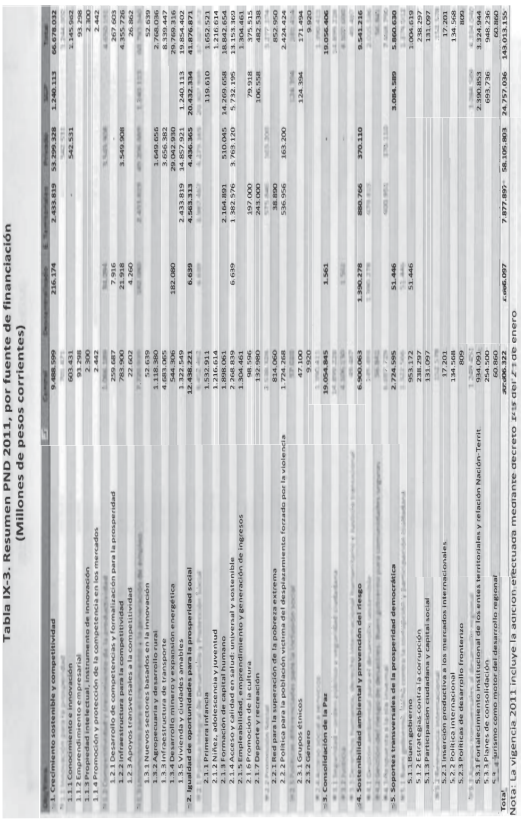
[700] En precios corrientes, la cifra alcanza $27,8 billones.

Tabla IX-2. Plan Plurianual de Inversiones, 2011-2014
(Millones de pesos constantes de 2010)



Fuente: DNP-DIFP
1/ Incluye gastos de personal y generales del sector Defensa y Seguridad por valor de $51.8 billones de 2010
2/ Incluye gastos de funcionamiento del sector interior y justicia por valor de $13.2 billones de 2010
3/ Incluye gastos de funcionamiento del sector interior y justicia por valor de $13.2 billones de 2010

Tabla IX-3. Resumen PND 2011, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)



Nota: La vigencia 2011 incluye la acción efectuada mediante decreto 4580 de 2010 enero

Tabla IX-6. Resumen PND 2014, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Objetivos	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	**10.146.363**	**230.468**	**2.374.905**	**57.463.149**	**1.476.995**	**71.691.880**
1.1 Innovación para la prosperidad	1.471.566		990.000	1.175.559		3.637.125
1.1.1 Conocimiento e innovación	1.308.472		990.000	1.175.559		3.474.031
1.1.2 Emprendimiento empresarial	103.988					103.988
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	5.840					5.840
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	3.264					3.264
1.2 Infraestructura para la competitividad	1.221.365	91.564		4.906.256		6.181.788
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	330.470	8.650		31.500		370.620
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	816.384	22.854		4.896.716		5.735.954
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	74.583	-				74.583
1.3 Innovación para el crecimiento de la economía del empleo	7.453.332	138.903	1.384.905	51.381.334	1.476.995	61.835.469
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	63.922					63.922
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1.347.518			2.027.814		3.375.332
1.3.3 Infraestructura de transporte	4.033.671			4.215.581		8.249.253
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	898.891	198.963		20.070.188		21.168.042
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1.110.380		1.384.905	25.045.790	1.476.995	29.067.050
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	**16.067.627**	**2.518**	**5.258.800**	**3.968.120**	**23.896.785**	**49.193.850**
2.1 Primera infancia, niñez, adolescencia y juventud	12.388.411	2.518	4.996.800	3.788.787	23.896.629	45.073.145
2.1.1 Primera infancia	2.891.110				262.634	3.153.744
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1.231.314					1.231.314
2.1.3 Formación de capital humano	2.299.796		2.365.635	704.645	16.562.719	21.932.795
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	3.839.584	2.518	1.659.820	3.085.142	6.701.180	15.288.244
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.744.093					1.744.093
2.1.6 Promoción de la cultura	105.502		224.000		95.184	424.687
2.1.7 Deporte y recreación	155.012		277.000		126.912	558.924
2.2 Inclusión social	3.679.216		262.000	179.333	156	4.120.705
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	918.273		34.846			953.119
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	1.206.963		697.500	178.333		2.082.795
2.3 Equidad para la inclusión social	80.553				148.155	228.708
2.3.1 Grupos étnicos	10.840					10.840
2.3.2 Género	1.500					1.500
3. Consolidación de la Paz	**22.806.121**	**1.706**	**31.714**			**22.839.541**
3.1 Seguridad, orden público y seguridad ciudadana	17.941.550					17.941.550
3.2 Justicia	4.863.571	1.706	31.000			4.896.277
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transicional	1.000		714			1.714
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	**4.330.666**	**1.519.194**	**1.956.782**	**2.674.258**		**10.480.901**
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	152.838	1.519.194	524.306			2.197.338
4.2 Gestión del riesgo de desastres. Buen gobierno para comunidades seguras	40.467					40.467
4.3 Reducción a la vulnerabilidad	4.137.361		1.432.476	2.674.258		8.244.095
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	**2.218.329**	**40.258**			**3.799.751**	**6.058.339**
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.860.213	40.258				1.940.471
5.1.1 Buen gobierno	922.217	40.258				962.475
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	308.499					308.499
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	71.997					71.997
5.2 Relaciones internacionales	188.816					188.816
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	13.795					13.795
5.2.2 Política internacional	173.017					173.017
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	2.043					2.043
5.3 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	357.116				3.799.751	4.156.867
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio	625.344				2.973.500	3.598.844
5.3.3 Planes de consolidación	31.000				826.251	857.251
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	70.418					70.418
Total	**55.569.107**	**1.794.144**	**9.590.488**	**64.137.241**	**29.173.531**	**160.264.510**

Tabla IX-7. Resumen sectorial PND 2011-2014, por fuente de financiación
(Millones de pesos constantes de2010)

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	9.889.440		2.440.099			12.329.539
AGRICULTURA	7.753.517			7.752.476		15.505.993
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	546.967	5.399.138	1.863.357			7.809.462
CIENCIA Y TECNOLOGIA	1.773.734		2.639.914	2.971.182		7.384.830
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	735.307	4.136				739.443
COMUNICACIONES	3.002.494	83.202		15.547.601		18.633.297
CONGRESO	48.544					48.544
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	939.384		1.745.179		756.438	3.441.000
DANSOCIAL	12.256					12.256
DEFENSA Y SEGURIDAD	59.098.492					59.098.492
EDUCACIÓN	6.508.861	30.742	8.407.343	2.244.186	56.870.433	74.061.564
EMPLEO PÚBLICO	364.517					364.517
ESTADÍSTICAS	765.738					765.738
HACIENDA	5.060.598		1.578.960	1.763.629	13.343.499	21.746.686
INTERIOR Y JUSTICIA	16.499.341	6.061		64.213		16.569.615
MINAS Y ENERGÍA	8.620.555	707.105		93.387.586		102.715.246
ORGANISMOS DE CONTROL	350.475					350.475
PLANEACIÓN	3.210.969					3.210.969
PRESIDENCIA	272.662					272.662
PROTECCIÓN SOCIAL	36.554.664	180.254	5.620.282	11.545.541	23.411.416	77.312.157
REGISTRADURIA	244.720					244.720
RELACIONES EXTERIORES	86.287					86.287
TRANSPORTE	24.976.235		642.837	18.930.701		44.549.773
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	6.127.834		10.735.896	73.313.635	5.030.496	95.207.861
FONDO DE ADAPTACION *	1.446.602					1.446.602
Total	**194.890.192**	**6.410.638**	**35.673.867**	**227.520.751**	**99.412.281**	**563.907.728**

Tabla IX-4. Resumen PND 2012, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Objetivos	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	**10.629.310**	**218.271**	**4.368.998**	**57.118.827**	**1.314.520**	**73.649.926**
1.1 Innovación para la prosperidad	788.035		508.998	608.864		1.905.897
1.1.1 Conocimiento e innovación	676.516		918.000	608.864		2.203.380
1.1.2 Emprendimiento empresarial	103.760					103.760
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	4.681					4.681
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	3.076					3.076
1.2 Infraestructura para la competitividad	1.175.185	30.728		3.985.160		5.191.073
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	361.408	8.153		31.500		401.061
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	772.655	22.575		3.951.661		4.746.891
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	41.120	-				41.120
1.3 Innovación para el crecimiento de la economía del empleo	8.666.090	187.542	3.860.998	52.524.803	1.314.520	66.553.953
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	57.505					57.505
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1.276.222			1.899.420		3.175.643
1.3.3 Infraestructura de transporte	5.509.953			4.558.585		10.068.538
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	605.251	187.542		27.627.143		28.419.936
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1.217.163		3.450.998	18.441.653	1.314.520	24.424.334
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	**14.461.193**	**2.374**	**4.783.507**	**3.250.592**	**21.161.097**	**43.658.909**
2.1 Primera infancia, niñez, adolescencia y juventud	10.940.148	2.374	4.540.509	3.062.496	21.034.789	39.580.316
2.1.1 Primera infancia	2.385.472				126.786	2.512.258
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1.138.825					1.138.825
2.1.3 Formación de capital humano	2.037.080		2.229.837	565.701	14.740.761	19.573.380
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	3.481.332	2.374	1.460.742	2.516.795	5.984.028	13.425.269
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.461.164					1.461.164
2.1.6 Promoción de la cultura	104.242		206.000		84.714	394.955
2.1.7 Deporte y recreación	134.234		254.000		112.951	501.186
2.2 Inclusión social	3.520.839		242.998	187.996		3.951.833
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	921.609		40.056			961.665
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la	1.227.630		592.872	168.096		1.988.598
2.3 Equidad para la inclusión social	80.098				131.858	211.956
2.3.1 Grupos étnicos	75.470					207.328
2.3.2 Género	10.218					10.218
2.4 Asistencia social a servicios	1.584.064					1.584.064
3. Consolidación de la Paz	**19.323.678**	**1.608**		**26.168**		**19.351.453**
3.1 Seguridad, orden público y seguridad ciudadana	15.025.000					15.025.000
3.2 Justicia	4.294.685	1.608		25.000		4.352.693
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transi	3.993			1.168		5.161
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	**3.724.505**	**1.431.986**	**1.602.635**	**919.291**		**7.678.418**
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	240.701	1.431.986	494.209			2.167.896
4.2 Gestión del riesgo de desastres. Buen gobierno para comunidades segu	23.884					23.884
4.3 Reducción a la vulnerabilidad	3.459.921		1.108.426	919.291		5.487.638
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	**2.205.666**	**42.834**			**3.981.765**	**6.230.265**
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.798.378	42.834				1.841.212
5.1.1 Buen gobierno	960.378	42.834				1.003.212
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	264.259					264.259
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	73.641					73.641
5.2 Relaciones internacionales	285.709					285.709
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	14.769					14.769
5.2.2 Política internacional	177.940					177.940
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	3.000					3.000
5.3 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	121.578				3.981.765	4.089.443
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Na	608.814				2.646.805	3.255.219
5.3.3 Planes de consolidación	97.000				735.960	772.360
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	65.864					65.864
Total	**64.484.497**	**1.697.072**	**16.736.140**	**62.314.972**	**49.453.382**	**194.686.070**

Tabla IX-5. Resumen PND 2013, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Objetivos	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	**10.365.129**	**225.789**	**3.533.243**	**56.478.690**	**1.393.391**	**71.998.343**
1.1 Innovación para la prosperidad	1.391.756		970.000	902.670		3.264.426
1.1.1 Conocimiento e innovación	1.002.967		978.000	902.670		2.883.637
1.1.2 Emprendimiento empresarial	103.872					103.872
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	5.246					5.246
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	3.169					3.169
1.2 Infraestructura para la competitividad	1.169.703	30.823		4.450.368		5.650.895
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	316.044	8.398		31.500		355.942
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	788.425	22.223		4.398.882		5.209.530
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	40.304	-				40.304
1.3 Innovación para el crecimiento de la economía del empleo	8.303.670	195.166	2.563.243	51.125.652	1.393.391	63.581.122
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	58.079					58.079
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1.314.757			1.988.322		3.303.079
1.3.3 Infraestructura de transporte	4.796.069			4.803.402		9.599.471
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	708.484	193.168		23.277.027		24.178.680
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1.231.813		2.555.243	21.076.888	1.393.391	26.257.335
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	**15.290.790**	**2.445**	**5.027.867**	**3.759.243**	**22.430.762**	**46.511.090**
2.1 Primera infancia, niñez, adolescencia y juventud	11.765.744	2.445	4.787.867	3.496.208	22.430.762	42.485.027
2.1.1 Primera infancia	2.592.153				134.393	2.726.546
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1.183.699					1.183.699
2.1.3 Formación de capital humano	2.163.188		2.296.733	644.383	15.625.307	20.729.510
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	3.657.753	2.445	1.558.619	2.941.721	6.321.868	14.482.406
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.607.452					1.607.452
2.1.6 Promoción de la cultura	107.389		215.000		89.796	412.185
2.1.7 Deporte y recreación	144.130		265.000		119.728	528.859
2.2 Inclusión social	3.524.046		240.000	262.996		4.027.042
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	934.619		41.257			975.876
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	1.222.586		651.259	173.139		2.046.983
2.3 Equidad para la inclusión social	82.998				139.388	222.386
2.3.1 Grupos étnicos	72.987				139.769	212.756
2.3.2 Género	10.524					10.524
2.4 Asistencia social a servicios	1.596.200					1.596.200
3. Consolidación de la Paz	**21.379.721**	**1.656**		**36.373**		**21.417.750**
3.1 Seguridad, orden público y seguridad ciudadana	16.574.350					16.574.350
3.2 Justicia	4.796.828	1.656		35.000		4.833.484
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transicional	8.543			1.373		9.916
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	**4.232.221**	**1.474.946**	**1.674.078**	**1.275.824**		**8.657.070**
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	240.584	1.474.946	629.595			2.345.125
4.2 Gestión del riesgo de desastres. Buen gobierno para comunidades seguras	31.929					31.929
4.3 Reducción a la vulnerabilidad	3.959.708		1.044.483	1.275.824		6.280.016
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	**2.196.195**	**44.807**			**3.584.671**	**5.825.673**
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.790.806	44.807				1.835.613
5.1.1 Buen gobierno	934.141	44.807				978.949
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	286.988					286.988
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	69.676					69.676
5.2 Relaciones internacionales	199.389					199.389
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	13.389					13.389
5.2.2 Política internacional	180.709					180.709
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	2.919					2.919
5.3 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	205.999				3.584.671	3.790.670
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio	604.443				2.805.189	3.409.633
5.3.3 Planes de consolidación	36.561				779.482	816.043
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	87.367					87.367
Total	**53.488.106**	**1.747.693**	**30.235.189**	**63.950.130**	**27.408.825**	**154.429.893**

Tabla IX-10. Resumen sectorial PND 2013, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	2.508.319		692.516			3.200.835
AGRICULTURA	1.963.967			2.172.834		4.136.801
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	149.473	1.474.946	509.035			2.133.454
CIENCIA Y TECNOLOGIA	562.035		978.000	902.670		2.442.705
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	203.283	-				203.283
COMUNICACIONES	823.013	22.223		4.398.882		5.244.118
CONGRESO	-					-
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	259.200		480.000		209.525	948.725
DANSOCIAL	3.348					3.348
DEFENSA Y SEGURIDAD	16.416.058					16.416.058
EDUCACIÓN	1.969.845	8.398	2.296.733	644.383	15.625.207	20.544.566
EMPLEO PÚBLICO	92.244					92.244
ESTADÍSTICAS	210.880					210.880
HACIENDA	1.218.331		459.083	253.408	3.724.440	5.655.264
INTERIOR Y JUSTICIA	4.425.843	1.656		25.000		4.452.499
MINAS Y ENERGÍA	2.352.963	193.168		23.277.027		25.823.158
ORGANISMOS DE CONTROL	94.101					94.101
PLANEACIÓN	778.597					778.597
PRESIDENCIA	61.438					61.438
PROTECCIÓN SOCIAL	10.433.119	47.252	1.558.619	2.973.221	6.456.261	21.468.473
REGISTRADURIA	64.296					64.296
RELACIONES EXTERIORES	30.255					30.255
TRANSPORTE	7.178.776		300.000	5.561.035		13.039.811
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.668.721		2.961.203	21.341.670	1.393.391	27.364.985
Total	**53.468.106**	**1.747.643**	**10.235.189**	**61.550.130**	**27.408.825**	**154.409.893**

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145

Tabla IX-11. Resumen sectorial PND 2014, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	2.402.545		732.346			3.134.891
AGRICULTURA	2.028.086			2.217.862		4.245.947
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	152.781	1.519.194	524.306			2.196.282
CIENCIA Y TECNOLOGIA	772.862		990.000	1.175.559		2.938.421
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	218.488	-				218.488
COMUNICACIONES	826.714	22.854		4.896.716		5.746.284
CONGRESO	-					-
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	268.446		501.000		222.096	991.542
DANSOCIAL	3.449					3.449
DEFENSA Y SEGURIDAD	17.658.757					17.658.757
EDUCACIÓN	2.152.790	8.650	2.365.635	704.645	16.682.896	21.914.616
EMPLEO PÚBLICO	92.371					92.371
ESTADÍSTICAS	205.657					205.657
HACIENDA	1.138.383		443.047	261.011	3.947.907	5.790.346
INTERIOR Y JUSTICIA	4.623.805	1.706		20.000		4.645.510
MINAS Y ENERGÍA	2.535.273	198.963		20.070.188		22.804.424
ORGANISMOS DE CONTROL	99.485					99.485
PLANEACIÓN	801.955					801.955
PRESIDENCIA	61.369					61.369
PROTECCIÓN SOCIAL	11.216.764	42.776	1.659.820	3.116.642	6.843.637	22.879.639
REGISTRADURIA	66.448					66.448
RELACIONES EXTERIORES	18.811					18.811
TRANSPORTE	6.617.409		161.600	6.321.648		13.100.657
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.606.459		2.212.735	25.352.970	1.476.995	30.649.159
Total	**55.569.107**	**1.794.144**	**9.590.488**	**64.137.241**	**29.173.531**	**160.264.510**

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145

Tabla IX-8. Resumen sectorial PND 2011, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	3.163.699		575.846			3.739.545
AGRICULTURA	2.817.578			1.898.856		4.716.435
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	146.093	1.390.278	479.815			2.016.186
CIENCIA Y TECNOLOGIA	282.812		-	542.531		825.343
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	172.355	4.260				176.615
COMUNICACIONES	758.056	21.918		3.549.908		4.329.882
CONGRESO	50.000					50.000
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	238.789		440.000		186.476	865.266
DANSOCIAL	3.156					3.156
DEFENSA Y SEGURIDAD	14.766.130					14.766.130
EDUCACIÓN	1.057.458	7.916	2.164.891	510.045	14.269.658	18.009.968
EMPLEO PÚBLICO	94.867					94.867
ESTADÍSTICAS	189.738					189.738
HACIENDA	1.837.091		387.380	652.831	3.208.983	6.086.285
INTERIOR Y JUSTICIA	4.429.269	1.561		-		4.430.830
MINAS Y ENERGÍA	2.068.612	182.080		29.058.849		31.309.541
ORGANISMOS DE CONTROL	92.547					92.547
PLANEACIÓN	1.105.591					1.105.591
PRESIDENCIA	110.200					110.200
PROTECCIÓN SOCIAL	8.116.969	58.085	1.382.576	3.763.120	5.851.805	19.172.555
REGISTRADURIA	70.040					70.040
RELACIONES EXTERIORES	13.211					13.211
TRANSPORTE	5.907.391		-	3.656.382		9.563.773
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.624.669		2.447.390	14.473.281	1.240.113	19.785.453
FONDO DE ADAPTACION *	1.490.000					1.490.000
Total	**50.606.322**	**1.666.097**	**7.877.897**	**58.105.803**	**24.757.036**	**143.013.155**

Tabla IX-9. Resumen sectorial PND 2012, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	2.533.206		632.928			3.166.134
AGRICULTURA	1.505.172			2.068.684		3.573.857
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	140.671	1.431.986	494.209			2.066.866
CIENCIA Y TECNOLOGIA	316.296		918.000	608.864		1.843.160
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	199.253	-				199.253
COMUNICACIONES	826.249	22.575		3.951.661		4.800.485
CONGRESO	-					-
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	245.952		460.000		197.665	903.617
DANSOCIAL	3.251					3.251
DEFENSA Y SEGURIDAD	14.905.482					14.905.482
EDUCACIÓN	1.874.386	8.153	2.229.837	565.701	14.740.761	19.418.840
EMPLEO PÚBLICO	112.378					112.378
ESTADÍSTICAS	218.352					218.352
HACIENDA	1.220.704		412.792	706.563	3.513.623	5.853.681
INTERIOR Y JUSTICIA	4.286.688	1.608		25.000		4.313.296
MINAS Y ENERGÍA	2.340.708	187.542		27.627.143		30.155.393
ORGANISMOS DE CONTROL	91.361					91.361
PLANEACIÓN	755.919					755.919
PRESIDENCIA	58.267					58.267
PROTECCIÓN SOCIAL	9.718.247	45.207	1.460.742	2.548.295	6.090.813	19.863.304
REGISTRADURIA	62.425					62.425
RELACIONES EXTERIORES	30.829					30.829
TRANSPORTE	7.205.447		238.400	4.959.685		12.403.532
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.693.251		3.908.232	18.253.281	1.314.520	25.169.285
Total	**50.344.497**	**1.697.072**	**10.755.140**	**61.314.879**	**25.857.382**	**149.968.970**

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145

X. Indicadores para el Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

El seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo permite al Gobierno nacional y a la ciudadanía en general evaluar el progreso de las políticas y programas hacia sus metas, con el fin de mejorar su efectividad y eficiencia en el corto, mediano y largo plazo. El seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) definido en el artículo 343 de la Constitución Política, el cual es de consulta pública a través de la dirección de Internet http://sinergia.dnp.gov.co.

Sinergia comprende al Sistema de Seguimiento Gerencial a Metas de Gobierno –SISMEG-, el cual se concentra en el seguimiento continuo del desempeño de las entidades públicas y es insumo para la toma de acciones correctivas en aras de alcanzar los objetivos del PND; y el Sistema Nacional de Evaluaciones –SISDEVAL- el cual se enfoca en la valoración de las intervenciones del Estado y sirve de insumo para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos.

Los resultados del seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo serán reportados en forma periódica a los ministerios, departamentos administrativos y entidades sectoriales, al Consejo de Ministros, al Consejo Nacional de Planeación, y al Congreso de la República con el fin de promover una cultura de rendición de cuentas de la administración pública y una cultura de gestión orientada a resultados.

El esquema de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, está estructurado en tres niveles: en el primero, se establecen indicadores estratégicos, a través de los cuáles el Gobierno monitorea las prioridades del Gobierno y el PND en su conjunto; en el segundo nivel indicadores de programa, que permiten monitorear el progreso de los sectores y las entidades en términos de la entrega de bienes y servicios a la sociedad; y en el tercer nivel, indicadores de gestión, a través de los cuales el Gobierno monitorea el desempeño de las entidades, su eficiencia administrativa y financiera, y su mejoramiento continuo.

Figura X-1. Esquema de Seguimiento a las Metas de Gobierno

Articulado a lo anterior, el sistema contará con herramientas de tipo gerencial como los tableros de control sectoriales y transversales, que permitirán mantener la coherencia de las acciones de las entidades y los sectores a los objetivos de gobierno, así como la identificación de los responsables y su aporte a estos objetivos.

Para lograr esto, el seguimiento al PND hace énfasis en la identificación de la cadena de valor de las políticas públicas la cual representa la forma como se articulan las diferentes acciones de gobierno para alcanzar los objetivos de política definidos[701]. Este seguimiento, se realizará a través de indicadores de gestión, producto y resultado, con metas debidamente identificadas y concertadas con el Departamento Nacional de Planeación, las cuales discriminaran las metas para cada uno de los años de gobierno, y la regionalización (regiones, departamentos o municipios) y focalización poblacional (desplazados, primera infancia, genero, grupos étnicos) según la naturaleza misma de cada indicador y el programa respectivo.

Por su parte la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo contempla la utilización de técnicas de evaluación de políticas públicas para medir los efectos e impactos de los programas y acciones del Gobierno sobre las distintas poblaciones atendidas o afectadas.

Con estas consideraciones el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo analiza el progreso de las políticas públicas tanto a nivel nacional o agregado, como a nivel regional en términos de la provisión de bienes y servicios, y la disminución de las brechas de desarrollo entre regiones. Así mismo analiza en forma integral la oferta de bienes y servicios institucionales, la percepción ciudadana sobre los resultados alcanzados con dichos bienes y servicios y los efectos e impactos de los mismos en la población. Adicionalmente, el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo se realiza en articulación con las metas de mediano y largo plazo consideradas en otros ejercicios de planificación adelantados por el país, tales como la Visión 2019 y la Política Nacional de Competitividad[702].

A continuación se presentan los principales indicadores y metas a considerar en cada uno de los pilares del PND. Estos indicadores estarán complementados con la batería de indicadores de

[701] La cadena de valor, modela la escalabilidad de las acciones de gobierno en 5 eslabones: insumos, procesos, productos, resultados e impactos; permitiendo una base analítica sólida y común para el seguimiento al PND.
[702] Las metas consideradas en los ejercicios de planeación de mediano y largo plazo, deberán ser revisadas y ajustadas a la luz de los indicadores y metas consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo.

programa y de gestión que cada uno de los sectores y entidades del gobierno nacional concertaran con el Departamento Nacional de Planeación.

Tabla X-1. Indicadores y Metas Estratégicas del Gobierno

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Crecimiento sostenible y competitividad				
PIB per cápita (USD$)	$ 5.139,0	USD$ 6.250.		$ 20.000,0
Crecimiento económico (Tasa de crecimiento del PIB promedio del cuatrienio)	4,1%	6,2%	6,0%	
A. Innovación para la prosperidad				
Innovación (Inversión en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB)	0,39%	0,70%	2,0%	
Exportaciones con valor agregado (Como porcentaje de exportaciones de bienes totales)	29,0%	40,0%		
B. Competitividad y crecimiento de la productividad				
Apertura de comercio (X+M / PIB)	33,0%	43,0%		
Informalidad laboral. Total Nacional (% informales sobre el total de ocupados)	61,1%	54,4%	33,0%	
Inversión Extranjera Directa (Millones de USD$)	$ 7.169,0	$ 13.200,0		$ 47.765,0
Exportaciones (Millones de USD$-FOB-)	$ 32.853,0	$ 52.600,0	$ 109.172,3	
Visitantes extranjeros (Personas)	2.494.000	4.000.000		
Conectividad				
a) Conexiones de internet de banda ancha (Millones)	2,2	8,8		
b) Mipymes conectadas a internet	7,0%	50,0%		
c) Hogares conectadas a internet	27,0%	50,0%		
Bancarización de la población adulta	57,3%	68,0%		
C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo				
Tasa de desempleo				
a) Promedio nacional	12,0%	8,9%	5,0%	
b) Mayor ciudad / menor ciudad (13 ciudades)	2,19	1,7		
Inversión privada en infraestructura de transporte, telecomunicaciones y minas y energía en el cuatrienio (Billones de Pesos Constantes 2010)	$112,7	$126,7		
1. Nuevos Sectores basados en la innovación [703]				
2. Agricultura y desarrollo rural				
Dinámica agropecuaria (Toneladas de producto)	30.588.362	36.283.568	48.581.239	
Hectáreas en plantaciones forestales comerciales	364.080	596.330	1.382.064	
3. Infraestructura de transporte				
Infraestructura para la competitividad (Kilómetros totales construidos de dobles calzadas - Red Concesionada)	1.050	2.000		
Red Férrea en Operación (Kilómetros de Red Férrea Concesionada)	906	2.000		
Kilómetros de mantenimiento rutinario de la red terciaria	0	50.000		
Kilómetros de canal navegable profundizados en el Río Magdalena	200	800		
4. Desarrollo minero y expansión energética				
Dinámica Minera - Producción de Carbón (Millones Tons/Año)	73,0	124,0		
Dinámica energética - Capacidad de Generación eléctrica (MW)	13.542	16.234		
Dinámica Petrolera - Producción de petróleo y gas (BPED)	990.600	1.420.000		
Capacidad de Transporte por oleoductos (Kbpd)	700	1.400		
Capacidad de transporte de gas natural (Mpcd)	1.100	1.375		
5. Vivienda y ciudades amables				
Dinámica de la construcción (Viviendas Iniciadas en el	560.300	1.000.000	1.800.000	

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
cuatrienio)				
Nueva población con servicio de saneamiento (millones de personas)	3,6	4,5	4,3	
Ciudades con soluciones de movilidad urbana en operación	10	22	28	
Igualdad de oportunidades para la prosperidad social				
Pobreza y desigualdad				
a) Incidencia de pobreza por ingreso (LP)	45,5%	38%	20,0%	
b) Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM)	34,6%	22,4%		
c) Incidencia de pobreza extrema por ingreso (LI)	16,4%	9,5%		
d) Coeficiente GINI de ingreso	0,58	0,54		
Tasa de Mortalidad infantil ajustada (por cada mil nacidos -EEVV-DANE-2008)	20,6	17,15		
Metas de Desarrollo del Milenio (Indicadores adoptados alcanzados)	19/51	46/51		
A. Política Integral de Desarrollo y Protección Social				
1. Primera infancia y niñez				
Atención integral a Primera Infancia (Niños atendidos - Población Vulnerable)	566.429	1.200.000		
Niños con desnutrición crónica (porcentaje – ENSIN 2010)	13,2%	8,0%		
2. Formación del Capital Humano				
Cobertura bruta educativa				
a) Transición	90,7%	100,0%		
b) Media	79,3%	91,0%	100,0%	
c) Superior	35,3%	50,0%		
Calidad educativa Saber grado 11				
a) Estudiantes con desempeño alto lenguaje	27,10%	37,0%		
b) Estudiantes con desempeño alto matemáticas	27,27%	37,0%		
c) Incremento del nivel de desempeño de la población evaluada en la pruebas Saber 5to, y 9no. respecto a los resultados de 2009	0	25,0%		
3. Acceso y calidad en Salud: Universal y Sostenible				
Coberturas sistema general de seguridad social en salud				
a) Cobertura régimen subsidiado	90,2%	100,0%		
b) Afiliados régimen contributivo	18.116.769	19.593.047		
Calidad en Salud – Porcentaje de la población que percibe como bueno su estado de salud (ECV 2008)	79,0%	90,0%		
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están en embarazo	20,5%	<15%		
B. Promoción Social				
1. Juntos contra la pobreza extrema				
Familias que se gradúan de la Red de Superación para la Pobreza Extrema (cumplen condiciones de salida- cumplen con las condiciones para no ser pobres extremos)	0	350.000		
2. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos				
Tasa de desempleo juvenil (Jóvenes entre 14 y 26 años de edad)	21,6%	16,1%		
3. Política para la población desplazada				
Población acompañada para la superación de su situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento (familias)	0	260.000		
C. Fortalecimiento del Capital Social				
Brecha en la tasa de desempleo entre hombre y mujeres	6,5p.p	3,2p.p		
Consolidación de la Paz				
A. Seguridad –orden público y seguridad ciudadana-				
Tasa de homicidios (Por cada cien mil habitantes)	34,0	32,0		
Desmovilizados individuales (personas)	11.751	7.500		

616

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Inmovilización de insumos químicos (Toneladas)	34.540	50.000		
Tasa de hurto común (Por cada cien mil habitantes)	185	180		
B. Justicia				
Descongestión Judicial (Expendientes represados)	2.893.969	1.900.000		
C. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional [3]				
Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática				
A. Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre				
Hectáreas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas	12.601.817	15.601.817		
Hectáreas en reforestación con fines de protección (hectáreas en rehabilitación y recuperación)	310.000	400.000		
Capacidad técnica de entidades territoriales y CAR en gestión del riesgo (planes para la gestión del riesgo formulados)	226	790		
Unidades ambientales creadas en los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería	0	4		
B. Buen Gobierno y lucha contra la corrupción				
Mejora en Índice de Transparencia internacional	3,5	4,0		
C. Relevancia Internacional [1][2]				
Países beneficiados por Colombia a través de cooperación sur-sur	28	50		
D. Apoyos transversales al desarrollo regional				
Reducción de brechas regionales				
b) Municipios conectados a través de redes de fibra óptica	200	700		
Municipios atendidos y recuperados de ola invernal	0	755		
Convergencia Regional				
a) IENDOG promedio	24,7%	26,7%		
b) Dispersión del desarrollo regional (Diferencia porcentual con respecto al promedio)	21,1%	18,4%		
Desempeño Integral Municipal				
a) Promedio	62,1%	64,5%		
b) Dispersión (Diferencia porcentual con respecto al promedio)	23,0%	21,0%		
Notas				
1/ Comparte los indicadores de innovación para la prosperidad				
2/ Comparte el indicador de Seguridad -orden público y seguridad ciudadana-				
3/ Los resultados de este objetivo se ven reflejados en las metas a alcanzar en el objetivo de competitividad y crecimiento de la productividad				

617

Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Presidencia

INPCS11-1 RB013ENE'11 8:10

Bogotá, D.C., Enero 11 de 2011 CSJ-C-INTERNA

Doctor
HERNANDO JOSÉ GOMEZ RESTREPO
Director General
Departamento Nacional de Planeación DNP
Ciudad

DNP Rad No: 2011-663-000780-2
Fecha Rad.:13/01/2011 04:03:28 p.m. Un Rad: JTRIANA
Asunto: ENVIA LA VERSION AJUSTADA DEL PLAN SECTORIAL DE DESARRO
Destino: DIRECCION GENERAL -DESPACHO

Apreciado señor Director:

De la manera más atenta me permito hacer llegar a usted la versión ajustada del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011 -2014, entregado el pasado 15 de noviembre.

Cordial saludo,

FRANCISCO ESCOBAR HENRÍQUEZ
Presidente

Ayfollor
I Folder

Folios 174

Calle 12 No. 7 65 Conmutador 5 658500 www.ramajudicial.gov.co

Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura

PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO DE LA RAMA JUDICIAL 2011 – 2014

Hacia una justicia eficiente, un propósito nacional

Bogotá, Noviembre de 2010
Versión ajustada enero 2011

Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura

FRANCISCO ESCOBAR HENRIQUEZ
Presidente Consejo Superior de la Judicatura

OVIDIO CLAROS POLANCO
Vicepresidente Consejo Superior de la Judicatura

HERNANDO TORRES CORREDOR
Presidente Sala Administrativa

JULIA EMMA GARZÓN DE GÓMEZ
Presidenta Sala Disciplinaria

MAGISTRADOS DE LA SALA ADMINISTRATIVA

Jorge Antonio Castillo Rugeles
José Alfredo Escobar Araújo
Francisco Escobar Henríquez
Jesael Antonio Giraldo Castaño
Ricardo Monroy Church
Hernando Torres Corredor

MAGISTRADOS DE LA SALA DISCIPLINARIA

Ovidio Claros Polanco
Julia Emma Garzón de Gómez
Angelino Lizcano Rivera
María Mercedes López Mora
Jorge Armando Otálora Gómez
Pedro Alonso Sanabria Buitrago
Henry Villarraga Oliveros

2

SALA ADMINISTRATIVA

DIRECTORES DE UNIDAD

LUZ MARINA VELOZA JIMÉNEZ
Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico

PAOLA ZULUAGA MONTAÑA
Centro de Documentación Judicial

RAÚL EDUARDO MARTÍNEZ LUGO
Unidad de Recursos Físicos e Inmuebles

JORGE MARIO RIVADENEIRA MORA
Unidad de Administración de la Carrera Judicial

DORIS MEJÍA FLOREZ
Unidad de Auditoria

GLADYS VIRGINIA GUEVARA PUENTES
Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

JUAN JOSÉ PARADA HOLGUÍN
Unidad de Registro Nacional de Abogados
Y Auxiliares de la Justicia

CORONEL ® CARLOS EDUARDO DEVIA GUTIERREZ
Unidad de Asesoría para la Seguridad de la Rama Judicial

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

CARLOS ARIEL USEDA GÓMEZ
Director Ejecutivo de Administración Judicial

ADRIANA MARIA GUZMAN RODRIGUEZ
Unidad Administrativa

ALFREDO IGUARÁN ARANA
Unidad de Presupuesto

ANTONIO BARRERA MARTÍNEZ
Unidad de Informática

MARÍA NYDIA PRIETO
Unidad de Planeación

NELLY DEL CARMEN RUIZ GÁMEZ
Unidad de Recursos Humanos

DIANA ISABEL BOLIVAR VOLOJ
Unidad de Asistencia Legal

EQUIPO TECNICO DE COORDINACION Y CONSOLIDACION

UNIDAD DE DESARROLLO Y ANALISIS ESTADISTICO

Diana Claudia Caro Bernal
Juan Carlos Cortés Cely

3

TABLA DE CONTENIDO

Presentación
Prologo

I. **INTRODUCCIÓN**

II **CONTEXTO MACRO DE ACTUACIÓN DE LA JUSTICIA COLOMBIANA**

1 **CONTEXTO ECONÓMICO**
2 **CONTEXTO SOCIAL**
3 **CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA**
4 **SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL Y SUS EFECTOS SOBRE LA JUSTICIA**

III **LOGROS OBTENIDOS EN EL PERÍODO 2007 – 2010**

1 **EN RELACIÓN CON EL ACCESO:**
2 **EN RELACIÓN CON LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA:**
3 **EN RELACIÓN CON LA CALIDAD:**
4 **EN RELACIÓN CON LA VISIBILIDAD Y LA TRANSPARENCIA:**

IV **RETOS, PRIORIDADES Y EJES ESTRATEGICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

1 **RETOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**

1.1. **Democratizacion del Acceso**
1.2. **Justicia y Competitividad**
1.3 **Lucha contra el Crimen y la Impunidad**
1.4 **Eficiencia en la Gestion Judicial**
1.5 **Comunicación con el cidadano**

2 **PRIORIDADES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**
2.1 **Desconcentración judicial**
2.1.1. Orientación de la desconcentración
2.1.2 Dimensionamiento de la desconcentración
2.1.3 Costos estimados de la desconcentración
2.1.4 Gradualidad de la implementación propuesta

4

2.2. **Generalización de la oralidad**
2.2.1 Sistema Penal Acusatorio
2.2.2 Oralidad En Laboral
2.2.3 Oralidad En Civil, Agrario Y Familia
2.2.4 Oralidad en la jurisdicción Disciplinaria
2.2.5. Oralidad en la jurisdiccion Contenciosa
2.3 **Descongestión y Justicia al Día**
2.4 **Modernización de Trámites, Procedimientos y Plantas**
2.5 **Coordinación Intersectorial**
2.6 **Armonización con Políticas Internacionales**
2.7 **Desarrollo Regional Judicial**
3 **Ejes Estrategicos**
V **PROPUESTA DE MARCO CONCEPTUAL**

VI **PLATAFORMA ESTRATÉGICA**

1 **MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 2011 – 2014**
2 **VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 2011 – 2014**
3 **OBJETIVO GENERAL**
4 **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**
4.1. **Fortalecer el Acceso a la Justicia**
4.1.1. Políticas de Acceso
4.2 **Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial**
4.2.1. Políticas para mejorar la Eficiencia y la Eficacia
4.3. **Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales**
4.3.1. Políticas para fortalecer la calidad de las decisiones Judiciales
4.4. **Fortalecer la Confianza, la Visibilidad y la Transparencia**
4.4.1. Políticas para fortalecer la Confianza la Visibilidad y la Transparencia
4.5. **Fortalecimiento Institucional**:
4.5.1. Políticas para el fortalecimiento Institucional
5. **2014**

VII. **PLAN DE INVERSIONES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014**

Anexo No 1 Metas Estrategicas y Programaticas

5

Consejo Superior de la Judicatura

PRESENTACION

El Consejo Superior de la Judicatura, integrado por la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en ejercicio de su misión Constitucional y Legal como órgano de autogobierno de la Rama Judicial presenta al Gobierno Nacional el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011 – 2014, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 85 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, y en concordancia con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994 sobre el Plan de Desarrollo.

El Propósito fundamental del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial es orientar las acciones del Gobierno de la Rama, en el cumplimiento Misional de promover el acceso, la eficacia, la eficiencia, la calidad, la confianza visibilidad y transparencia, la autonomía y el fortalecimiento Institucional en la Administración de Justicia en el país, Así como entender y atender en colaboración armónica con otros poderes del Estado la solución al conflicto y el cumplimiento en forma integral e los fines de la Justicia para la sociedad.

El Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011 - 2014 ha sido formulado a partir de la evaluación del anterior Plan, del resultado de consulta de opinión a funcionarios, partes, litigantes y ciudadanía, del análisis de fuentes de financiamiento, de retos prioridades, así como de un marco normativo que direcciona la transformación del Sistema Judicial y la consiguiente necesidad de ajuste de aparatos, procesos y procedimientos para atender todo tipo de conflictos con independencia de su complejidad, volumen y velocidad de ocurrencia, en todas las especialidades y jurisdicciones.

Así, la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura se permite presentar al Gobierno Nacional el quinto Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial el cual ha sido discutido técnicamente con el Departamento Nacional de Planeación.

FRANCISCO ESCOBAR HENRIQUEZ

PRESIDENTE

Consejo Superior de la Judicatura

PROLOGO

El ejercicio de la Planeación existente en Colombia desde 1968, se aplica en la Rama Judicial desde la creación del Consejo Superior de la Judicatura, en cumplimiento de los atributos concedidos por la Constitución y la Ley. Así, desde 1994 se han formulado 5 planes Sectoriales de Desarrollo incluyendo el que se está presentando en este documento, para el cuatrienio 2011-2014.

La Planeación Sectorial en la Rama Judicial ha permitido organizar políticas, integrar estrategias, formular prioridades y racionalizar recursos, orientados a garantizar un servicio de Justicia, autónomo e independiente, acorde con los cambios en los sistemas jurídicos y con las necesidades del ciudadano en relación con la accesibilidad, la oportunidad de respuesta, la equidad en los fallos y la transparencia de la gestión judicial.

Todo lo anterior, como resultado de una constante y activa interlocución de los Jueces, Magistrados y empleados judiciales de todas las jurisdicciones, especialidades y niveles de competencia, con el Consejo Superior de la Judicatura, integrado por la Sala Administrativa y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, las unidades técnicas, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, los Consejos Seccionales de la Judicatura y las Direcciones Seccionales.

Los estudios técnicos, encuestas, muestreos, conversatorios y monitoreos, han sido herramientas de profundización utilizadas para consolidar el conocimiento de los cambios en los sistemas jurídicos, de las necesidades del ciudadano, de las naturalezas de los conflictos y de la institucionalidad del Estado para armonizar y apoyar la efectiva Administración de Justicia.

La formulación del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011-2014, parte de la evaluación de los logros alcanzados en el cuatrienio anterior 2007 – 2010, así como de la evaluación de las externalidades que influyeron en dichos logros. La Evaluación evidencia que el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial 2007 – 2010 fue financiado por el Gobierno Nacional tan solo en un 52% siendo este un factor que impacta el alcance de los objetivos y políticas previstas. De otra parte, entre 2006 y 2010 fueron promulgadas varias leyes que debieron ser asumidas, redireccionando prioridades en el Plan de Desarrollo y ajustando

Consejo Superior de la Judicatura

presupuestos para cumplir con los términos dispuestos en la Ley, sin que la financiación fuera suficiente[1]

En contexto, en el periodo 2007 – 2010 los conflictos de naturaleza penal, civil, de familia, laborales, contenciosos, disciplinarios y constitucionales así como los de las jurisdicciones especiales[2], fueron de mayor volumen, velocidad de ocurrencia y complejidad, lo que se tradujo en un incremento de las demandas de justicia formal y de las jurisdicciones especiales, cercano al 60%, contándose con presupuestos que incrementaron en el cuatrienio tan solo en un 9% el aparato de justicia.

Frente a esta panorámica, la ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo 2007 - 2010, estableció prioridades en materia de reordenamiento Judicial, descongestión, Infraestructura Física, tecnológica, formación, ingreso por meritos, comunicaciones establecimiento de nuevos modelos de gestión, de tramites de procedimientos, lo cual unido al esfuerzo de los servidores judiciales permitió un incremento en las tasas de producción promedio por despacho cercanas al 70% una desacumulación de inventarios represados del 13%, en una disminución de tiempos de respuesta en los despachos que implementaron oralidad, un mayor acercamiento al ciudadano con la ampliación de cobertura de la jurisdicción Contenciosa, con los sistemas de comunicación para el acceso para el trámite del proceso, incursión en audiencias virtuales entre otros logros.

Con todo, los retos para el nuevo cuatrienio, periodo 2011-2014, son amplios, para asumir adecuadamente la atención del conflicto y los mandatos legales que imponen (i) Poner la justicia al día aplicando diversas alternativas de descongestión judicial y procurando una carga razonable para los despachos judiciales;(ii) implementar la Oralidad en todas las especialidades y jurisdicciones, (iii) Desconcentrar los despachos hacia las localidades o comunas en las ciudades con mas de 200.000 habitantes, (iv) ubicar un juez en cada municipio, (v) crear nuevas figuras de jueces itinerantes, de competencia múltiple, de pequeñas

[1] Leyes promulgadas entre 2006 y 2010: Ley 1098 de 2006 sistema de responsabilidad penal para adolescentes, Ley 975 de 2007 de Justicia y Paz, la Ley 1142 de 2007 que modifica el sistema penal acusatorio, la Ley 1123 de 2007 que implementa la oralidad en la jurisdicción Disciplinaria, la ley 1149 de 2007 sobre la oralidad efectiva en la especialidad Laboral, la Ley 1153 de 2007 que creo jueces de pequeñas causas, la Ley 1194 de 2008 sobre el desistimiento tácito en materia Civil, la Ley 1285 de 2009 que reforma la Ley 270 de 1996 e implica modificaciones en toda la Rama la Ley 1394 de 2010 que regula el Arancel Judicial y la Ley 1395 que propende por la implementación de la Oralidad en las especialidades Civil.

[2] Jurisdicción de Paz y Jurisdicción Especial Indígena

Consejo Superior de la Judicatura

causas de conformidad con la naturaleza de las demandas de justicia, (vi) ofrecer cobertura a los grupos vulnerables (vii) contribuir desde la iniciativa legislativa al desarrollo del sector, de la autonomía y la independencia de la Administración de justicia (viii) garantizar la eficiencia de la administración de justicia con el establecimiento de nuevos procesos y procedimientos en el tramite con tecnologías y adecuadas arquitecturas para la prestación del servicio que disminuyan el tiempo de respuesta, (vii) brindar confianza visibilidad y transparencia y una adecuada pedagogía a la ciudadanía y operadores judiciales sobre la Administración de Justicia, garantizando el acceso a nivel nacional y la calidad de las respuestas de la justicia a las demandas ciudadanas.

De acuerdo con lo anterior, El Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2011 – 2014 formulado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, contiene una Parte General con análisis de contexto de la Justicia Colombiana, logros obtenidos en el periodo 2007 – 2010 y retos y prioridades de la administración de justicia para el periodo 2011-2014. La segunda parte presenta la Plataforma Estratégica que incluye la misión, visión objetivo general, objetivos específicos, políticas y metas con cobertura para todas las especialidades y jurisdicciones. En la tercera parte se presenta el Plan de Inversiones para el periodo que asciende a $1.3 billones para el cuatrienio.

El éxito en el cumplimiento de este nuevo ejercicio de planeación desde el gobierno de la Rama Judicial, requiere de la financiación adecuada al sector, de una buena coordinación intersectorial con los demás órganos y poderes del Estado y con el fortalecimiento de la autonomía y el autogobierno de la Rama Judicial.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991 introdujo un notable compendio de reformas al interior de la administración de la Rama Judicial y consolidó la idea de independizar al poder judicial de la tutela de los otros poderes del Estado a través de la creación del Consejo Superior de la Judicatura, especificamente con la misión de garantizar el autogobierno de la Rama mediante la asignación de múltiples funciones administrativas y del ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los servidores judiciales.

En desarrollo de esa verdadera división tripartita del poder público, sobresale en cabeza de la Rama Judicial, la facultad de fijar las políticas generales que deben orientar la administración de justicia y que se erigen como su carta de navegación, en lo que se denomina el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial.

En desarrollo de esa verdadera división tripartita del poder público, sobresale en cabeza de la Rama Judicial, la facultad de fijar las políticas generales que deben orientar la administración de justicia y que se erigen como su carta de navegación, en lo que se denomina el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial.

En el marco de esas funciones el Consejo Superior de la Judicatura, a través de su Sala Administrativa tiene el deber de fijar los derroteros de la justicia, con base en los resultados de una completa auto evaluación del funcionamiento de la justicia que involucra: consultas y encuestas a magistrados, jueces, empleados judiciales y sociedad civil; y mediciones del impacto de sus ejecutorias anteriores que permitan identificar acciones, en materia de ajuste al mapa judicial, modernización de los aparatos de administración de Justicia, de los procedimientos en la gestión judicial - soportados en tecnologías de la Información y en infraestructura física-, así como en relación con la formación, actualización, evaluación y selección por meritos del talento humano al servicio de la Rama Judicial, de los mecanismos de seguridad, registro, control interno y control de gestión, todo ello apoyado con mecanismos de comunicación y difusión al servicio de los operadores internos y externos de la administración de justicia y de la ciudadanía en general. En síntesis identificando acciones que deban reforzarse, reducirse o suspenderse y por supuesto el necesario acatamiento de las reformas que el desarrollo el marco legal le impone. Todo lo anterior con el propósito de posesionar la Rama Judicial como un sistema independiente, moderno, con cultura de servicio confiable para los ciudadanos, mediante el aumento de su capacidad para asumir plenamente la responsabilidad de impartir justicia y así

orientar su actividad en aras de facilitar la convivencia pacífica entre todos los colombianos

De otra parte, en desarrollo de las funciones y deberes constitucionales y legales la *Sala Jurisdiccional Disciplinaria* del Consejo Superior de la Judicatura cumple con la función constitucional de garantizar la existencia, al interior de la propia Rama Judicial, de un organismo autónomo, imparcial e independiente con funciones de naturaleza jurisdiccional, que tiene a su cargo la tarea de administrar justicia en materia disciplinaria respecto de los funcionarios judiciales y abogados en el ejercicio de su profesión; así como de las personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Igualmente, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria dirime los conflictos de competencia que se planteen entre las distintas jurisdicciones.

En ejercicio de esa potestad, en 18 años de gestión se han investigado por parte de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria Superior, 3.290 funcionarios, de los cuales se han multado 813, suspendido 570, amonestado 274, y se han destituido 118 para un total de 1.775 funcionarios sancionados y se han absuelto a otros 1.515. Así mismo, se han investigado a 15.734 abogados inscritos en el Registro Nacional de Abogados, de estos los cuales se han sancionando a 12.768, y se han absuelto otros 2.966 abogados. De otra parte, la Jurisdicción Disciplinaria ha atendido cerca de 14.654 colisiones de competencia entre jurisdicciones, cerca de 15.048 tutelas, se han dictado 22.557 autos interlocutorios y se han decidido 108 habeas corpus para un agregado de atención que asciende a 71.391 asuntos desde 1992 hasta 2010, periodo en el que se evidencia un crecimiento cercano al 1000%. en la demanda del servicio de la Jurisdicción puesto que paso de atender una demanda de 702 procesos en 1992 a más de 8.000 asuntos en 2010.

Así mismo, dicho aumento de la actividad jurisdiccional disciplinaria se ve reflejada a nivel de las **Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura** que a lo largo de su creación también tienen una representación significativa en la atención a la demanda del servicio por parte de los ciudadanos en cada región, permitiendo un mayor acceso de vigilancia y control a la función judicial y a los actores que en ella intervienen.

De conformidad con lo anterior en el nivel Seccional las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura en 18 años de gestión han investigado, cerca de 79.228 Funcionarios, de los cuales se han multado 594, suspendido 675, amonestado 203, y se han destituido 128, otras sanciones 4.456, para un total de 6.056 funcionarios sancionados, 3.095 funcionarios absueltos y

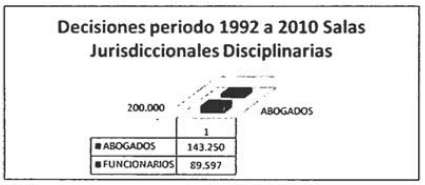
70.137 procesos archivados luego de realizada la investigación y el debido proceso. Así mismo, se han Investigado y sancionado a 54.378 abogados inscritos en el registro nacional, se han absuelto otros 9.506 abogados y se han archivado 53.932 procesos contra abogados luego de realizada la investigación y adelantado el debido proceso. De otra parte, las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias Seccionales han atendido cerca de 2.253 colisiones de competencia entre jurisdicciones, cerca de 17.800 tutelas, se han decidido 612 habeas corpus. En desarrollo de la ley 1123/2007 se han atendido 32.568 audiencias de prueba y 4.173 audiencias de Juzgamiento. Así la Jurisdicción en el nivel seccional ha atendido 217.971 asuntos desde 1992 hasta 2010, periodo en el que se evidencia un crecimiento cercano al 2.967%. en la demanda de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos seccionales de la Judicatura puesto que pasó de atender una demanda de 7.346 procesos en 1992 a 204.009 procesos en 2010[3]

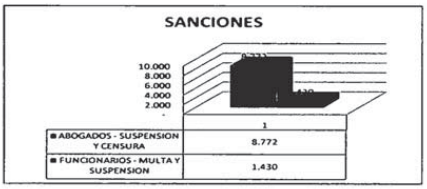
Gestión de la Jurisdicción Disciplinaria periodo 1992 -2010

GESTION PERIODO 1992-2010		Sala Disciplinaria Superior	Salas Disciplinarias Seccionales	Total Jurisdicción Disciplinaria	Participación por tipo de Gestión
FUNCIONARIOS	Sancionados	1.775	6.056	7.831	
	Absueltos	1.515	3.095	4.610	
	archivados		70.137	70.137	
	Subtotal	3.290	79.228	82.518	28%
ABOGADOS	Sancionados	15.734	54.378	70.112	
	Absueltos	2.966	9.506	12.472	
	archivados		53.932	53.932	
	Subtotal	18.700	117.816	136.516	47%
Colisiones de competencia		14.654	2.253	16.907	6%
Tutelas		15.048	17.800	32.848	11%
Autos Interlocutorios		22.157		22.157	8%
Habeas corpus		108	612	720	0,25%
Audiencias	de prueba		32.568	32.568	
	de Juzgamiento		4.173	4.173	
	Subtotal Audiencias		36.741	36.741	13%
TOTAL GESTION JURISDICIONAL DISCIPLINARIA		73.957	217.961	291.918	100%
Gestión año 1992		702	7346	8048	
Gestión año 2010		27628	204009	231637	
Incremento2010/1992		3836%	2677%	2778%	

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Secretaria Sala Disciplinaria, consolidación Sala Administrativa UDAE

[3] Fuente de la Información estadística : Secretaría de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria con corte al mes de noviembre de 2010, incluye campos que se encuentran en etapa de ajuste el SIERJU por lo cual presenta una diferencia estadística que se encuentra en proceso de ajuste por parte de la Sala Administrativa del CSJ





La descripción anterior de la evolución de la gestión en la jurisdicción Disciplinaria permite resaltar lo que ha contribuido de manera significativa en los resultados de gestión del aparato de justicia, a pesar del aumento desmesurado que se ha registrado en la demanda, como consecuencia tanto de la situación social en que vive el país como del incremento en la oferta de justicia, que como se verá tiene efectos positivos en el acceso a la misma.

Es importante resaltar que la tasa de producción anual promedio por despacho en la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura es de es de 870 procesos superior al promedio por despacho de magistrado de la Corte Suprema de Justicia calculado en 866, y en el Consejo de Estado calculado en 561 procesos en promedio por despacho al año, presentando un mayor indicador de eficiencia frente a las otras altas Cortes con lo cual se sustenta su necesidad

constitucional y evidencia la eficiente respuesta que la ha entregado a la comunidad esta jurisdicción

En este orden de ideas, trasladar las funciones del Consejo Superior de la Judicatura a otros órganos, o crear instituciones para el mismo fin, agudizaría el grave problema de congestión que hoy enfrenta la rama judicial, pues las decisiones adoptadas por estos órganos modificarían la naturaleza jurisdiccional de las decisiones para convertirlas en sanciones de carácter administrativo, desvertebrando la competencia y el nivel de decisión judicial que la Constitución Política le confirió a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, situación que ha dotado de identidad legal al derecho disciplinario para preservar el cumplimiento fiel de los deberes y obligaciones éticas que deben ostentar los funcionarios judiciales y los abogados, pues con ello precisamente se consolidó un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones bajo el ejercicio legítimo del ius puniendi del Estado.

EFICIENCIA EN LA JURISDICCION DISCIPLINARIA

En el año 2010 la Sala Administrativa aprobó la creación de dos ***Sala Jurisdiccionales Disciplinarias Duales*** para los Consejos Seccionales de la Judicatura de Cundinamarca y Atlántico, con competencia en todo el territorio nacional, para atender procesos de alta complejidad, iniciando 4.096 investigaciones disciplinarias, en las cuales se decretaron 13 suspensiones provisionales en el ejercicio del cargo a jueces de la República, siendo adelantadas con trámite preferente por cuanto dichos asuntos son de alto impacto y especial trascendencia social que requieren un trámite preferente, en razón a la facultada legal que establece el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009.

Dentro las investigaciones más representativos por su impacto social y patrimonial que registraron estas Sala Duales de Descongestión encontramos: la denuncias que presento el Ministro del Interior de Justicia Fabio Valencia Cossio por presuntas irregularidades en el otorgamientos de medidas sustitutivas a miembros de bandas delincuenciales denominadas BACRIM, presuntas irregularidades de jueces de la república al decretar medidas de embargos a cuentas inembargables de entes territoriales, departamentales y entidades oficiales, irregularidades en

14

proceso ordinarios reivindicatorios contra INVIAS, irregularidades en el trámite de acciones de tutelas contra TELECOM y PAR-TELECOM, entre otras.

De otra parte, desde su creación, el Consejo Superior de la Judicatura ha diseñado 4 planes sectoriales de desarrollo en los que se incluyeron e implementaron proyectos y programas relacionados con el mejoramiento y consolidación del sistema de carrera judicial, como mecanismo efectivo para garantizar que los operadores judiciales den solución efectiva a la demanda de justicia. En este punto en particular y por mandato del artículo 125 de la Carta Política en los últimos quince años se han llevado a cabo 64 convocatorias públicas con más de 300.000 inscritos que han permitido nombrar en propiedad a 594 Magistrados, 2.730 Jueces y 12.403 empleados.

En desarrollo de la autonomía, en los últimos 8 años la Sala Administrativa ha incrementado la oferta de justicia en 624 juzgados, lo que representa un incremento del 19%. Ello por supuesto, se ha traducido en un crecimiento importante de la demanda: entre 2002 y 2009 ésta creció en un 115%, lo que significa que en este último año los jueces evacuaron casi 7.200 procesos diarios.

Así mismo y como resultado de la labor de coordinación realizada con cada uno de los despachos de las Altas Corporaciones se han adoptado diferentes medidas que han permitido descongestionar la justicia en niveles que deben considerarse históricos: 6%.

En materia presupuestal, los recursos que se asignan anualmente para la administración judicial son ejecutados en su totalidad, constituyéndose ello en un ejemplo de lo eficaz que resulta la gestión de la gerencia judicial, en la que confluyen las instrucciones y políticas de la Sala Administrativa con la capacidad ejecutora de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Debe tenerse en cuenta que mientras el presupuesto se incrementó en casi un 139% en términos corrientes en los últimos 8 años, el tamaño de la administración judicial permaneció prácticamente inmodificado, lo que muestra la capacidad y profesionalismo de quienes tienen a su cargo esas actividades al interior de la Corporación.

En materia de capacitación, se ha materializado un importante esfuerzo pues se ha alcanzado una cobertura de 70.000 participantes anuales, tanto en los programas de formación continua como en los de formación inicial, con una Escuela Judicial consolidada como una de las mejores a nivel mundial gracias,

15

entre otras cosas, a la conformación de una red de formadores, de la cual hacen parte un poco más del 37% de los magistrados del país.

En materia de recursos físicos, es importante mencionar los esfuerzos logísticos y presupuestales realizados por la Corporación en pos de lograr consolidar los procesos de modernización de la infraestructura, de los sistemas de archivo y de la infraestructura informática y telemática que facilita la administración judicial. Hoy en día la cobertura informática tiene una relación casi 1 a 1 con los servidores judiciales: los 23.501 servidores judiciales disponen de 22.879 computadores con facilidad de conexión a redes locales e Internet. En similar sentido, se ha logrado la dotación de 418 salas de audiencia en el sistema penal acusatorio, 79 más para la oralidad laboral, 60 en la jurisdicción disciplinaria y 14 adicionales en la especialidad civil y de familia.

Sin ser exhaustivos, los anteriores elementos muestran que en el nuevo orden institucional, la existencia de un Consejo Superior de la Judicatura como órgano de autogobierno, defensor y guarda de la autonomía y la independencia de la Rama judicial, encargado de tomar las decisiones político-administrativas de la misma y comprometido al mismo tiempo con el mejoramiento de todos los aspectos relativos al acceso, eficacia y eficiencia de la justicia, ha fortalecido a la Rama, particularmente en sus competencias y en sus recursos, para actuar como factor de equilibrio democrático entre los poderes del Estado y para garantizar los derechos de todos sus asociados.

Como se mencionó, entre 1994 y hogaño, la Corporación ha realizado y ejecutado cuatro planes sectoriales que por supuesto se han incorporado a igual cantidad de Planes Nacionales de Desarrollo. En ellos han sido cada vez más notorios los esfuerzos por establecer una adecuada conciliación entre las aspiraciones institucionales y el estrecho marco que las finanzas gubernamentales permitían materializar.

De igual manera, es cada más evidente que la elaboración de dichos planes se ha ido transformando de un requisito administrativo a un muy útil instrumento de gestión judicial sin desconocer por supuesto, sus bondades como ejercicio académico para quienes participan de la administración de la justicia en Colombia.

Por todo lo anterior y teniendo en cuenta que a finales de 2010 el Consejo Superior de la Judicatura debe adoptar un nuevo Plan de Desarrollo Sectorial para el cuatrienio hasta el 2014, la Sala Administrativa ha previsto que el ejercicio de

16

formulación incluya una revisión de la Política Judicial para los próximos años incluyendo aspectos tanto territoriales y sistémicos como prospectivos.

En consecuencia, el ejercicio que aquí se propone incorpora miradas en esas tres dimensiones con la pretensión que desde el presente se apunte a la consolidación estructural de proyectos que en el corto plazo resulten fundamentales para responder a las necesidades apremiantes de la administración de justicia –congestión, atraso, acceso- y en el largo plazo convenientes para el logro de los grandes propósitos de desarrollo de la misma –especialmente la autonomía financiera- y por supuesto la sostenibilidad de acciones tanto en el espacio como en el tiempo, con independencia de la intervención de la propia administración judicial.

Este documento, consta de cuatro partes de las cuales la primera es esta introducción. En la segunda, se hace un análisis del entorno macroeconómico y social en el que actualmente se desenvuelve la administración de justicia en Colombia, en el tercero se presenta una propuesta de marco conceptual para la definición del próximo plan sectorial de desarrollo y en la última se incluye una estimación del monto de recursos necesarios para sustentar todo lo propuesto.

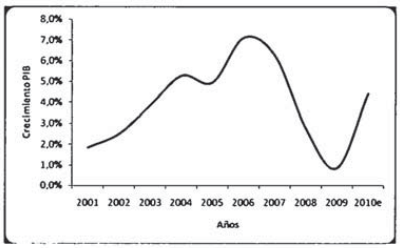
17

II. CONTEXTO MACRO DE ACTUACIÓN DE LA JUSTICIA COLOMBIANA

1. CONTEXTO ECONÓMICO

Como se puede ver en el siguiente gráfico, en los últimos cuatro años la economía ha venido mostrando síntomas continuos de estancamiento. El producto interno bruto que en 2007 registró el más alto crecimiento de la década: 7.1%, ha venido mostrando una tendencia decreciente en su dinámica, al punto que en 2009 apenas alcanzó un 0,8% y si bien esa dinámica del entorno macroeconómico no debe asociarse directamente con la de la demanda de justicia en el país, sí permite afirmar que la pérdida de capacidad del aparato productivo para generar ingresos, puede traducirse en mayor descomposición social y por ende en mayores tasas de conflictividad.

Dinámica del Producto interno Bruto. 2001 – 2010p



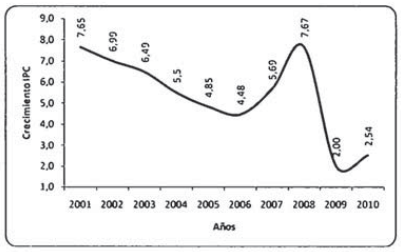
Fuente: DANE. Cuentas Nacionales

Cálculos UDAE – División de Estudios Económicos y Financieros

La tendencia del índice de precios al consumidor, por ejemplo, que es el referente más cercano de la pérdida de capacidad económica de la población, aunque presentó en el último año una ligera inflexión positiva, muestra para el último cuatrienio una tendencia que debe considerarse favorable a las condiciones de los consumidores, por lo que no se esperaría que por su causa se estuvieran

generando procesos por incumplimiento de obligaciones entre particulares y empresas que es lo que más demanda genera en la justicia civil. En el gráfico se aprecia lo descrito. Se ha incluido información de los últimos diez años para ofrecer una perspectiva de largo plazo.

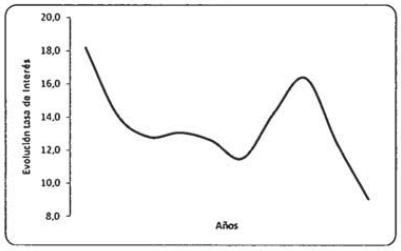
Evolución del Índice de Precios al consumidor. 2001 – 2010



Fuente: DANE. Cálculos UDAE – DEEF

En relación con la tasa de interés, cuyo comportamiento expansivo generó a finales de la década de los noventa, una crisis notable en la economía colombiana y de paso un gran volumen de procesos ejecutivos por cuenta de la incapacidad de los usuarios para cubrir especialmente unos costosos créditos hipotecarios; las tendencias actuales son contrarias, es decir cada vez más a la baja.

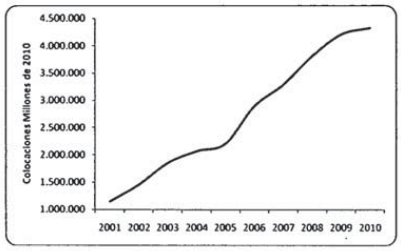
Evolución de la tasa de Interés. 2001 - 2010



Fuente: Banco de la República. Cálculos UDAE – DEEF

Si bien el comportamiento de la tasa de interés connota un escenario más bien optimista, este debe relativizarse si se relaciona con el incremento que de manera constante están teniendo las colocaciones para crédito de todo tipo en el país, pues hay un riesgo latente de incumplimiento de los compromisos financieros, especialmente si se consolidan las tendencias que está teniendo la tasa de desempleo que, como se verá más adelante, comenzó a incrementarse desde al año 2007. Ello puede ser un elemento generador de demanda, especialmente en la justicia civil, si se trata de créditos de consumo y en la laboral si los problemas alcanzaran a las empresas y las obligaran a disminuir sus plantas de personal.

Dinámica de la colocación de crédito. 2001 - 2010



Fuente: Banco de la República. Cálculos UDAE – DEEF

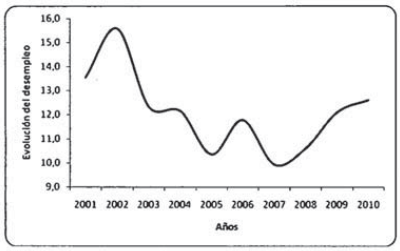
Estos escenarios hipotéticos deben ser tenidos en cuenta por parte de la administración judicial para adecuar con anticipación el aparato de cara a responder a las demandas de la sociedad.

2. CONTEXTO SOCIAL

De acuerdo con estimaciones del DANE[4] la población colombiana crecerá en un 5,92% en los próximos cinco años, lo que supone un crecimiento anual del 1,16% con evidentes concentraciones en las zonas urbanas del país y, por supuesto, con más énfasis en las zonas metropolitanas. Si esta tendencia positiva de crecimiento poblacional se asocia con la evolución que están teniendo los niveles de desempleo en el país, cuya dinámica puede observarse en el siguiente gráfico, puede esperarse que haya un incremento en la demanda de justicia en el próximo cuatrienio, por cuenta de las precarias condiciones sociales que deberán enfrentar muchos colombianos y que, como ha sucedido en el pasado, derivan en incrementos importantes en la criminalidad y la violencia, y por supuesto en el incumplimiento de contratos y pago de deudas, entre otros fenómenos que inciden en el aumento de la demanda de justicia.

[4]. DANE. Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020. Página 73

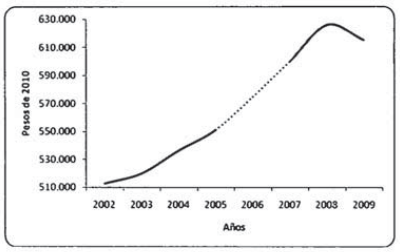
Evolución de la Tasa de Desempleo. 2001 - 2010



Fuente: DANE. Cálculos UDAE – DEEF

Con el ánimo de evaluar las tendencias de la pobreza y la desigualdad, en el año 2009 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística aplicó la Gran Encuesta Integrada de Hogares –GEIH- y posteriormente empalmó los indicadores con mediciones propias realizadas desde 2002 con base en la Encuesta Continua de hogares. Algunos de esos resultados se presentan a continuación.

Dinámica del Ingreso Real Per cápita de los Hogares. 2002 - 2009

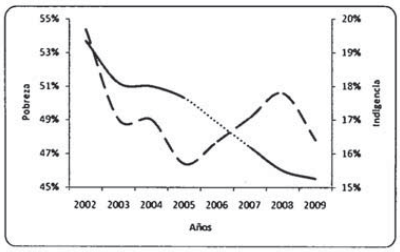


Fuente: Dane. ECH. 2002-2005, GEIH 2008-2009. Cálculos UDAE – DEEF

En primer lugar y en relación con el ingreso real de los hogares, es decir aquel medido a través de instrumentos aplicados en campo sobre una muestra representativa, se pudo establecer que en el año 2009 se revirtió levemente la tendencia de crecimiento que se traía, lo cual es un síntoma de pérdida de capacidad adquisitiva agregada que se puede transformar en incumplimiento de pagos y por ende en mayor demanda de justicia civil, especialmente la que se atiende en los juzgados municipales, tendencia que ya empezó a manifestarse en el primer semestre de este año.

De otro lado, las mediciones más recientes en relación con la pobreza y la indigencia, señalan una constante caída en relación con la primera, mientras que la indigencia o pobreza extrema tuvo un repunte importante en 2008 y una ligera disminución en 2009, pero sus niveles están todavía por encima de los alcanzados en el año 2005.

Porcentaje de población en estado de pobreza o indigencia



Fuente: Dane. ECH. 2002-2005, GEIH 2008-2009. Cálculos UDAE – DEEF

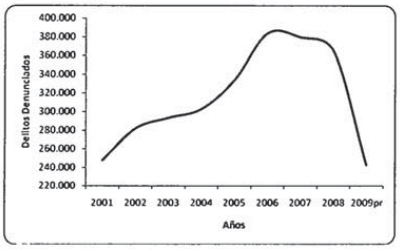
Si se tiene en cuenta que en el último año, el IPC se incrementó ligeramente y que el desempleo también lo hizo, se puede concluir que en una situación particular de estanflación para este grupo de personas, las condiciones de marginalidad están siendo imperantes, mientras que para los apenas pobres su situación se resuelve cuando recuperen algo de ingresos. Si esa situación no se da y se profundizan las tendencias que están mostrando los indicadores reseñados, entonces es dable pensar que en los próximos años se presentará un agravamiento de las condiciones sociales de la población y que por tanto deben esperarse incrementos en la demanda de todo tipo de justicia.

No debe olvidarse además, que en los períodos de recesión de la economía se registran significativos incrementos en los niveles de pobreza de la población y que hay una relación positiva y directa entre ésta y la conflictividad, la criminalidad y la violencia, que se materializa en mayor demanda de justicia.

3. CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA

Las estadísticas policiales, por ser datos de criminalidad registrada, sirven esencialmente para medir la eficacia de la reacción social e institucional frente a la criminalidad y son un referente muy importante de la forma en que está evolucionando la comisión de delitos. En el gráfico a continuación, puede verse como este fenómeno ha venido reduciéndose desde el año 2006 hasta alcanzar en el año 2009 un guarismo muy similar al del comienzo de la década: 242.645 delitos denunciados. Las cifras del último año si bien es cierto son provisionales, muestran una tendencia que es compatible con los esfuerzos del gobierno nacional de asegurar menores niveles de conflicto y mayores tasas de reconocimiento en la gestión de las entidades del sector justicia y son a la vez, un parte de tranquilidad para la administración de justicia, específicamente penal, si tales tendencias se mantienen y se consolidan.

Delitos denunciados. 2001 – 2009

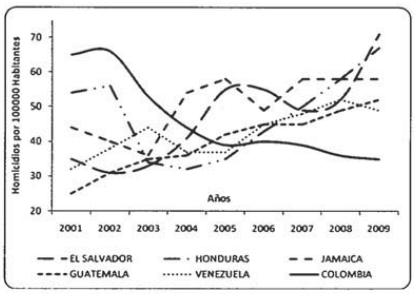


Fuente: Policía Nacional. Cálculos UDAE – DEEF

Para convalidar un poco la tendencia mostrada en el gráfico anterior, se ha recopilado información reciente de algunos países[5] latinoamericanos en relación con la violencia, y los resultados son a todas luces muy satisfactorios.

En primer lugar porque como se ve, en 2001 los índices de criminalidad en Colombia eran los más altos del grupo y desde allí se inició un proceso de lucha contra el crimen que aunque no ha culminado, nos coloca en niveles muy manejables. En segundo término, porque del grupo bajo examen, solamente Colombia logró modificar las tendencias de la criminalidad en el sentido de disminuirla. Para ilustrar lo anterior, nótese cómo en Venezuela, la criminalidad ha venido en constante ascenso, en el mismo período.

Homicidios por 100.000 habitantes en algunos países latinoamericanos. 2001 – 2009



[5]. Se dispone información de 122 países con distinta actualización temporal. Aquí solamente se han incluido aquellos con datos hasta 2009

4. SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL Y SUS EFECTOS SOBRE LA JUSTICIA

La evidencia empírica que se desplegó en las páginas anteriores, permite concluir que en Colombia se han venido sentando las bases para la estabilización de la conflictividad. No obstante, todavía es necesaria una discusión en relación con el tamaño del aparato estatal de justicia, pues es evidente que si éste se incrementa acercándolo a regiones en donde el acceso a la justicia es posible pero no palpable, se genera un incentivo adicional para que usuarios potenciales se conviertan en usuarios efectivos y por esa vía se incremente la demanda sin que lo haya hecho el conflicto, es decir, se disminuyen los índices de impunidad social y se incrementa la denunciabilidad y la confianza en las instituciones.

Se puede plantear incluso una hipótesis sobre los factores generadores de algún nivel de conflictividad: algunas discusiones sobre la exclusión social a que son sometidos amplios grupos de la población, particularmente aquellos que son víctimas de la pobreza, el marginamiento, el desempleo y la informalidad, concluyen en que esas condiciones de pauperización implican cierta negación al acceso de los servicios que proporcionan el Estado y la sociedad y que por tanto, no es la falta de recursos o de trabajo la que deteriora la calidad de vida de estos individuos, sino el hecho de que estos "bienes" no pueden ser aprovechados de manera óptima.

Si bien es cierto no se puede concluir que exista correlación entre el comportamiento agregado de la economía y la demanda de justicia, debido a que los elementos estructurales que explican los niveles de conflictividad, violencia y criminalidad se sustentan en tendencias de largo plazo que difícilmente pueden ser modificadas como consecuencia de un determinado comportamiento de la economía, sí es posible allegar las anteriores conclusiones desde el punto de vista de la situación social, puesto que esta no depende exclusivamente del ámbito económico.

III. LOGROS OBTENIDOS EN EL PERÍODO 2007 - 2010

Tras la ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial instituido por el Consejo Superior de la Judicatura para el periodo 2007-2010, con el objetivo de profundizar en el sistema de justicia los alcances en materia de eficiencia y eficacia, y de lograr incrementos en el acceso, la calidad del servicio, la transparencia y la autonomía de la administración judicial, se lograron resultados

importantes no sólo con la ejecución de los proyectos que tenían soporte en el presupuesto disponible para el cuatrienio, sino con la adopción de políticas administrativas que garantizaron la optimización de recursos humanos, técnicos y presupuestales.

Así, en términos generales, en la ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010 se presentó un rezago del 48% entre el Plan de Inversiones (aprobado e incluido por el DNP) y los recursos efectivamente asignados por el Presupuesto General de la Nación, pues debe tenerse en cuenta que si bien parte de la financiación de aquel tenía como fuente el crédito externo, este solo se viabilizó en el 2010. A pesar de lo anterior, el gobierno de la Rama logró adelantar medidas de descongestión judicial que impactaron la reducción de inventarios, logró avanzar en la consolidación de la oralidad en la justicia penal, avanzar en la implementación en el sistema penal para adolescente e iniciar pilotos de oralidad civil y laboral básicos para el cumplimiento de los mandatos legales. Avanzó en las adecuaciones de infraestructura física y tecnológica para los nuevos modelos de gestión, así como en formación, en el ingreso por méritos, en el control de la gestión y del desempeño, el apoyo constante a la coordinación entre el sistema jurídico nacional y la Jurisdicción Indígena y el apoyo a la Jurisdicción de Paz en medio de las restricciones presupuestales.

De otra parte en el periodo se destaca la Certificación ISO de Calidad otorgada por ICONTEC a la Gestión de la Sala Administrativa, los avances en el mejoramiento de la Calidad en centros de servicios de apoyo judicial y en seccionales. De igual forma se destaca el interés y compromiso de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura con el mejoramiento continuo de su gestión, a partir del cual inició en abril de 2008, el proyecto de implementación del Sistema de Gestión de la Calidad bajo la norma NTC ISO 9001: con avances y beneficios relacionados con : adquirir conciencia y cultura frente a la atención y satisfacción del usuario; facilitar la planificación, control y seguimiento de las actividades para asegurarse del cumplimiento de los objetivos propuestos; estandarización de los procesos que permite la optimización de los recursos y unificación de aspectos de interacción entre los despachos de los Magistrados, la Secretaría Judicial y la Relatoría; mejoramiento de la comunicación interna y externa mediante la utilización de medios más efectivos; la toma de decisiones basadas en hechos y datos, entre otros, con los cuales se asegura una prestación efectiva y oportuna a los cientos de usurarios que acuden a la jurisdicción disciplinaria, permitiendo el logro de los objetivos fijados en la

Constitución y la ley; además realza la eficiencia, eficacia, efectividad, calidad y transparencia en todos los procesos y procedimientos que lo conforman.

A continuación se detallan los logros obtenidos en el periodo, distinguiendo entre los distintos objetivos previstos en el plan.

1. EN RELACIÓN CON EL ACCESO:

- Logros en cobertura del aparato de justicia

A pesar del crecimiento del 9% en el número de despachos judiciales, la tasa de crecimiento poblacional, estimada por el DANE en 5% para el cuatrienio, apenas permitió mantener la cobertura de alrededor de 10 despachos por cada 100.000 habitantes.

De cualquier forma, con base en la facultad constitucional de reordenar judicialmente el territorio, la Sala Administrativa transformó en los últimos cuatro años un total de 70 despachos de varios distritos para mejorar el acceso de algunos usuarios a los servicios de justicia en las distintas especialidades y jurisdicciones.

- Logros en descongestión y reducción del atraso judicial

En el período 2007-2010, y con base en los presupuestos disponibles para **descongestión,** la Sala Administrativa ejecutó recursos por valor de 277.143,2 millones, logrando la evacuación de 344.724 procesos de aquellos que conformaban el inventario de procesos e impulsando otros 813.512.

- Avances en desconcentración judicial

Con respecto a la desconcentración de servicios judiciales, la Corporación se encuentra desarrollando un modelo de atención integral judicial piloto en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, con el que se pretende acercar el Juez al ciudadano, ubicando sedes judiciales, asesoría jurídica y pedagogía legal en las distintas localidades y zonas de las ciudades.

Por otra parte, la Sala Administrativa ha venido impulsando desde el año 2008, un modelo de desconcentrado de servicios administrativos en el cual se pretende facilitar el acceso de la población a los aparatos de judiciales, a través de la ubicación de puntos de atención en varias zonas de la ciudad, para la recepción

de demandas, memoriales y solicitudes en primera y segunda instancia. Ese programa inició en la ciudad de Bogotá, a través de sus Supercades, en desarrollo de un convenio suscrito con la alcaldía mayor de la ciudad.

- Logros y avances en oralidad

En lo que tiene que ver con la implantación del sistema oral se ha logrado una consolidación de su funcionamiento en la especialidad penal y se han instalado unos despachos piloto en distintas ciudades para las especialidades civil, laboral y de familia, con resultados favorables en términos tanto de la reducción de tiempos procesales como en el tratamiento más visible de los procesos al interior de los distintos despachos, lo que tiene efectos en la aplicación de los principios de inmediación, inmediatez y transparencia, así como en la celeridad del trámite de los despachos judiciales.

En igual sentido, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria ha reflejado un avance significativo en la atención de los requerimientos de justicia en materia disciplinaria de los usuarios, en razón a la creación de dos Sala Jurisdiccionales Disciplinarias Duales para los Consejos Seccionales de la Judicatura de Cundinamarca y Atlántico, con competencia en todo el territorio nacional, para atender procesos de alta complejidad y especial trascendencia social según lo faculta el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009. Por otra parte, los usuarios, medios de comunicación y demás entidades gubemamentales, han trabajado mancomunadamente para dar inicio a las investigaciones disciplinarias sin demora y sin ningún prejuicio, por cuanto se dio a conocer por los distintos medios de comunicación, la forma como acceder a los servicios de esta jurisdicción, como es el caso, de los portales web de las entidades oficiales, las noticias periodísticas, y la denuncia directa del interesado.

2. EN RELACIÓN CON LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA:

Durante los cuatro años de vigencia del actual plan sectorial de Desarrollo, la Rama Jurisdiccional del poder público acercó sus gestiones a los requerimientos de la sociedad de una forma relativamente importante.

- Reducción de Inventarios

Como puede verse en el cuadro a continuación, los inventarios totales disminuyeron en un poco más del 13% (417.429 procesos menos). El inventario

sin trámite se redujo en más del 30% y, por efecto de la entrada en vigencia de la ley de perención y desistimiento tácito (1194 de 2008) que reactivó muchos procesos civiles desde su entrada en vigencia en el año 2008, se incrementaron los inventarios con trámite en casi el 5%. En el periodo de vigencia del plan, 2007-2010, los servidores judiciales lograron evacuar 8.054.533 procesos, un 68.2% más procesos que los evacuados en el cuatrienio 2003-2006.[6]

Inventario 2007

Jurisdicción	CON TRÁMITE	SIN TRÁMITE	TOTAL
Administrativa	159.738	3.064	162.802
Disciplinaria	24.468	1.820	26.288
Ordinaria	1.276.596	1.590.832	2.867.428
Total general	1.460.802	1.595.716	3.056.518

Inventario 2010[7]

jurisdicción	CON TRÁMITE	SIN TRÁMITE	TOTAL
Administrativa	224.146	3.591	227.737
Disciplinaria	27.759	30	27.789
Ordinaria	1.280.167	1.103.396	2.383.563
Total general	1.532.072	1.107.017	2.639.089
	4.9%	-31%	-13.7%

- Fortalecimiento tecnológico

Para fortalecer la capacidad de respuesta de los distintos despachos judiciales se asignaron en estos cuatro años 6.230 nuevos computadores, 3350 impresoras y 29 servidores al tiempo que, para apoyar el proceso de la oralidad se acondicionaron física y tecnológicamente 700 salas de audiencia.

- Avances y adecuaciones en infraestructura física

Con respecto a la infraestructura física se han diseñado y puesto en funcionamiento modelos de arquitectura judicial en armonía con la evolución de los propios sistemas judiciales, evidenciando así la orientación integral de la

[6]. Entre 2003 y 2006 se resolvieron 4.947.492 procesos

[7] La información de Sala Jurisdiccional Disciplinaria se encuentra en ajuste de campos en el formulario, pendiente incluir estadística actualizada en protocolo SIERJU ajustado

política judicial para el cumplimiento de los compromisos de modernización del aparato estatal en lo que tiene que ver con la prestación de estos servicios.

Durante el periodo se logró poner en funcionamiento el palacio de justicia de Espinal en el cual se albergan 14 despachos judiciales y están por terminarse obras para 8 nuevas sedes judiciales en Arauca, Yopal, Girardot, Plato, Chaparral, Mocoa, Turbo y el Banco; se adquirió un inmueble en el CAN que se adecuará y destinará a cumplir los mandamientos estatutarios en relación la descentralización de los servicios en la ciudad de Bogotá y se ha suscrito un convenio interadministrativo con la Alcaldía Mayor de Bogotá para la adquisición y construcción de seis despachos judiciales en ciudad Bolívar, con los mismos fines; y se ha venido acelerando la adecuación de espacios para la implementación de la oralidad en las diferentes jurisdicciones.

- Avances en seguridad y protección a servidores y despachos

En relación con la seguridad de los servidores de la Rama Judicial, la Sala Administrativa ejecutó dos grandes programas denominados seguridad individual y seguridad colectiva. El primero de ellos orientado a la protección de los funcionarios a través de medios materiales como vehículos blindados, motocicletas, chalecos, armamento y medios de comunicación, y el segundo, para garantizar la seguridad y protección de las instalaciones y las sedes judiciales en el territorio nacional. Así mismo, en el periodo se recibieron 38 solicitudes de traslado de servidores judiciales por razones de seguridad y, tras la aplicación de los protocolos reglamentados mediante acuerdo 1581 de 2002, se aprobaron 19.

3. EN RELACIÓN CON LA CALIDAD:

Durante el cuatrienio 2007 – 2010, la Sala Administrativa realizó esfuerzos importantes para mejorar la calidad de la justicia a través de tres ejes principales: la formación en la Rama Judicial, La Administración de la Carrera Judicial y la Política de Género.

- Avances en Formación y Capacitación

Con respecto a los programas de formación de la Escuela Judicial RLB, éstos se concentraron en las áreas de Formación Inicial (programas de ingresos) y de Formación Continua (profundización en las materias de competencia específica del territorio jurisdicción o especialidad), dando cumplimiento a lo dispuesto por la

Ley 270 de 1996. Éstos programas abarcaron a 4.304 magistrados(as), jueces y juezas de la República; 18.022 empleados(as) de la Rama Judicial; 1.257 jueces y juezas de paz; 1.500 autoridades indígenas que administran justicia, así como también a los aspirantes a ingresar o ascender en el servicio judicial, para una cobertura total cercano a 28.914 participantes en los 1.200 municipios del país.

Dentro de los programas de ingreso, se realizaron: Inducción para empleados, el II y IV y el III y V Curso De Formación Judicial Inicial, impartidos a aspirantes a empleos de Carrera de La Corte Suprema de Justicia, La Corte Constitucional, El Consejo de Estado y La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de La Judicatura, y a concursantes a Jueces Administrativos, respectivamente.

Con relación al Programa de Formación Especializada fue dirigida a servidores judiciales en once (11) subprogramas a saber:

(1) Subprograma de formación judicial especializada sobre sistema acusatorio penal;

(2) Subprograma de formación judicial especializada sobre sistema de responsabilidad penal de adolescentes

(3) Subprograma de formación judicial especializada sobre el régimen del trabajo y de la seguridad social

(4) Subprograma de formación judicial especializada sobre oralidad en el régimen civil, agrario y de familia

(5) Subprograma de formación judicial especializada para el área contencioso-administrativa;

(6) Subprograma de formación judicial especializada para juzgados de pequeñas causas y de competencia múltiple

(7) Subprograma de formación judicial especializada sobre ejecución de penas y medidas de seguridad,

(8) Subprograma de formación judicial especializada sobre justicia penal especializada

(9) Subprograma de formación judicial especializada sobre régimen disciplinario

(10) Subprograma de formación judicial especializada sobre administración de la rama judicial;

(11) Subprograma de formación judicial especializada sobre auditoría interna.

Se realizaron Jornadas, seminarios, simposios, conversatorios zonales, foros zonales, congresos, encuentro de la Jurisdicción Constitucional, de la Jurisdicción Ordinaria, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, e Internacional de Magistradas de Iberoamérica, y se autorizaron seminarios internacionales de actualización, entre otros. Actualmente la Rama Judicial cuenta con aproximadamente 700 facilitadores entre magistrados (as), jueces (zas) y empleados (as), formados por la Escuela Judicial.

La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, cuenta con 250 servidores responsables de los comités zonales de necesidades docencia y auto evaluación, 1.240 funcionarios en la red de formadores, 32 grupos seccionales de apoyo, cuenta con Programas de Formación Especializada para Magistrados/as y Jueces/zas, Programa de Formación para Jueces/zas de Paz, Programa de Formación en Administración y Gestión permanente dirigido a empleados, Programa de Ingreso para funcionarios. Un Programa de Inducción para los servidores que se vinculan por primera vez a la Rama Judicial. Programa de Actualización, Un proyecto de capacitación intercultural sobre derecho indígena orientado a facilitar la coordinación entre estas jurisdicciones especiales y la ordinaria. Programas de Cooperación educativa con organismos nacionales e internacionales tanto públicos como privados, Programas de Difusión publicación de módulos y materiales educativos; del "Boletín de la Judicatura" y la participación en la Feria del Libro y funcionamiento del campus y el aula virtual de la Escuela Judicial, y la capacitación en informática y telemática.

Se construyó el Plan de Formación para la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el Programa de Formación Especializada para la Jurisdicción Constitucional.

Se desarrollo con éxito el Campus Virtual como una modalidad de Formación mediante el cual se llevan a cabo procesos asociados a las actividades de enseñanza, aprendizaje y gestión, a través de diferentes medios, tales como teleconferencias, vídeo conferencias, vídeo por demanda, internet, etc. Se promueve el aprendizaje mediante la interacción entre los participantes, apoyándose en medios electrónicos, la consulta de documentos en una biblioteca digitalizada y la comunicación con discentes y docentes formadores, a través de foros temáticos y chats.

Se impartió el programa para empleados, en dos fases: la primera, comprendió el módulo general de Administración y Gestión para más de 3.000 servidores cada año y una segunda fase de capacitación especializada en Sistema Penal Acusatorio para 4.632 empleados de las diferentes zonas del país.

Se ejecutó el plan de formación en temas de informática básica dirigido a 2.000 empleados y empleadas de la Rama Judicial para el manejo del sistema operativo de Windows y manejo de herramientas tales como: Word, Excel, PowerPoint, Outlook, Intranet, Internet, Sigobius e Informática Siglo XXI y la consulta de información mediante las herramientas telemáticas provistas por el CENDOJ a través de la página Web de la Rama Judicial.

Se adelantaron treinta y dos (32) procesos de selección para ocupar cargos de carrera judicial, donde participaron, en igualdad de condiciones, 140.968 ciudadanos. De estos procesos, 6 corresponden a funcionarios y 26 a empleados. 9 tienen alcance nacional y 23 seccional. De igual manera se realizaron 12 procesos de selección para aspirantes a Altas Cortes.

En el área de calificación de servicios de funcionarios y empleados, se dio aplicación anualmente al Acuerdo No. 1392 de 2002 llegando a la treceava calificación de Jueces de la República, la undécima de empleados y la sexta de Magistrados de Salas Jurisdiccionales Disciplinarias, Tribunales Administrativos y Tribunales Superiores.

- Avances en Ingreso por mérito Carrera Judicial

En desarrollo del mandato constitucional contenido en los artículos 156 y siguientes de la Ley 270 de 1996, al año 2008 se adelantaron 62 convocatorias, 12 para funcionarios y 50 para empleados, que abarcan la pluralidad de cargos del Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial, en los que se han registrado 242.308 inscripciones de aspirantes para acceder a cargos de carrera que a su vez han dado lugar a cerca de 9.386 nombramientos por el sistema de méritos, a cargo de 4.524 autoridades nominadoras dentro de la administración de justicia. En el cuadro siguiente se aprecia esta conformación por cargos.

CARGO	DEPENDENCIA	EN CARRERA
Magistrados	Salas Administrativas	100%
	Salas Disciplinarias	94.64%

	Tribunales Administrativos	98.61%
	Tribunales Superiores	100%
Jueces	Juzgados	86%
Empleados		61%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Administración de la Carrera Judicial.

- Avances en gestión de la Información estadística

Uno de los mayores logros de la gestión del Consejo Superior de la Judicatura durante el cuatrienio, fue la implementación a nivel nacional del sistema de recolección de información estadística de los despachos judiciales, en ambiente WEB, permitiendo una mayor racionalización y optimización de los recursos, así como la permanente disponibilidad de información sobre la actividad judicial en las diferentes especialidades y jurisdicciones, asegurando la posibilidad de contar con información en línea, que permite realizar en cualquier momento, control de desempeño, en el aspecto cuantitativo de la evaluación. Lo que ha contribuido al fortalecimiento y mejoramiento de los mecanismos de control del rendimiento y calificación de servicios de los servidores judiciales.

- Avances en política de genero

En lo que hace referencia a la Política de Género, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha asumido el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial con dedicación, son lo cual se ha logrado que ésta y los 23 comités seccionales se encuentren operando y que exista un reconocimiento público y progresivo de la Comisión tanto al interior de las mismas corporaciones como a nivel nacional e internacional.

Con el propósito de hacer efectiva su implantación, se han realizado encuentros, teleconferencias, talleres y foros internacionales, y en particular, se han adelantado las siguientes actividades: (1) Validación y publicación del módulo sobre perspectiva de género, módulo de aprendizaje autodirigido. (2) Aplicación del Instructivo para Autores sobre la incorporación de la perspectiva de género en los programas de formación judicial. (3) Propició el VI Encuentro sobre Género de las Altas Corporaciones de Justicia. (4) Articulación de la gestión de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla con la gestión de la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial. (5) Incorporación de la temática sobre perspectiva de género

del Plan educativo en el Curso de Formación Judicial Inicial para Magistrados (as) y Jueces (zas) de la República.

Por otra parte, Como resultado de lo anterior se han producido materiales académicos y jurídicos con destino al poder judicial y la comunidad en general, dentro de los cuales se destacan el documento "*Mortalidad materna: otra cara de la violencia contra las mujeres*",[8] y "*El lenguaje de género en las decisiones judiciales*"[9], además del módulo "*Género y Justicia*" de la Escuela Judicial, "*Violencia y Discriminación contra las Mujeres*" de la serie Documentos de la Sala Administrativa del Consejo superior de la Judicatura.

- Avances en el Sistema de Gestión de Calidad

También es importante mencionar la obtención de las certificaciones y mantenimiento en las nomas de calidad NTCGP 1000:2004 e ISO 9001 tanto de la Sala Administrativa como de los despachos judiciales de Itagüí y Envigado, además del inicio de los procesos para los juzgados civiles del circuito de Barranquilla y penales de Bucaramanga.

En la Sala de Jurisdiccional Disciplinaria se ha implementado al nivel de la Relatoría, la publicidad de las providencias que presentan decisiones con perspectiva de género, con lo cual se espera que el usuario, y los funcionarios judiciales pueda acceder a dichos pronunciamientos.

4. EN RELACIÓN CON LA VISIBILIDAD Y LA TRANSPARENCIA:

- Fortalecimiento de la visibilidad y transparencia con implementación de sistema oral

Durante este cuatrienio se consolidó la implementación de la oralidad en el sistema penal colombiano, lo cual aseguró de paso la presencia de tres elementos propios de ese tipo de práctica judicial: la inmediación, la concentración y la publicidad.

- Avances en comunicaciones

[8]. Magistrado Enrique Gil, Ex presidente del Consejo de Estado
[9]. Magistrado de la Corte Constitucional Humberto Sierra Porto

Particularmente en relación con este la publicidad y las comunicaciones o, se han perfeccionado sistemas de información documental y de publicaciones, como medios para divulgar los avances en estas materias y se han puesto al alcance de la ciudadanía a través de teleconferencias, de libros, de folletos y de artículos publicados en la revista judicial.

En el mismo sentido, pero con extensión a las demás áreas de la administración de justicia, se han puesto en operación estrategias de divulgación de los servicios que brinda la Rama Judicial, a través de la pagina WEB, entre los que se encuentran las consultas dinámicas de jurisprudencia y la consulta de los procesos que cursan en la mayoría de los despachos judiciales, entre otros. Las consultas al portal pasaron de un poco más de 36 millones a finales de 2006 a 74,5 millones terminado el 2009.

También se hicieron importantes gestiones para el fortalecimiento de la red de bibliotecas, conforme a las necesidades encontradas en el diagnóstico nacional iniciado en 2005 y concluido en 2006, especialmente mediante la entrega de computadores, impresoras y lectores de código de barras para garantizar el pleno acceso a la información doctrinaria y normativa para consulta de magistrados, jueces y demás servidores judiciales. Actualmente forman parte de la red bibliotecas de la justicia, 15 de estos establecimientos.

Es importante mencionar la implementación de un novedoso aplicativo de carga de jurisprudencia y conceptos en la relatoría del Consejo de Estado, con información compilada de más de 90 años (1915-2009), el cual minimiza en forma considerable los tiempos de acceso a la jurisprudencia vigente, tanto entre los operadores judiciales como entre los propios ciudadanos.

- Avances en la gestión Jurisdiccional Disciplinaria

Durante los cuatro años de vigencia del plan sectorial, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en cumplimiento de la función constitucional de garantizar la existencia, al interior de la propia Rama Judicial, de un organismo autónomo, imparcial e independiente que administra justicia en materia disciplinaria respecto de los funcionarios judiciales y abogados en el ejercicio de su profesión; así como de las personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Igualmente, dirime los conflictos de competencia que se planteen entre las distintas jurisdicciones. Incrementó su gestión en un 4.5% al resolver un promedio de 7.628 procesos anuales, frente a los 6.787 que en promedio evacuaba en cada año del cuatrienio anterior.

Evolución de la gestión jurisdiccional disciplinaria periodo 2006 -2010

	ABOGADOS									FUNCIONARIOS										
AÑO	SUSPENSIÓN	EXCLUSIÓN	CENSURA	MULTA	AMONESTACIÓN	TOTAL SANCIONES	ABSUELTOS	TOTAL DECISIONES	SUSPENSIÓN	EXCLUSIÓN	MULTA	TOTAL SANCIONES	ABSUELTOS	TOTAL DECISIONES	TOTAL SANCIONES	TOTAL ABSUELTOS	TOTAL DECISIONES	CRECIMIENTO	PRODUCTIVIDAD
2.006	15	533	356		13	894	66	960	63	46	10	4	123	79	202	788	1.502	2.040		5.568
2.007	23	474	395		22	910	63	973	42	57	35	5	139	102	230	1.085	1.674	1.904	22	6.065
2.008	22	562	547	188	12	1.341	200	1.541	24	52	7	9	92	46	138	1.507	2.117	2.386	14	7.772
2.009	34	666	536	310	7	1.453	123	1.576	9	84	23	11	127	48	180	1.810	1.401	2.658	37	7.458
2.010	25	896	518	252	3	1.692	118	1.810	13	188	24	28	253	65	318	1.596	1.427	2.467	37	7.628
Incremento 2010 frente a año	67%	79%	47%	49%	-73%	89%	37%	89%	-79%	309%	140%	600%	106%	-13%	57%	103%	-8%	20%	85%	37%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – secretaría Sala Disciplinaria –información en ajuste y armonización con información consignada en SIERJU por los magistrados seccionales.

La gestión en la Sala Jurisdiccional Disciplinaria en el Plan de Desarrollo 2007 – 2010, permite observar de una parte, el incremento en la tasa de producción promedio por despacho en el cuatrienio y de otra parte, el considerable incremento en las demandas de justicia disciplinaria.

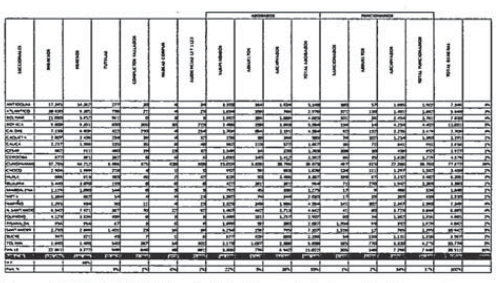
Se observa en el periodo 2007 -2010 un incremento en la gestión del 37%, una disminución en la tendencia de atención a Tutelas del 8%, un incremento de las colisiones de competencias del 100% un incremento de las sanciones en un 106%, disminución de los absueltos en un 18%, un crecimiento del habeas corpus del 85%.

En cuanto a la Gestión jurisdiccional Disciplinaria contra Funcionarios, Merece especial atención la tendencia de la gestión observar el incremento en las decisiones de destitución a Funcionarios al pasar de 4 en 2006 a 28 en 2010, así como la de suspensiones, en tanto que las decisiones que fijan multas a funcionarios presentan una tendencia decreciente

De otra parte la gestión Jurisdiccional Disciplinaria contra Abogados presenta una tendencia creciente en las decisiones de exclusión así como en las decisiones de suspensión a abogados en el periodo 2007 -2010, en igual sentido se observa una tendencia decreciente en las decisiones de amonestación

Un análisis de la Gestión jurisdiccional disciplinaria a cargo de los Consejos Seccionales de la Judicatura permite observar que en 2010 ingresaron 174.473 demandas del servicio contra funcionarios y abogados y fueron evacuados 144.484 procesos. Realizando en general 204.000 investigaciones en las 23 Consejos Seccionales de la judicatura que incluyen atención a Tutelas, conflictos de competencia y habeas corpus. Teniendo en cuenta la aplicación de la Ley 1123 de 2007, la Jurisdicción Disciplinaria atendió cerca de 2.865 Audiencias.

La gestión jurisdiccional disciplinaria en los Consejos Seccionales de la Judicatura



La gestión de la jurisdicción disciplinaria en el nivel seccional presenta mayor demanda en Cundinamarca con 38% seguido de Valle con 10%, Tolima y Boyacá con 5%, Norte de Santander, Nariño Antioquia y Bolivar siguen con el 4%.

En General se observa que la Jurisdicción Disciplianria ha venido atendiendo una creciente demanda del servicio por lo que se está generando acumulación de un 17% a pesar del incremento en la capacidad de respuesta promedio por despacho en el periodo lo que ha permitido mantener un índice de evacuación parcial de 83%.

La gestión de la Jurisdicción Disciplinaria concentra el 53% en decisiones de procesos contra abogados, 34% en decisiones de procesos contra Funcionarios y solamente el 9% corresponden a decisiones de Tutelas y el otro 9% en decisiones de conflictos de competencia.

En este orden de ideas, trasladar las funciones del Consejo Superior de la Judicatura a otros órganos, o crear instituciones para el mismo fin, agudizaría el grave problema de congestión que hoy enfrenta la rama judicial, pues las decisiones adoptadas por estos órganos modificarían la naturaleza jurisdiccional de las decisiones para convertirlas en sanciones de carácter administrativo, desvertebrando la competencia y el nivel de decisión judicial que la Constitución Política le confirió a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, situación que ha dotado de identidad legal al derecho disciplinario para preservar el cumplimiento fiel de los deberes y obligaciones éticas que deben ostentar los funcionarios judiciales y los abogados, pues con ello precisamente se consolidó un ordenamiento jurídico especial de reglas y sanciones bajo el ejercicio legítimo del ius puniendi del Estado.

A pesar del aumento desmesurado que se ha registrado en la demanda, como consecuencia tanto de la situación social en que vive el país como del incremento en la oferta de justicia, que como se verá tiene efectos positivos en el acceso a la misma.

IV. RETOS ACTUALES PRIORIDADES Y EJES ESTRATEGICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

A. La percepción de operadores y usuarios

Para evaluar la percepción de los operadores judiciales en el territorio, en relación con la forma en que la ejecución del plan impactó regionalmente las problemáticas que padecen los usuarios con respecto a la justicia que les ofrece el Estado, la Sala Administrativa contrató el diseño y la aplicación de la cuarta encuesta de profundización, la cual se ejecutó en el primer semestre de 2010 y cuyos resultados sirven para estimar los logros alcanzados como resultado de la implementación de las políticas del plan.[10]

Acceso

En la encuesta se indagó entre magistrados, jueces, auxiliares el despacho, litigantes y usuarios sobre el grado de cumplimiento en relación con este objetivo desde el punto de vista del acceso fáctico a la justicia, es decir, la garantía de poder acceder a los despachos judiciales. De todos los encuestados, el 83.8%

[10]. En el anexo No 1 se presentan en detalle los aspectos metodológicos y técnicos de la investigación

percibió que había sido posible atender a todos los usuarios que se acercan a los despachos y solamente el 10,3% consideró que se habían quedado personas sin atender. Si se tiene en cuenta que en la tercera encuesta de profundización realizada en el año 2005, un 34% de los encuestados había manifestado que era difícil acceder a la justicia, aunque los resultados no son estrictamente comparables, se hace notoria una mejoría en las percepciones.

Casi la mitad de los que piensan que quedaron personas sin atender estuvo de acuerdo en que las restricciones están relacionadas con la falta de adecuación de las instalaciones para el ingreso de personas discapacitadas. Debe tenerse en cuenta que el porcentaje de respuestas en este sentido no sirve para allegar alguna conclusión sobre la cantidad potencial de personas limitadas en el acceso, por lo que éste debería ser un tema a ser estudiado con algo de profundidad.

Otro aspecto sobre el que los encuestados pusieron algo de énfasis, es la necesidad de fortalecer el entorno judicial, con dependencias en las que los usuarios sean orientados antes de entrar de lleno al circuito judicial.

Eficiencia y eficacia

El 81.3% de los jueces y magistrados tiene una percepción positiva sobre la forma que las mejoras tecnológicas introducidas por la Sala Administrativa para disposición de los despachos judiciales han impactado la gestión. En relación con la infraestructura física el porcentaje de satisfacción alcanzó el 70.9%. Con respecto a los esfuerzos en formación y capacitación la satisfacción alcanza el 76% y en cuanto a las opciones de consulta de la página web, el nivel es muy importante: 76.7%.

Por supuesto que los niveles de insatisfacción que resultan como complemento de las cifras anteriores son señales de la forma en que la administración judicial debe tratar de mejorar los resultados en materia de eficiencia y eficacia. Debe resaltarse eso sí, que no todos son de plena gobernabilidad de la Sala Administrativa, pues en el caso particular del acceso a las ayudas que la página web institucional ofrece a los servidores judiciales, hay una clara dependencia de las opciones tecnológicas que ofrezca el Estado en todo el territorio nacional.

Algunos aspectos sobre los que los entrevistados pusieron énfasis para mejorar la eficiencia fueron:

Mejor funcionamiento del correo institucional, pues el 54.1% de los funcionarios judiciales no lo tienen

42

Universalización y mejora del software de gestión siglo XXI y la implementación de la notificación electrónica. 59% de los entrevistados

El diseño y puesta en operación de programas estructurados de descongestión. El 63,6% de los jueces y magistrados consideró que la carga laboral se ha venido incrementando.

El 55.7% de los despachos en los que se ha implementado la oralidad considera que esta ha permitido reducir los tiempos de trámite de los procesos en más del 50% y un 22% adicional considera que estos se han reducido en más del 20%, lo que significa que un 77.7% de los entrevistados, considera muy eficiente el procedimiento oral. Un 10.28% lo considera apenas eficiente y un 6.2% lo calificó como poco eficiente.

Debe resaltarse como un importante logro de los modelos de gestión vigentes, que del promedio de 45 horas laboradas a la semana, los funcionarios judiciales solamente dedican 4 horas a labores administrativas en el despacho. En el pasado el exceso de funciones administrativas era una queja constante de todos los servidores.

Calidad

La encuesta indago entre los funcionarios judiciales en relación con los aspectos centrales de un sistema de incentivos que contribuya a mejorar la gestión de los despachos. Las respuestas en ese sentido se concentraron en tres elementos principales: la capacitación (49.9%), el apoyo en la descongestión de los despachos (22.8%) y la actualización tecnológica (15.9%), de donde se pudo concluir que el 88.7% de los jueces y magistrados piensa que un sistema de incentivos debe procurar mejoras en los procesos dentro del despacho para mejorar la gestión de los mismos, incluso por encima de aspectos que tengan que ver con prebendas que los favorezcan personalmente como sería el caso de primas, sobresueldos, publicación de sentencias o difusión de buenas prácticas.

Es necesario hacer un esfuerzo por difundir la evaluación del rendimiento de los funcionarios, pues según ellos mismos eso sería un aliciente para mejorar al tiempo que debe buscarse un incremento de la cobertura de la capacitación en todas las jurisdicciones y distritos judiciales.

Resulta importante mencionar que del total de funcionarios entrevistados solo al 24.3% les apelaron algunas de las sentencias proferidas en el último año y más importante aún, que solo al 4% se les revoco algún fallo en instancia superior.

43

Los entrevistados consideraron además que el CSJ debe hacer un esfuerzo por consolidar y universalizar la información relacionada con jurisprudencia de tribunales y juzgados de segunda instancia pues consideran que esa jurisprudencia es importante para los jueces inferiores. En relación con la jurisprudencia de las Altas Cortes todavía hay un 22.2% de funcionarios que prefiere la consulta por medios informales, es necesario minimizar ese guarismo concentrándolo en la web institucional.

Visibilidad y transparencia

Los entrevistados consideran que es necesario que el CSJ desarrolle una estrategia de difusión de fallos judiciales en su página web, como fundamento de mayor calidad y certidumbre de los usuarios en las decisiones judiciales, lo que redundaría en mayor visibilidad de las gestiones de la Rama. También expresaron la preocupación sobre la poca cultura de rendición de cuentas hacia la ciudadanía por parte de la administración judicial y la necesidad entonces de impulsar mecanismos de veeduría ciudadana.

B. La consecuente visión institucional

1. RETOS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Es indudable que en los últimos 17 años la justicia colombiana ha avanzado en sus quehaceres pero aún hay muchos ciudadanos insatisfechos, por ello y con el ánimo de lograr una justicia totalmente confiable y sin déficit de confianza ciudadana, es importante concentrar los esfuerzos de la administración de justicia en cinco ejes fundamentales:

1.1. DEMOCRATIZACIÓN DEL ACCESO:

En efecto, como lo indicara Naciones Unidas los derechos no pueden ser efectivos sin opciones materiales para garantizar su ejercicio.

La Ley puede ser adecuada e incluso eficiente, pero si las personas no pueden recurrir al servicio judicial para obtener efectividad, no logran sus objetivos; ello se predica tanto en los sistemas formales, como en los mecanismos alternativos de justicia que gerencia el Ministerio del Interior y de justicia.

Corresponde al poder judicial, en sede administrativa, dirigir sus esfuerzos hacia la superación de todas las barreras administrativas, geográficas, técnicas y culturales que impiden a los ciudadanos la materialización de sus derechos.

44

Uno de los frentes de acción emprendidos y ejecutados por la Sala Administrativa está relacionado con la implementación de reformas a los sistemas procesales. En efecto, destaca naciones unidas que los procedimientos judiciales pueden ser inaccesibles si no se cuenta con representación legal, la cual es muy costosa para la población pobre. Los esquemas procesales, más allá de generar dicho costo para la población, en caso de no ser adecuados, ágiles y eficientes, configuran costos de gestión y costos sociales provenientes del tiempo prolongado sin solución de los conflictos.

Otra barrera por superar es la cultural. La falta de comprensión o conocimiento sobre el sistema judicial impide el acceso a la justicia, según Naciones Unidas: "Las dificultades respecto al acceso a la justicia refuerzan la pobreza y la exclusión"

Entonces, la Sala Administrativa lidera proyectos dirigidos a involucrar a los sectores de la población más desprovistos de información sobre el sistema de derechos y garantías en un empoderamiento legal que les permita mayor identidad jurídica.

Es necesario fortalecer la identidad de las personas como ciudadanos, como titulares de derechos sobre bienes, como trabajadores y como partícipes en un mercado. La identidad legal es fundamental para el acceso a la justicia.

De otra parte, los grupos vulnerables deben ser incluidos, para lo cual se debe facilitar la participación significativa de esos grupos.

1. 2. JUSTICIA Y COMPETITIVIDAD

La administración de justicia tiene un rol fundamental en la consecución de mejores niveles de competitividad para nuestro país. Para tal efecto, se debe trabajar en dos sentidos: uno dirigido a generar identidad jurídica de los sectores vulnerables y reducir la exclusión, y otro destinado a facilitar la incorporación del país en el ámbito internacional.

Respecto al primer caso es indispensable que los grupos excluidos puedan empoderarse respecto a sus derechos sobre los derechos de propiedad, laborales y los derechos comerciales, como lo ha diagnosticado Naciones Unidas:

1.2.1. Sobre derechos de propiedad:

- ✓ Especialmente respecto a situaciones de desplazamiento, la restitución de la propiedad es fundamental para la realización de los derechos humanos.

45

- ✓ Coadyuvar en la eliminación de la discriminación contra la mujer en los asuntos relacionados en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, especialmente en el ámbito del matrimonio.
- ✓ Los derechos de propiedad seguros y accesibles coadyuvan en la identidad y dignidad de las personas.
- ✓ Los derechos de propiedad y seguros, facilitan el acceso a crédito.

1.2.2. Sobre derechos laborales:

Es necesario generar condiciones más equitativas y satisfactorias de trabajo, la eliminación de discriminación en el acceso al empleo, la igualdad de salario por trabajo de igual valor y la abolición del trabajo infantil.

1.2.3. Sobre los derechos comerciales:

Resulta necesario que se pueda establecer un negocio con reconocimiento legal, sin aplicación de reglamentaciones arbitrarias o discriminatorias y coadyuvar en la eliminación de obstáculos que limitan las oportunidades económicas y la protección de las inversiones de las personas aunque sean pequeñas y garantizar la participación en el mercado y el acceso a servicios.

Superar la vulnerabilidad de las personas a prácticas inadecuadas por parte de funcionarios del Estado y a presiones, incluso violentas por parte de los particulares y facilitar la solución de conflictos.

1.2.4. La Justicia en el ámbito internacional

De otro lado, para facilitar la incorporación del país en el ámbito internacional, la justicia debe responder a exigencias tales como: la garantía de los derechos de los consumidores y de los inversionistas, a las transformaciones respecto a la producción, flujo, protección, valoración, apropiación, disfrute y comercio del saber individual y organizacional, la transferencia de tecnología, garantizar la eficiencia en el intercambio económico y el equitativo y respetuoso intercambio cultural, en un escenario globalizado.

Este escenario no es ajeno a tensiones provenientes de la intersección entre normas nacionales e internacionales diferentes y contradictorias, entre países con regímenes jurídicos diferentes, a la emergencia de figuras contractuales atípicas y complejas, a la necesidad de que la judicatura incorpore estos esquemas en sus

métodos y decisiones, así como que los abogados se interesen en regulaciones especializadas que, como la normalización, certificación y metrología, rigen el comercio mundial; eso sin descontar el indispensable acercamiento a los principios de la ciencia económica y hacia un devenir interdisciplinario.

De ahí la importancia de superar instituciones jurídicas que devienen desuetas en cuanto fueron formuladas para un mercado exclusivamente interno e incluso rural; ahondar en el Derecho de la competencia y del consumo, dada la generalización de los contratos de adhesión, proclives a la disposición de cláusulas abusivas, el desequilibrio económico del consumidor, la complejidad creciente de los productos y la distribución en masa y mediante mecanismos virtuales que pueden afectar el consentimiento, entre otras situaciones, y qué no decir de la regulación jurídica como instrumento esencial para el tratamiento de las fallas del mercado.

La justicia debe responder a una dinámica y adaptarse más a la realidad, pues en este tiempo no es posible aguardar la mutación centenaria de los conceptos, ni abstraerse de las nuevas funciones de la norma jurídica.

1.3 LUCHA CONTRA EL CRIMEN Y LA IMPUNIDAD

El crimen, particularmente el organizado, cuenta hoy en día con más recursos, más inteligencia, más herramientas y más dinero. Esta situación ha provocado que los aparatos del Estado reaccionen activamente para contrarrestar las nuevas técnicas del crimen, pero aún se necesita seguir profundizando en la lucha para abatir todas las formas del crimen y la corrupción que se utilizan en un estado democrático de derecho.

Para tales efectos, la justicia penal ha sido rediseñada y cuenta hoy en día con mejores diseños e instrumentos, pero aún necesita madurar, requiere ajustes y mayor apalancamiento financiero; la seguridad de los ciudadanos acarrea costos y el Estado debe asumirlos. A la fecha, se han producido cerca de 1'300.000 audiencias en el Sistema Penal Acusatorio y en la aplicación gradual se han condenado bajo la ley 906 más de 135 mil personas, las cuales se encuentran en prisión intramuros, prisión domiciliaria o que se encuentran prófugos. Igual contundencia aparece en el caso de los adolescentes, donde se han cursado más de 90 mil audiencias y sancionado a 10.500 adolescentes.

El diseño de esta justicia penal aparece más democrático, más dada al público y gira alrededor del respeto del Estado por las libertades ciudadanas, pero la lucha

contra el delito requiere superar el déficit de participación ciudadana en los procesos penales.

Otras formas de atacar el crimen y obtener verdad y reparación, ha sido el proceso de justicia y paz, cuyas primeras manifestaciones se encuentran en la sentencia de Mapujan en el municipio de San Juan en Bolívar, pero que requiere hacia adelante mayores esfuerzos de coordinación entre las instituciones involucradas.

1.4. GESTION JUDICIAL EFICIENTE

El eje prioritario de esta estrategia responde a las siguientes preguntas: cómo va la descongestión en cada uno de nuestros Distrito judiciales ¿Que hemos obtenido? ¿Qué dificultades hemos tenido que afrontar?. Las nuevas leyes 1285 de 2009 y 1395/10 han fortalecido el músculo de la acción de la judicatura para lograr en un término razonable una justicia al día; ello significa respuesta oportuna a las solicitudes, a tiempo y satisfacción del ciudadano. Es un gran desafío para cada uno de nosotros como parte de esta gran organización Judicial.

Al respecto, una sola gestión no basta; se requiere el apoyo del Ejecutivo y del Legislativo, con recursos, leyes y políticas públicas como se expresan en la Ley 1149 de 2007 para la implementación efectiva de la oralidad en materia laboral y las Leyes 1285, 1098 y Ley 1395 que complementa. Los mandatos de la oralidad expresados en la Ley estatutaria y en Leyes especiales para consolidarla en todos los procesos judiciales constituyen una ruta y un camino inequívoco. Reto y sendero que se requiere profundizar con los referentes que en el último período se han realizado en lo penal, lo laboral y lo disciplinario.

Los procedimientos orales no dejan de ser un buen estímulo para que, como se expresara en la última Ley de descongestión, la generalidad de los procesos va a ser verbales en el área civil; en el área contencioso administrativa. Con liderazgo del Consejo de estado, se han tejido los procesos orales para cumplir con el mandato constitucional y legal que cursa en el Congreso de la República.

1.5. COMUNICACION DE LAS DECISIONES JUDICIALES AL CIUDADANO

El mundo de hoy es el mundo de la información y las comunicaciones, tenemos un gran déficit en tecnología y comunicaciones; a ese respecto hemos evidenciado el gran déficit en tecnología y en canales de comunicación para que nuestros ciudadanos conozcan las decisiones de la justicia.

El poder judicial colombiano entrega diariamente cerca de 6.000 decisiones diarias que en su conjunto afectan a más de 26.000 personas y 2.550.000 decisiones de los jueces y magistrados de todos los 32 Distritos Judiciales que al año afectan a cerca de 9.000.000 de colombianos. Ello significa que hay estrechos vínculos de la judicatura con los colombianos en todas las esquinas del país, pero aún la institucionalidad no ha podido empoderar a los ciudadanos de sus derechos y de sus sistemas jurídicos; la educación y la pedagogía judicial deben contribuir a materializar sus derechos y facilitar el acceso del ciudadano al juez, al derecho y a la justicia. La realización de este propósito no es exclusividad del Poder Judicial y se requiere la concurrencia, como lo expresa la Constitución, de los otros dos poderes del Estado; las estrategias pasivas deben ser parte de nuestro pasado, las propuestas y la incorporación al mundo de las comunicaciones es nuestro futuro; es importante proporcionar a los ciudadanos todos los elementos para que analicen la complejidad del proceso de elaboración de las decisiones judiciales; de la simplicidad se ha pasado al mundo de la complejidad mediante el apoyo de la tecnología y la información, por lo tanto, es un propósito de la judicatura mejorar las tecnologías de las comunicaciones, incluso la televisión satelital.

El cumplimiento de la estrategia de comuniones constituye, además, la aplicación de un mandato constitucional y la operatividad de sistemas judiciales en un escenario público y comunicativo que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, soportadas en los sistemas jurídicos y en los aparatos estatales de justicia.

2. PRIORIDADES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL SIGUIENTE CUATRIENIO.

Se han definido 7 grandes prioridades como elementos cohesionadores de un esquema básico y práctico que le permita a la administración judicial adaptarse a los eventos del entorno, o anticiparlos, generando una ventaja competitiva que le permita mantener exitosamente las tendencias de mejora de la prestación de este servicio público, esencial por antonomasia.

Desconcentración judicial: en las localidades y comunas de las grandes ciudades, con un juez en cada municipio y con nuevas figuras de juez para pequeñas causas, de competencia múltiple y jueces itinerantes así como servicios desconcentrados dando cumplimiento a las obligaciones legales.

Oralidad, para afianzarla en la especialidad penal, consolidarla oralidad en la Laboral e implementarla en las especialidades civil y de familia de acuerdo con los mandatos legales, hasta llegar a todas las jurisdicciones.

Descongestión para poner la justicia al día continuando con las directrices del plan nacional elaborado con esos fines.

Modernización de trámites, procedimientos y plantas para garantizar transparencia, y celeridad en la administración de justicia.

Coordinación intersectorial para garantizar el cabal cumplimiento de los fines de la justicia con el compromiso de adecuaciones de las entidades de apoyo a la administración de la misma.

Armonización con políticas internacionales para ir en concordancia con políticas de DDHH, trata de personas, lucha contra tráfico de estupefacientes, de armas así como los relacionados con derechos civiles, comerciales y laborales.

Desarrollo regional para garantizar que las directrices nacionales sean aplicadas en las regiones con participación de las entidades que apoyan la administración de justicia y con el concurso las jurisdicciones especiales.

A continuación se presenta un breve desarrollo de cada una de ellas:

2.1.1. La Desconcentración Judicial[11]

El artículo 8 de la Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996[12], estatutaria de la Administración de Justicia, ordenó, en cabeza de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, iniciar un programa de desconcentración de servicios judiciales en las ciudades y municipios del país.

La desconcentración se debe llevar a cabo en la Jurisdicción Ordinaria, para atender conflictos menores, con actuación oral, sumaria y si es posible de única audiencia. Dicha desconcentración se pondrá en marcha a partir de estudios de necesidades y de la demanda de justicia en cada ciudad y en cada municipio, donde se dispondrán jueces de pequeñas causas y de competencia múltiple con una localización de sus sedes desconcentrada en localidades y en comunas.

La ley dispone que en ciudades con población mayor a un millón de habitantes, el 40% de los juzgados deba funcionar en sedes distribuidas geográficamente entre las distintas localidades y comunas de la ciudad. Así mismo, dispone que en ciudades con población mayor a 200.000 habitantes, el 30% de los juzgados deba funcionar en sedes distribuidas geográficamente entre las distintas localidades y

[11]. En este acápite se usan extensamente los resultados del estudio *caracterización y diseño del modelo de implementación de los juzgados de pequeñas causas para todas las especialidades de la jurisdicción ordinaria (excepto penal)*, contratado por la Sala Administrativa y concluido en noviembre de 2009.
[12]. En concordancia con el artículo 228 de la Constitución Política de Colombia y de la Sentencia C713 de 2008 de la Corte Constitucional

comunas de los municipios. Procurando que esta distribución se haga a todas las localidades y comunas, pero podrá hacer una distribución que corresponda hasta tres localidades o comunas colindantes."

✓ **Orientación de la Desconcentración judicial**

Con el fin de aplicar la norma citada, la política de desconcentración en el presente Plan sectorial de Desarrollo se orienta al ajuste de la oferta de servicios en la Jurisdicción Ordinaria, específicamente en las especialidades Civil, Laboral y de Familia, dado que en la especialidad penal, con la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio para adultos y adolescentes ya se han aplicado criterios de desconcentración.

A nivel territorial, los criterios señalados por la ley aplican para 4 ciudades con población mayor a un millón de habitantes Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, y para 21 municipios con población superior a 200.000 habitantes que de acuerdo con su tamaño poblacional son: Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Soledad, Pereira, Santa Marta, Soacha, Villavicencio Pasto, Montería Bello, Manizales, Valledupar, Buenaventura, Neiva, Palmira, Armenia, Popayán, Sincelejo, e Itagüi.

El modelo de desconcentración se debe basar en las necesidades, en las condiciones locales de cada ciudad y la demanda del servicio de Justicia. Sin embargo las características funcionales del modelo deben considerar que los Juzgados civiles, laborales y de familia seguirán teniendo la competencia territorial asignada en la actualidad. Con el modelo se acerca el servicio a los ciudadanos y son ellos los que toman una u otra opción según las condiciones de proximidad o facilidad de acceso. De otra parte, con el propósito de tener control de la capacidad instalada y equidad en la distribución de las cargas de trabajo, se tiene previsto que la oficina de recepción de demandas y reparto que existe actualmente asigne el mismo a cualquiera de los despachos de la ciudad, aunque las demandas se presentan en cualquiera de los sitios desconcentrados. El procedimiento que se sugiere debe mantenerse hasta cuando se implemente de forma definitiva la oralidad en estas especialidades.

✓ **Dimensionamiento de la Desconcentración**

La Desconcentración judicial se focaliza hacia 25 ciudades del país dónde se concentra cerca de la mitad de la población nacional y cerca del 74% de las Demandas de Justicia en las especialidades Civil, Laboral y de Familia. Así, de

los 796 juzgados de dichas especialidades que funcionan en las 25 ciudades objeto de desconcentración, 287 Juzgados deben funcionar en sedes distribuidas geográficamente entre las distintas localidades y comunas de los municipios. Procurando que esta distribución se haga a todas las localidades y comunas.

Estrategia de Desconcentración Número de Despachos a Desconcentrar

No.	DISTRITO JUDICIAL	MUNICIPIO	POBLACION	SITUACION DE OFERTA ACTUAL				TOTAL	OFERTA A DESCONCENTRAR				TOTAL
			TOTAL	CIVIL MUNICIPAL	CIVIL DE CIRCUITO	LABORAL	FAMILIA		CIVIL MUNICIPAL	CIVIL DE CIRCUITO	LABORAL	FAMILIA	
1	Bogota	Bogota	7.150.000	73	44	32	23	172	29	18	13	9	68
2	Medellin	Medellin	2.250.831	27	17	25	13	78	11	7	5	5	31
3	Cali	Cali	2.194.899	36	15	15	10	76	14	6	6	4	30
4	Barranquilla	Barranquilla	1.171.182	22	14	13	8	60	9	6	5	4	24
5	Cartagena	Cartagena	923.210	13	8	8	7	36	4	2	2	2	10
6	Cucuta	Cucuta	606.130	10	7	4	3	25	3	2	1	2	8
7	Bucaramanga	Bucaramanga	521.660	15	10	8	7	42	6	3	2	2	13
8	Ibague	Ibague	513.420	13	6	6	6	31	4	2	2	2	10
9	Barranquilla	Soledad	505.470	4	2	0	2	8	1	1	0	1	3
10	Pereira	Pereira	551.845	8	5	4	4	21	2	2	1	2	7
11	Santa Marta	Santa Marta	435.070	10	5	4	3	22	3	2	1	1	7
12	Cundinamarca	Soacha	433.991	2	2	0	1	7	1	1	0	0	2
13	Villavicencio	Villavicencio	410.899	8	4	2	2	16	2	1	1	1	5
14	Pasto	Pasto	366.725	6	4	3	4	17	2	1	1	1	5
15	Monteria	Monteria	357.113	5	4	3	3	15	2	1	1	1	5
16	Medellin	Bello	356.622	3	2	1	2	8	1	1	0	1	3
17	Manizales	Manizales	355.253	12	6	3	6	27	4	2	1	2	9
18	Valledupar	Valledupar	353.533	8	5	3	3	17	2	1	1	1	5
19	Buga	Buenaventura	348.951	7	3	3	2	15	2	1	1	1	5
20	Neiva	Neiva	334.909	10	3	3	3	19	2	1	1	1	5
21	Buga	Palmira	293.442	5	3	3	3	15	2	1	1	1	5
22	Armenia	Armenia	293.213	8	5	4	3	20	2	2	1	1	6
23	Popayan	Popayan	253.781	6	5	3	3	17	2	2	1	1	6
24	Sincelejo	Sincelejo	248.847	6	2	3	3	14	2	1	1	1	4
25	Medellin	Itagui	243.699	3	2	2	2	9	1	1	1	1	4
TOTALES			21.685.670	326	188	151	131	796	118	70	54	48	287

✓ Gradualidad de la implementación propuesta

Se propone realizar una implementación gradual de la siguiente manera: Fase 1 en el año 2011, Fase 2 en el año 2012, fase 3 en el año 2013, y fase 4 en el año 2014.

Propuesta de implementacion gradual de la desconcentracion

Fases	ciudades	costo,ciudad	costo,fase	part. %
Fase 1	Bogota	7.189.564.243	7.189.564.243	25%
Fase 2	Cali	3.092.925.276	6.911.337.423	24%
	Cartagena	936.329.228		
	Cucuta	809.199.228		
	Barranquilla	190.685.000		
	Santa Marta	669.772.897		
	Cundinamarca	127.130.000		
	Villavicencio	542.842.897		
	Pasto	542.842.897		
Fase 3	Barranquilla	2.618.042.380	6.131.159.762	22%
	Monteria	542.842.897		
	Bello	190.685.000		
	Buenaventura	542.842.897		
	Palmira	606.207.897		
	Popayán	606.207.897		
	Sincelejo	542.842.897		
	Itagüi	482.077.897		
Face 4	Medellin	3.156.490.276	8.190.084.315	29%
	Bucaramanga	1.202.885.581		
	Ibague	936.329.228		
	Pereira	606.207.897		
	Manizales	872.764.228		
	Neiva	809.199.228		
	Armenia	606.207.897		

2.1.2. Generalización de la oralidad en el trámite procesal

El aumento de la demanda y la agudización de complejidad de la conflictividad social, exigen de la administración de justicia respuestas eficientes y efectivas, que satisfagan los requerimientos de justicia de los ciudadanos en lo procedimental y material. En ese orden, en las áreas, penal, civil, familia y Laboral, la Sala Administrativa, en su calidad de órgano de gobierno de la Rama y en coordinación con las directrices impartidas por la Comisión Interinstitucional de Rama Judicial, ha impulso y coordinado las iniciativas provenientes de los funcionarios judiciales, litigantes, la academia, las organizaciones no gubernamentales y entidades públicas tendientes al mejoramiento de la prestación del servicio de justicia.

Con este propósito, la Corporación ha coordinado la apuesta interinstitucional por la implementación de la oralidad en el proceso judicial, que promueve la agilidad en el procedimiento, el respecto por las garantías de concentración, publicidad e inmediación y una justicia abierta al ciudadano, susceptible de veeduría social. A continuación, se presentan los logros que se han alcanzado en esa materia, en la jurisdicción ordinaria.

✓ **Sistema Penal Acusatorio, consolidación del sistema oral**

En el año 2008, culminó la última fase de implementación del Sistema Penal Acusatorio en el territorio nacional. A partir del año de 2005, la Sala administrativa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 528 de la Ley 906 de 2004, coordinó la adopción del sistema oral en los despachos penales del país y puso en marcha una estrategia de gerencia y direccionamiento del talento humano y recursos presupuestales que hoy concretan la oralidad penal.

En general, la Sala Administrativa adoptó medidas tendientes a la incorporación de despachos, la innovación en modelos de gestión judicial y administrativa, la reorganización del mapa judicial, la formación judicial de cara a la realización de los principios constitucionales consagrados en Ley 906, la adecuación de infraestructura física, la instalación del soporte tecnológico y de los servicios administrativos necesarios para la atención de los usuarios de la administración de justicia.

De los resultados de la implementación, se debe destacar lo siguiente:

2.530 despachos judiciales existentes en el país han sido incorporados al Sistema Penal Acusatorio. Con ello, cerca del 60% de la oferta de justicia existente (Jueces y Magistrados) hace parte del Sistema.

El índice de cobertura del Sistema es de 44.9 servidores judiciales, por cada 100.000 habitantes mayores de 18 años.

En los municipios en los cuales no se cuenta con despachos judiciales (133 en el año 2009) se crearon unidades judiciales municipales que amplían el radio de acción de los despachos penales a nivel territorial.

En los distritos y circuitos en los cuales se declaran impedidos los Jueces Penales y no se cuenta con un homólogo que pueda atender el caso, se han dispuesto el traslado por competencia excepcional en los términos del artículo 44 de la Ley 906 de 2004.

Para garantizar la atención permanente la función de control de garantías, en todos los distritos judiciales del país funciona un sistema de turnos y de disponibilidad que garantiza la realización oportuna de las audiencias los fines de semana, festivos y época de vacancia judicial, las 24 horas del día.

A nivel de gestión judicial, se han efectuado 1.266.294 audiencias, de las cuales 802.959, el 63.41%, son de Control de Garantías y 463.335, el 36.59%, son de conocimiento.

Desde el año 2005, se han atendido 259.019 casos, de los cuales el 41% corresponden a los Distritos que se incorporaron en la fase I y el 6% a los Distritos que se incorporaron en la fase IV. En el año 2008, se atendieron un total 63.858 casos.

En cuanto al tipo de delitos tramitados bajo la Ley 906 de 2004, se encuentra el Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes con 29.89%, el Hurto con un 17.19%, el Porte ilegal de armas con 7.01%, el Homicidio con un 5.83 % y la Inasistencia alimentaria con 5.34%.

En promedio, un proceso en ley 906 tiene una duración de 130 días, equivalente a 4.3 meses, es decir 0.4 años.

En promedio se refleja una reducción del 572.8% respecto a la duración promedio de un proceso en Ley 600, que corresponde a 875 días, es decir 29.2 meses (2.4 años), como se señala a continuación:

Tiempos Procesales Ley 906 de 2004 – Ley 600 de 2000

DELITOS	LEY 906 DE 2004			LEY 600 DE 2000			%
	DIAS	MESES	AÑOS	DIAS	MESES	AÑOS	REDUCCION
ACTO SEXUAL VIOLENTO	170	5,7	0,5	1.105	36,8	3,1	550,0%
DEFRAUDACION A LOS DERECHOS	224	7,5	0,6	232	7,7	0,6	3,6%
ESTAFA	177	5,9	0,5	1.744	58,1	4,8	885,3%
EXTORSIÓN	118	3,9	0,3	886	29,5	2,5	650,8%
FABRICACION, TRAFICO Y PORTE DE	119	4,0	0,3	344	11,5	1,0	189,1%
FALSEDAD	150	5,0	0,4	1.557	51,9	4,3	938,0%
HOMICIDIO	220	7,3	0,6	1.142	38,1	3,2	419,1%
HURTO	109	3,6	0,3	946	31,5	2,6	767,9%
LESIONES PERSONALES	156	5,2	0,4	1.277	42,6	3,5	718,6%
RECEPTACION	141	4,7	0,4	787	26,2	2,2	458,2%
SECUESTRO SIMPLE	185	6,2	0,5	1.497	49,9	4,2	709,2%
TRAFICO FABRICACION O PORTE DE	133	4,4	0,4	406	13,5	1,1	205,3%
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	154	5,1	0,4	1.543	51,4	4,3	901,9%
PROMEDIO	130	4,3	0,4	875	29,2	2,4	572,8%
VALOR MAXIMO	224	7,5	0,6	1.744	58,1	4,8	938,0%
VALOR MINIMO	109	3,6	0,3	232	7,7	0,6	3,6%

Fuente: Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Justicia XXI

El costo de un proceso en Ley 906 de 2004, incluidos planta de personal y gastos generales, es en promedio, de $442.662; mientras que en la Ley 600 de 2000, es de $913.743, un 106.42% más que en Ley 906 de 2004.

El número de condenados internos, desde el año 2004, se incrementó en un 35%, al pasar de 37.737 a 50.852 en octubre de 2009. Este incremento coincide con la implementación del Sistema Penal Acusatorio.

✓ **Oralidad en la especialidad Laboral – cumplimiento de la gradualidad en la implementación.**

La Ley 1149 de 2007, estableció en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura la implementación de la oralidad en materia laboral, en un período de cuatro años. La Sala Administrativa ha coordinado los esfuerzos de la Jurisdicción laboral adoptando las medidas administrativas en materia de infraestructura, creación de despachos judiciales, herramientas tecnológicas y capacitación, tendientes a la materialización de los principios rectores de la publicidad, concentración e inmediación en los procedimientos laborales. En tal sentido, y dado que se en

2011 termina la gradualidad de la implementación y se encuentra pendiente el 70% de la implementación, es inminente la consolidación de esta política

o Programa Piloto de Oralidad Laboral

En el año 2006, la Sala Administrativa creó dos (2) Juzgados Laborales del Circuito en Bogotá para iniciar el Plan Piloto de Oralidad a nivel nacional. A estos despachos les fueron remitidos los procesos de única instancia de los demás Juzgados Laborales de Bogotá, entre otros procesos, que fueron tramitados y fallados en un porcentaje significativo.

En el año 2007 la Sala Administrativa continuó la implementación del Plan en el Distrito de Bogotá, en el año 2008 lo extendió a los Distritos Judiciales en Medellín, Barranquilla y Cali, además de seguir apoyando la estrategia en Bogotá y, en el año 2009, entraron en operación (4) Juzgados Pilotos adicionales en Bogotá y tres (3) en Bucaramanga y se incorporan a la Ley 1149 de 2007 los Distritos de Pamplona Riohacha, San Andrés y Yopal.

El número de cargos creados desde 2006 en el marco del Plan Piloto de Oralidad se muestra en la siguiente tabla:

Año	Distrito	No. de cargos	Jueces	Magistrados	Empleados
2006	Bogotá	14	2	0	12
2008	Bogotá	80	10	5	65
	Subtotal	94	12	5	77
2008	Barranquilla	44	6	1	37
2008	Cali	30	4	1	25
2008	Medellín	36	4	4	28
2009	Bucaramanga	14	2	0	12
	TOTAL	218	28	11	179

Fuente. Consejo Superior de la Judicatura - UDAE.

La Sala Administrativa, entre el año 2006 y el año 2009, creó un total de 218 cargos para la atención del plan piloto de oralidad en laboral, de los cuales 179 corresponden a cargos de empleados de los Juzgados y Despachos de Magistrado y 39 corresponde a cargos de Jueces y Magistrados.

El 43% de los despachos fueron creados en Bogotá, el 20% en Barranquilla, el 16.5% en Medellín, el 13,7% en Cali y el 6,4% en Bucaramanga, lo cual responde

a la necesidad de adaptar el aparato de justicia a la concentración de la demanda del servicio, en la proporción aludida.

Adicionalmente, la Sala Administrativa ha incorporado algunos despachos permanentes con el propósito de que coadyuven en el Plan Piloto y ha adoptado medidas para garantizar la continuidad de los funcionarios que ocupan los cargos, a fin de optimizar la experiencia acumulada en la gestión judicial.

✓ **Oralidad en Civil, Agrario y Familia – inicio de la implementación**

Teniendo como base aplicación efectiva de los procedimientos orales establecidos en el Código de Procedimiento Civil y en las demás normas procesales, tales como los procesos verbales y agrarios, en el año 2008, la Sala Administrativa promovió la creación de Juzgados de Familia y Civiles Municipales y de Circuito, para iniciar el programa piloto en esta materia.

El programa inició en Bogotá en el 2008 y durante el 2009, comenzó a funcionar en los Distritos de Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

En la siguiente tabla se presentan los cargos creados por la Sala Administrativa, dentro del Plan Piloto a nivel nacional, en el año 2008:

Distrito	No. de cargos	Jueces	Empleados
Bogotá	21	3	18
Medellín	7	1	6
Bucaramanga	7	1	6
Cali	7	1	6
Barranquilla	7	1	6
TOTAL	49	7	42

Fuente. Consejo Superior de la Judicatura - UDAE.

En total, durante el año 2008, fueron creados 49 cargos para la puesta en marcha en plan piloto de oralidad en esas jurisdicciones. No obstante, adicionalmente la Sala Administrativa incorporó un total de 35 cargos en los Distritos de Bogotá y Medellín, como se señala en la siguiente tabla:

Distrito	Total de cargos	Juzgados Civiles Municipales	Juzgados Civiles del Circuito	Juzgados de Familia
Bogotá	28	2	1	1
Medellín	7		1	
TOTAL	35	2	2	1

Fuente. UDAE-CSJ.

En el Distrito de Bogotá, fueron seleccionados los Juzgados Segundo Civil Municipal, Once Civil Municipal, Treinta y Dos Civil del Circuito y Octavo de Familia y en Medellín fue seleccionado el Juzgado Sexto Civil del Circuito. Estos Juzgados, junto con los demás despachos creados en estos Distritos y en los Distritos de Cali, Barranquilla y Bucaramanga han obtenido resultados en la gestión que ratifican la necesidad de la implementación progresiva de todos los despachos Civiles y Agrarios y de Familia a la oralidad, según sus competencias y las posibilidades procesales en los tipos de trámites y controversias jurídicas que se ventilan en estas áreas. Adicionalmente, la Corporación ha diseñado y aplicado dispositivos para la buena marcha del Programa, tales como:

Protocolo de Salas de Audiencia

Reglamentación del Programa de oralidad, en los que respecta a su finalidad, implementación, utilización de medios electrónicos, actas de las audiencias y diligencias, términos, decretos de pruebas, elaboración del plan de caso, auxiliares de la justicia, sentencias, control y seguimiento a cargo de los Tribunales, Registro Nacional de demandados ausentes, entre otros.

Procedimiento de entrega de demandas en el Centro de Servicios Administrativos para los Juzgados Civiles y de Familia y reparto.

✓ **Oralidad en las Jurisdicciones Disciplinaria**

Es necesario dar continuidad a la implementación de la Oralidad en la Jurisdicción Disciplinaria en aplicación a lo establecido en la Ley 734 de 2002. Para ello es necesario dotar de la infraestructura física, de equipos y tecnológica necesaria para que las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura para la reglamentación del programa de oralidad, en los que respecta a su finalidad, implementación, utilización de medios electrónicos, actas de las audiencias y diligencias, términos, decretos de pruebas, elaboración del plan de

caso, auxiliares de la justicia, sentencias , control y seguimiento a cargo de los Tribunales, Registro Nacional de demandados ausentes, entre otros.

✓ **Oralidad en la jurisdicción Conteciosa**

De otra parte y de conformidad con el trámite de Ley en el Congreso de la Republica se dará inicio a la Oralidad en la Jurisdicción Contenciosa.

2.1.3. Descongestión de procesos y poner la Justicia al Dia

La congestión judicial es uno de los temas que más atención ha merecido durante los últimos años en relación con la mejor forma de administrar justicia, y aunque sus causas son de distinta índole, confluyen en una sola consecuencia: pérdida de credibilidad en la institucionalidad judicial.

En los últimos cuatro años, la coordinación entre los objetivos estratégicos del gobierno y los institucionales propuestos por la Sala Administrativa, devino en la disponibilidad de un monto de recursos que si bien no fue suficiente para acabar definitivamente con el problema de la congestión si mostró que por esa vía es posible atacarlo de manera más radical.

En efecto, en el cuatrienio 2007-2010, la administración judicial pudo disponer de $236.196,7 millones,[13] el 77% de ellos en los últimos dos años, con los que se logró evacuar cerca de 266.000 procesos y se dio impulso por lo menos a 201.000 adicionales, generando un impacto muy positivo en los egresos especialmente en el año 2009, con un crecimiento de 44%. El impacto en los inventarios parece poco significativo pues estuvo signado por el incremento en los ingresos, fue 27% en el último año, pero debe advertirse que sin los programas de descongestión implementados, los inventarios hubieran crecido por lo menos en un 16%.

Ahora bien, son cuatro (4) los mecanismos de descongestión que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura diseñó desde el punto de vista administrativo, y que se han aplicado en los últimos diez años dependiendo tanto de la disponibilidad de recursos como de la jerarquización del problema a nivel tanto territorial como jurisdiccional.

El traslado de expedientes judiciales: Esta medida, de uso hoy no muy frecuente, se utilizó extensamente antes de la creación de los juzgados de primera instancia en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, y consistía en repartir la carga laboral de los despachos con mayor volumen a otros con capacidad para atender

[13]. **Pesos de 2010**

algunos volúmenes adicionales. Sus efectos en términos de sentencias no eran muy positivos pero en cambio contribuían de manera fundamental en el impulso de los procesos y por ende en la disminución de los tiempos procesales en la gestión de los procesos en esa especialidad. Su aplicación derivaba de lo relativamente económico de su implementación.

La creación de cargos de apoyo: consiste en identificar ciertas necesidades en los despachos y crear cargos que contribuyan a concentrar las tareas del juez en la producción de fallos. Su aplicación esta en boga pues permite que se apliquen medidas de descongestión de manera particular a las necesidades de cada despacho y con recursos disponibles escasos se logra un impacto extendido a nivel territorial.

La creación de despachos transitorios: cuando se identifican incrementos inusitados en la demanda de alguna especialidad en alguna ciudad en particular, la Sala Administrativa recurre a esta medida para permitir que los despachos puedan absorber la nueva demanda mientras los transitorios se ocupan del impulso y fallo de los procesos que ya están en el circuito judicial, logrando dos efectos: de un lado una respuesta oportuna a la nueva demanda y de otro, la evacuación de más procesos en el mismo lapso de tiempo. Con esta medida se afectan todos los despachos de la especialidad en la misma jurisdicción territorial.

La creación de despachos adjuntos: Es una variante de la anterior, que consiste en crear un despacho que contribuya específicamente con otro de la misma especialidad por razones por ejemplo de la complejidad de los procesos que tiene a su cargo, de algunas razones de Estado, como por ejemplo los asuntos de extinción de dominio, o como en el caso anterior, un incremento inusitado de la demanda que se agrava por la inexistencia de juzgados de la misma especialidad en el ámbito territorial en el que este se desenvuelve. Tiene una ventaja superlativa y es que como el juez adjunto trabaja en el mismo despacho del titular, los asuntos se reparten por igual entre ambos de tal forma que se logra un impacto muy positivo en la evacuación e impulso de procesos.

Debe tenerse en cuenta que todas estas medidas al ser transitorias tienen por definición una duración determinada y que aunque pueden prorrogarse, esa decisión depende de la disponibilidad de los recursos y los resultados de las mismas.

Para el próximo cuatrienio, y teniendo en cuenta que se han hecho avances en relación con el tratamiento de esta problemática, es necesario redefinir las

estrategias para el tratamiento de la congestión en el sentido de incorporar elementos institucionales que puedan ser explicatorios de su existencia. Nos referimos particularmente a que es importante encontrar factores exógenos al proceso judicial que puedan estar incidiendo en la problemática y que en determinado momento tengan efectos sobre la productividad de los operadores judiciales. Se esbozarán a continuación algunas posibilidades, desde el punto de vista de las unidades técnicas de la Sala Administrativa:

Unidad	Problemática a resolver
Recursos físicos e inmuebles	Realizar estudios que permitan determinar si las instalaciones físicas son adecuadas para la atención del tamaño y tipo de demanda que se presenta en cada despacho del país.
Informática	Hacer evaluaciones sobre el soporte tecnológico e informático de que disponen los despachos intentando asociar sus limitaciones con la gestión particular de cada uno de ellos
Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla	Conviene preguntarse si la capacitación que están recibiendo los distintos operadores judiciales, hace relación con sus necesidades para la atención de los procesos que hoy en día los mantienen congestionados; y también si es adecuada la distribución espacial y temporal de los talleres de formación y capacitación para que no incidan negativamente en la gestión del despacho
Administración de la Carrera Judicial	Parece relevante establecer vínculos entre la evaluación del rendimiento de los operadores judiciales y el diseño y adopción de programas de descongestión, convirtiendo estos últimos en alicientes para impulsar una mejor gestión en los despachos
Registro Nacional de Abogados	Si se hiciera un seguimiento pormenorizado a las actuaciones de los abogados litigantes, en particular aquellas relacionadas con el abandono de procesos en los despachos judiciales, podría establecerse un sistema de sanciones complementario de la ley de desistimiento tácito que implicaría una disminución sustancial de los inventarios inactivos y por esa vía se disminuiría al atraso judicial.

Por fuera de la órbita institucional también es necesario determinar causas un poco más sociológicas relacionadas, por ejemplo, con las costumbres litigiosas en las distintas regiones del país, con la cultura laboral de los servidores judiciales y

con la tipificación de los procesos que se generan de la conflictividad particular y de esa forma adoptar estrategias que sirvan no sólo para resolver el problema una vez suscitado sino para prevenirlo sin restringir el acceso a la justicia.

Adicionalmente, para el próximo cuatrienio, deben desarrollarse todos los instrumentos legales que el legislativo a puesto a disposición de la administración judicial, en particular los contenidos en la nueva ley de descongestión de los despachos judiciales -1395 de 2010-; los del proyecto de ley 198 de reforma al código de lo contencioso administrativo; la materialización de algunos aspectos pendientes de la ley 1285, en particular los relacionados con la desconcentración y la disposición de un juzgado en cada municipio; y la gestión de los recursos provenientes de la aplicación de la ley de Arancel Judicial -1394 de 2010-.

2.1.4. Modernización de trámites, procedimientos y plantas

No cabe duda que la adecuación y el mejoramiento de la infraestructura física judicial actúa como mecanismo de apoyo a la gestión judicial. En tal sentido, en sus dieciocho años de existencia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha orientado los esfuerzos al mejoramiento de la infraestructura física judicial a través de procesos de adquisición, construcción y adecuación de inmuebles de acuerdo con las exigencias que impone una gestión judicial eficiente. Esas gestiones han facilitado el acceso a los servicios judiciales y han impactado positivamente la eficiencia y la eficacia, transformando la imagen de la administración de justicia en el país.

Recientemente, con la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio, y de manera más general, con la aplicación de la oralidad en la gran mayoría de las jurisdicciones, se ha intensificado la intervención integral de viejas estructuras a los nuevos requerimientos de la justicia en este nuevo siglo, con lo que se han transformado muchas sedes judiciales en modernas instalaciones que ofrecen seguridad y confort tanto para la atención de los usuarios como para la gestión de los funcionarios y empleados.

No obstante, teniendo en cuenta el rezago que se presentaba en este proceso cuando las instalaciones judiciales pasaron del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia al Consejo Superior de la Judicatura, hace casi veinte años, y mediando una insuficiente cantidad de recursos, sólo se ha avanzado en una proporción significativa pero insuficiente para cubrir todas las necesidades que aparecen como apremiantes hoy en día.

62

En igual sentido, pueden tenerse referencias en materia de tecnologías, sistemas de información, etc., por lo que para lograr sus propósitos futuros, la Rama Judicial debe redefinir con toda claridad su ruta estratégica, la cual debe servir de orientación a todas sus instituciones para que, como un todo, orienten sus esfuerzos hacia el logro de los propósitos misionales para los cuales fueron creadas constitucionalmente.

Como componente de esta ruta estratégica conviene comenzar, partiendo de una breve definición:

"La modernización es un proceso socio-económico de industrialización y tecnificación que también se puede entender como cambios estructurales básicos."

Como es propósito de la Rama Judicial el avanzar hacia el cumplimiento de las atribuciones constitucionales asignadas, se debe plantear para el corto plazo la obligatoriedad de que todas las instancias ésta funcionen en términos óptimos, para beneficio de todos los conciudadanos sin ningún tipo de discriminación.

El funcionamiento de la Rama Judicial, involucra temas administrativos y jurisdiccionales en constante evolución y desarrollo como un todo, como un sólo cuerpo, el cual depende uno del otro para poder crecer y desarrollarse, poder lograr sus objetivos, su misión. Temas administrativos como los sistemas de gestión de calidad, las plantas de personal globales, el manejo y control de la información e inventarios a través de software, manejo de archivos normalizados, acceso impersonal de los usuarios, difusión de servicios ofertados y atención de PQR a través de medios electrónicos y temas jurisdiccionales como procedimiento oral en los procesos, desconcentración de juzgados, ampliación de cobertura, reducción de tiempos de respuesta y procesales, redistribución de actividades y atribuciones, entre otros, interactúan y cada día son más pertinentes al talento de juzgamiento que corresponde a la Rama Judicial.

A partir de agosto de 2004, se han producido varias leyes que pretender hacer más expedita la Administración, Gestión y Control de las atribuciones de la Rama Judicial, como son la ley 906 de 2004 que profirió el Sistema Penal Acusatorio, la Ley 975 de 2005 que faculta a la Rama Judicial la creación de los Tribunales de Justicia y Paz, la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la adolescencia, la Ley 1123 de 2007 por medio de la cual se estableció el Código Disciplinario del Abogado, la Ley 1149 de 2007 por el cual se reformó el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, la Ley 1285 de 2009 que modificó la ley

63

estatutaria de Administración de justicia y dispuso la implementación del procedimiento oral en todas las jurisdicciones (áreas) como principio de la administración de justicia, la ley 1394 de 2010 que reglamentó la figura del arancel judicial para apoyar la descongestión, la MODERNIZACIÓN y la implementación de los procedimientos orales en las distintas jurisdicciones y la Ley 1395 de 2010 que ordenó al Consejo Superior de la Judicatura en pro de la descongestión judicial, priorizar en la creación de juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple, e implementar las notificaciones a través de medios electrónicos.

De lo anterior, se puede denotar la urgencia que tiene la Rama Judicial de revisar y continuar la modernización del accionar de todas sus dependencias y jurisdicciones, y dentro de ellas de todas sus áreas, procesos, procedimientos, sistemas de información, de comunicación, de difusión, de adquisiciones, de incorporación y desarrollo del talento humano, de la gestión y manejo de sus recursos, del diseño y desarrollo de sus equipamientos, por mencionar algunos, en busca del real acceso de los conciudadanos a la Administración de Justicia, ampliar su presencia institucional a todos los municipios de Colombia y legitimar su quehacer y principalmente el de los Jueces y Juezas.

Para desarrollar la Política es importante definir:

¿Qué queremos modernizar?

¿Hasta dónde queremos modernizar?

¿Qué necesitamos para modernizar?

¿Cómo podemos modernizar - Cómo llegar hasta donde queremos?

¿Cuáles son las prioridades? ¿Qué debemos hacer ya?

¿Qué hemos implementado? y con esto ¿Qué hemos logrado?

¿Cómo se están realizando las cosas?

Para desarrollar los anteriores interrogantes, se puede trabajar mediante una matriz o análisis DOFA, que le permitirá a la Rama Judicial redefinir las estrategias para aprovechar las fortalezas, revisar y prevenir el efecto de las debilidades, anticiparse y prepararse para aprovechar las oportunidades y prevenir oportunamente el efecto de las amenazas que hoy enfrenta.

64

Algunos elementos que se deben tener en cuenta para visibilizar el camino hacia la modernización de la Rama Judicial en Colombia son:

La complejidad social de los habitantes de las regiones del territorio Colombiano.

La democratización - Universalidad de la Administración de Justicia Colombiana.

Los cambios normativos en el sistema jurídico colombiano.

El requerimiento de estándares o prototipos de modelos de gestión de la Administración de justicia para Colombia que le permitan ser más expedita. (Procedimientos – Equipamientos –Sistemas de Información, Comunicación y Archivo – Personal – Insumos - Costos)

La política pretende ajustar el actuar de la Rama Judicial al actual sistema jurídico colombiano y consolidar los procesos de modernización en todas las jurisdicciones, de tal manera que se logre:

Acabar la congestión judicial.

Reducir los tiempos de respuesta del aparato de justicia en todas las especialidades.

Universalizar la Oralidad en todos los despachos judiciales.

Garantizar la presencia institucional con despachos judiciales en todos los municipios del territorio colombiano.

Mejorar la atención ofrecida al ciudadano.

Aumentar la productividad mediante la utilización de nuevas tecnologías.

Reforzar los mecanismos de cooperación público – privada. (Universidades que cuentan con facultad de derecho)

Perfeccionamiento de los sistemas de organización y métodos de trabajo. (Estructuras Administrativas, Simplificación de Tramites, Sistemas Integrado de Calidad, Control Interno y de Auditoría)

Recursos humanos y gerencia pública

Flexibilización Laboral para reducir inventarios.

Infraestructura tecnológica.

65

Formación judicial (Inducción – Capacitación – Formación – Actualización)

Cursos-concurso (Méritos)

Finalmente, con el fin de alinear la estrategia de modernización con la misión institucional y de ésta con la visión, es necesario contar con unas políticas, programas, y unos proyectos estratégicos que hagan posible el logro de la misma, es por ello, que la estrategia de modernización desarrollará las políticas Social, Territorial, Judicial, y de independencia y autonomía, mediante la utilización de las metodologías y herramientas del Sistema de Gestión de Calidad y de Control Interno MECI.

2.1.5. Coordinación intersectorial para lograr los fines de la Justicia

La puesta en funcionamiento de nuevos sistemas jurídicos, la transición de modelos normativos orientados a garantizar los derechos y libertades de todos los ciudadanos ponen en primer plano la necesidad de una coordinación intersectorial entre estamentos del Estado que confluyen de forma sistémica para garantizar, en primer lugar, el acceso a la solución de conflictos por parte del ciudadano; en segundo lugar, el trámite mediante modelos de gestión de la justicia Oral con la participación simultánea en Audiencia Pública de diversas autoridades del Estado ejerciendo el rol de la acusación, la defensa y de testigos, y en el cumplimiento de las decisiones judiciales con la participación de otras autoridades del ejecutivo en la privación de la libertad, la resocialización y educación de condenados y en la reparación de víctimas dentro de un marco de equidad y autonomía entre poderes del Estado. De otra parte, la coordinación intersectorial resulta un elemento de cohesión para el entendimiento entre sistemas jurídicos especiales tales como la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción especial de Paz. Así mismo, la construcción sistémica de información vital para la formulación de política criminal judicial y administrativa pone de manifiesto el fortalecimiento de la coordinación.

En los últimos años el ejercicio de adecuación de los modelos de gestión Judicial, atendiendo el cambio en los sistemas Jurídicos, ha llevado en la práctica a la coordinación intersectorial para la puesta en operación y seguimiento del Sistema Penal Acusatorio, para el desarrollo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y para el desarrollo de la justicia penal para adolescentes, de manera que el ciudadano encuentre un tratamiento sistémico del conflicto por parte del Estado manteniendo la autonomía e independencia de los poderes del mismo.

✓ Orientación de la Política de coordinación intersectorial

El Plan Sectorial de Desarrollo 2007 – 2010 identificó entre sus prioridades la coordinación interinstitucional, siendo el reto de este nuevo Plan Sectorial 2011-2014 consolidar la coordinación intersectorial identificando ejes de coordinación, complementación y gestión para que en los Planes de Desarrollo de las entidades de apoyo a la administración de Justicia, queden incluidos dichos ejes de coordinación.

o Fortalecimiento Intersectorial de los canales de acceso a la solución de conflictos

La Administración de Justicia a cargo de los 4.561 despachos judiciales en el país, que opera en 1.104 municipios, atendiendo una demanda de justicia en el año 2009 de 2.356.828 procesos requiere del concurso de otras entidades estatales para que su gestión sea efectiva. En ese sentido, para garantizar al ciudadano un mejor acceso a la Justicia atendiendo las diversas naturalezas del conflicto, el Estado Colombiano a través de la Rama Ejecutiva cuenta con entidades que dan a aquel un tratamiento preliminar encausando la mediación, la conciliación y la amigable composición, cuando es posible esta vía o, asistiendo y orientando al ciudadano sobre los canales de acceso a la justicia formal. En estos casos, Las inspecciones de Policía, la Unidades de mediación de las Alcaldías, los centros de conciliación y arbitraje de las cámaras de comercio, la orientación de las Universidades, las comisarías de Familias, el Instituto Colombiano de Bienestar familiar y las Alcaldías entre otras, juegan un papel muy importante que requiere del fortalecimiento de protocolos de coordinación intersectorial a fin de ofrecer una malla de servicios de justicia en la que todos estos actores conozcan el alcance de sus competencias materiales y territoriales y reconozcan el que hacer de las demás entidades que contribuyen a mejorar el acceso a la Justicia, con el propósito que desde cada uno de estas instancias brinde una adecuada y oportuna orientación de entrada a la solución del conflicto, identificando complementariedades entre actores estatales y privados de conformidad con el cubrimiento territorial .

o Intersectorialidad para la desconcentración

Para materializar los objetivos de acercamiento de la Justicia al ciudadano, que en el caso de la Justicia formal se orientan a la desconcentración de Despachos Judiciales y de servicios judiciales que hacen necesario el fortalecimiento del diálogo con las entidades territoriales, Alcaldías, y Gobernaciones, la Ley 1285 de

2009 orienta la desconcentración de despachos judiciales en ciudades con población mayor a un millón de habitantes y con población mayor a 200.000 habitantes hacia las localidades y comunas. Este reto hace inminente la coordinación intersectorial con las Alcaldías en consonancia con los Planes de Ordenamiento Territorial de una parte, y de otra en relación con los servicios que estas entidades territoriales prestan en forma descentralizada, tales como los Supercades para afianzar los convenios con estos para la prestación de servicios judiciales y de orientación desconcentrada a fin de evitar el desplazamiento de usuarios a los centros judiciales y de minimizar costos de trámite para los mismos.

o Intersectorialidad para fortalecer la coordinación entre sistemas jurídicos con la jurisdicción especial Indígena

La coexistencia del ejercicio de la administración de justicia por parte de dos sistemas jurídicos en el territorio nacional, el primero el Sistema Jurídico nacional con sus jurisdicciones Ordinaria, Contenciosa, Constitucional, y Disciplinaria y el segundo con la Jurisdicción Especial Indígena cada uno con protocolos diferentes y ambos requiriendo de entidades de apoyo al ejercicio de la jurisdicción, ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la coordinación entre los dos sistemas jurídicos y entre éstos y las entidades de apoyo al ejercicio efectivo de la jurisdicción. Así, el que hacer de las Alcaldías, del Instituto Colombiano de Bienestar familiar, de la Fiscalía y la defensoría pública entre otras, adquiere especial importancia en el entendimiento de cada uno de estos estamentos para apoyar la administración de justicia desde el punto de vista intercultural.

o Intersectorialidad para el fortalecimiento de la Jurisdicción de Paz

De conformidad con la Ley 497 de 1999 que dio vida a la jurisdicción de paz , con jueces de Paz electos por votación popular para atender en equidad la solución de conflictos de vecindad en las comunidades, y entendiendo que la Ley prevé que el fortalecimiento de estas figuras se encuentra a cargo de las Alcaldías municipales, del Ministerio de Interior y de Justicia, de la Registraduría y del Consejo Superior de la Judicatura, se hace más nítida la necesidad de fijar directrices de coordinación intersectorial para el apoyo de la figura y canales de acceso, es inminente la definición y aclaración entre actores de sus competencias materiales y territoriales así como las posibilidades de complementación entre autoridades a la hora de atender el conflicto ciudadano.

o Coordinación intersectorial para la modernización de la administración de justicia.

La transición del modelo escrito hacia la oralidad, el paso de un sistema inquisitivo a uno acusatorio en la especialidad penal y, en general, el reto de universalizar el sistema oral a todas las especialidades, ubica la interacción de otros actores estatales en el trámite procesal, lo que invita a fortalecer la coordinación intersectorial a fin de poder armonizar en el territorio nacional las competencias territoriales alrededor de la administración de justicia (por ejemplo, a armonizar el mapa de la defensoría, la fiscalía, la policía el ICBF), a consolidar la implementación del sistema penal para adolescentes, así como las actuaciones de las alcaldías en relación con las medidas pedagógicas de adolescentes infractores y la protección de menores víctimas, garantizando siempre sus derechos a los ciudadanos, sean ellos víctimas o acusados. Esta coordinación intersectorial a la luz del trámite procesal y de la coordinación post sentencia permite al ciudadano beneficiarse de un tratamiento sistémico del conflicto por parte del Estado respetando la autonomía e independencia de las ramas del poder público

o Intersectorialidad para la Oralidad

Procedimientos notificaciones electrónicas

o Coordinación intersectorial para la construcción sistemática de información y de comunicaciones.

o Intersectorialidad para la construcción de información, monitoreo y seguimiento de políticas de Estado

De otra parte, la coordinación intersectorial es inminente para la construcción de Información que permita la Formulación de política Pública, su seguimiento y monitoreo tanto de política criminal, judicial y administrativa con entidades públicas nacionales e internacionales.

✓ Dimensionamiento de la estrategia intersectorial

La Estrategia Intersectorial tiene un fundamento muy amplio en la gestión y el movimiento de voluntades desde las esferas más altas de la administración pública en la Rama Ejecutiva y en la Rama Judicial, pasando por las esferas técnicas y por las administraciones territoriales locales apalancadas en tácticas de comunicación efectiva, construcción de conocimiento mediante estudios e

investigaciones que incorpore avances piloto de coordinación intersectorial para cada uno de los componentes de la estrategia.

2.1.6. Armonización con políticas internacionales

En el mundo contemporáneo se reclama cada vez con más ahínco, que la corrección de las diferencias que surgen en las relaciones sociales esté a cargo de un juez imparcial, justo y, de acuerdo con la cultura occidental de la que somos parte, con una sólida formación académica, salvaguardado por un marco institucional garantista de los derechos y que le asegure completa independencia no sólo con respecto a la jerarquía interna del sistema judicial sino frente a las fuerzas políticas y económicas externas.

Pero la intensificación del modelo del libre mercado en nuestras economías, ha introducido un nuevo elemento de ponderación para los jueces: la nueva institucionalidad judicial transnacional asegurada mediante la creación de diversos centros internacionales de solución de conflictos, dotados en muchos casos de jurisdicción obligatoria e impulsados por la firma cada vez más necesaria de tratados internacionales en muchas materias, que gracias a sus decisiones casi nunca imparciales han envilecido algunas economías y debilitado algunos Estados al privilegiar los derechos corporativos de los inversionistas por encima de las políticas estatales de bienestar.

Con la llegada de la globalización y de la apertura de las fronteras, se ha hecho indispensable que los países encuadren su legislación, especialmente en materia civil, en concordancia con lo que está sucediendo a nivel internacional, para posibilitar procesos de integración particularmente en materia arancelaria y de aduanas, con el propósito de facilitar el intercambio comercial.

En el mismo sentido, la necesidad de una legislación estable y de un aparato de justicia idóneo para la atención con probidad y suficiencia de las causas en las que están en juego sumas de dinero procedentes de la inversión extranjera, impiden que se siga legislando teniendo en cuenta aspectos domésticos e invita a que se fije la atención en la influencia regional, en las necesidades del comercio entre naciones y de forma más general, en los procesos de unificación del derecho y coherentemente, en la unidad de criterios para la imposición de aranceles y gravámenes, así como en la definición de hechos generadores de conflictos, incluso punibles.

70

De hecho, hoy en día se habla con preocupación acerca de los inconvenientes que genera en las naciones institucionalmente más débiles, la existencia del crimen transnacional[14] y cómo los aparatos de justicia y los mismos códigos no están convenientemente preparados para hacerle frente, pues las actuales tendencias globalizantes, caracterizadas por una interdependencia creciente de los Estados y la apertura de las fronteras, coexisten con flagelos como el de la pobreza y la falta de equidad, facilitando las actividades de los grupos delictivos transnacionales, cuyo comportamiento se asemeja al de algunas actividades empresarias legales, que primero tratan de conquistar o crear nuevos mercados, luego eluden las legislaciones que les resultan desfavorables o transitan por los resquicios de la ley y finalmente terminan explotando las vulnerabilidades que presentan los controles estatales.

Especial referencia merecen la adhesión de Colombia a diversos tratados internacionales, a pactos sobre derechos civiles y políticos, y en general a congresos, convenciones y resoluciones sobre prevención y tratamiento de delitos; y a compromisos en relación con asuntos laborales y de derechos humanos, entre otros, lo que genera un conjunto de responsabilidades estatales que requieren capacitación, dotación tecnológica y formación especializada a los servidores, con el propósito de mejorar su capacidad de dar respuesta. Lo anterior, requiere un estudio por parte de la Corporación para darle cuerpo, en el corto plazo, a unos esquemas adecuados de capacitación en esas materias.

[14]. Una de las actividades ilícitas que más importancia ha adquirido en la actualidad, es el tráfico de seres humanos, cuando se realizan traslados ilegales de trabajadores inmigrantes, actividad que produce estimativamente del orden de 7 mil millones de dólares anuales. El sector más vulnerable es el que comprende a los niños y mujeres, que son reducidos a la servidumbre privada y a la prostitución.

71

2.1.7. Desarrollo regional judicial

En escenarios de descentralización de las funciones del Estado, los resultados de la gestión institucional deben contribuir a lograr mayores tasas de igualdad entre los asociados pero indudablemente es necesaria una mayor eficiencia y una participación más equitativa de los distintos grupos poblacionales en los procesos de desarrollo regional, lo cual en ciertas circunstancias puede implicar una reingeniería de las instituciones en esos mismos niveles.

En particular, en el tema de la administración de justicia, alentar la participación ciudadana mediante procesos de descentralización administrativa y de reordenamiento territorial, puede crear las condiciones para impulsar el desarrollo regional, pero también ocasionar una fuerte incidencia en términos de la equidad y la cohesión social. Por lo general, este tipo de descentralización introduce ciertas externalidades, especialmente políticas, que pueden crear disparidades debido a las diferenciaciones regionales y sociales en la asignación y provisión de servicios y recursos, que evidencia la necesidad de establecer veedurías ciudadanas y la creación de nuevos espacios para una mayor participación de la sociedad.

Como complemento a las tendencias y patrones globales, una estrategia de impulso al sector justicia debe tomar en cuenta las necesidades locales y nacionales, sus particularidades y potencialidades, y los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, en que aquel se desenvuelve, como la base para una más articulada integración en los procesos de universalización del acceso a la justicia. En este caso, el desarrollo sectorial que se promueve desde lo regional, debe avanzar en doble sentido. Esfuerzos para un desarrollo estructural con una amplia cobertura de arriba hacia abajo y esfuerzos de abajo hacia arriba que enfaticen las particularidades de las diferentes localidades y regiones. Es decir, un proceso basado en alianzas entre actores, que se genera en un ámbito territorial inmediato, con el fin de impulsar procesos de cambio para el mejoramiento de su bienestar colectivo.

En el modelo actual de desarrollo, la integración social, política e inclusive la integración económica, se encuentran influenciadas de manera significativa por las reglas del mercado, y el Estado ha conservado apenas la facultad para regularlas, principalmente mediante la formación de redes de información y de conocimiento y de otras formas de relación social que promuevan la dinámica del desarrollo local en el marco de la globalización.

72

Los proyectos regionales para el desarrollo del sector justicia deben tener como fundamento la construcción de su propia realidad, de tal forma que se tomen en consideración las necesidades locales, los recursos y capacidades locales existentes, las áreas prioritarias y que se involucren los principales actores sociales: el Estado, representado en el gobierno, la sociedad civil y las empresas privadas, etc. Por citar un ejemplo, muchas organizaciones no gubernamentales desarrollan un importante papel en la formulación de denuncias contra abusos de derechos humanos, proporcionan ayuda económica y suministran servicios sociales y asistenciales para buscar el resarcimiento de las víctimas por parte del Estado. La articulación de los proyectos de ese tipo con políticas particulares sobre justicia, podría convertirse en tarea prioritaria de estas organizaciones y, por esa vía, es muy probable conseguir mejoras en el acceso y más eficiencia del aparato judicial, a través de la solución alternativa de los conflictos. Una redefinición del territorio es la base para involucrar a los diferentes actores y agentes en la promoción del desarrollo de la sociedad. En este sentido, el fortalecimiento regional del aparato de justicia debe ser un proceso orientado por estrategias y políticas que articulen esfuerzos y recursos locales y actores políticos con capacidad de acción territorial para lograr objetivos de eficiencia, mayor acceso y mejores niveles de atención de la población.

El mapa judicial constituye la organización del territorio nacional para efectos de facilitar el acceso a la justicia. Mediante el ejercicio de facultades de reordenamiento de este mapa, la Sala Administrativa pretende dar respuesta óptima a la demanda de justicia local y regional de cara a la optimización del talento humano y con el propósito de atender el crecimiento de la demanda, que se genera en la propia dinámica de la sociedad.

3. EJES ESTRATEGICOS PARA CUMPLIR RETOS Y PRIORIDADES

3.1. Estrategia de reordenamiento funcional y territorial

Reordenamiento de despachos, de servicios de funciones, modernización de trámites , de plantas reclasificación de cargos en cada jurisdicción y especialidad que involucre los diferentes actores del Estado operadores internos y externos Dado que la administración de justicia es una organización compleja, se precisa la desconcentración, así como de la autonomía, en el sistema de distribución de funciones, responsabilidades y presupuestos.

73

3.2. Estrategia de Tecnologías de la Información para alcanzar la modernización y la eficiencia de la Justicia.

El desarrollo de innovaciones y capacidad tecnológica para el mejoramiento en el trámite procesal con la incorporación de la firma digital, y la notificación electrónica entre otros, buscando eficiencia, eficacia y efectividad y la superación de cuellos de botella en concordancia con lo dispuesto en las Leyes 1395 de 2010.1285 de 2009 otras, todo ello apalancado con a través del diagnóstico tecnológico y la automatización para la captura y descarga de datos, es una necesidad cotidiana que merece atención por parte de la autoridad judicial.

3.3. Estrategia de gestión documental

Contar con procedimientos para la gestión de los documentos físicos en cumplimiento de las normas establecidas, no solamente organiza y encadena en forma secuencial el proceso desde la recepción y procesamiento hasta la disposición final de la documentación, sino que facilita el acceso y el control de la información documental.

3.4. Estrategia de seguridad

Con el fortalecimiento de las actividades de seguridad en todas las instancias y despachos de la Rama Judicial, se garantiza la prestación ininterrumpida del servicio de justicia beneficiando tanto a los usuarios de la misma como a los servidores judiciales mediante el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, la integridad personal, la libertad y la tranquilidad

3.5. Estrategia de Formación

Programa de capacitación, actualización y desarrollo de las funciones a desempeñar como funcionario y empleado.

3.6. Estrategia de carrera Judicial

La carrera judicial es un sistema especial de administración del personal al servicio de la Rama Judicial basado en los principios de la igualdad y del mérito para determinar el ingreso, la permanencia y la promoción en el servicio de funcionarios y empleados que tiene como finalidad garantizar la eficacia y la calidad del servicio de administración de justicia y que se encuentra estructurado a

74

partir de los principios constitucionales y de las disposiciones estatutarias que ha consagrado el legislador.

3.7. Estrategia de Auditoria

Brindan a la organización la posibilidad de soportar las decisiones mediante el uso de la tecnología evaluando los riesgos de los procesos a partir de modelos de planeación implementando políticas y procedimientos de control de calidad.

3.8. Estrategia de control de la calidad, de la gestión y el desempeño

Conjunto de actividades de la función general de la dirección que determina la política de calidad, los objetivos y las responsabilidades a través del PHVA.

3.9. Estrategia de Bienestar e incentivos

Velar por el bienestar de los funcionarios y empleados implementando políticas y procedimientos en el manejo de los mismos, es una buena forma de contribuir al logro de los objetivos y planes de la rama, propiciando una adecuada cultura, reafirmando valores y creando un buen clima organizacional.

3.10 Estrategia Financiera y Presupuestal

Esta estrategia es principal en el Plan Sectorial de Desarrollo dado que el fortalecimiento financiero y presupuestal debe garantizar en el mediano plazo la sostenibilidad de las políticas, estrategias programas y proyectos

3.11 Estrategia de Gestión de la Información Estadística y observatorios

3.12 Estrategia de comunicaciones

Planteamientos integrales en la información y comunicación, para el acceso, el trámite procesal, la consulta de jurisprudencia (metodologías para la construcción de líneas jurisprudenciales garantes de la seguridad jurídica y del acceso a la información para el ciudadano.

3.13 Estrategia de coordinación intersectorial, regional e internacional

Para el acceso, para la modernización de la gestión judicial y de sus tramites , para garantizar la calidad de la respuesta, para la autonomía, la transparencia y la eficiencia de la justicia .

3.12. Estrategia de Gestión Documental – archivo Judicial

75

Apoyo fundamental de la gestión es la gestión documental Como de los archivos del modelo escrito y para el modelo oral

3.13. Estrategia de iniciativas legislativas

Para garantizar la independencia y autonomía de la Rama Judicial, la Sostenibilidad de sus políticas

3.14 Estrategia de Sistema Integrado de gestión de calidad

3.1.3 Estrategias transversales

- Perspectiva de Genero en la administración de justicia
- Perspectiva de derecho humanos y derecho internacional Humanitario
- Perspectiva de Tecnologías de la Información y la Comunicación

Inclusión de una perspectiva de análisis, planeación y toma de decisiones administrativas y judiciales desde un enfoque diferenciado en razón al género.

V. PROPUESTA DE MARCO CONCEPTUAL

La elaboración del Plan de Desarrollo sectorial responde a un proceso racional de lo que podrían llamarse condiciones mínimamente exigibles para la consecución de un fin determinado. Partiendo de su carácter sistémico, el nuevo Plan Sectorial debe tener un carácter amplio y articulado alrededor de grandes líneas de acción para que concluya con una transformación real y amplia de la realidad y no en efectos positivos pero dispersos sobre la misma. Ello, por supuesto implica que, a su interior la Corporación misma continúe organizándose por procesos y no por funciones con el fin de que sus distintas dependencias logren una acción más armoniosa, integrada y de mayor impacto.

En relación con la mirada territorial, es conveniente introducir la discusión y posteriormente la instrumentalización de prácticas que apunten a la ruptura de lo homogenizante y que, al contrario, atiendan las especificidades propias de los contextos más locales, mediante la atención de las expectativas y necesidades en las comunidades en el territorio. Lo anterior, con la intención de abrir una nueva perspectiva de la administración de justicia desde el entorno regional, como complemento de la mirada global y con la intención de articular la institucionalidad judicial en esos mismos niveles.

76

Un eje fundamental que debe articularse con los ya incluidos en el plan de desarrollo vigente[15] es el de la equidad, para que se reduzcan los problemas de acceso, de impunidad, de mora judicial, en todas sus manifestaciones y en todos los territorios; y como estrategia la participación ciudadana para que conduzca al empoderamiento de la sociedad en el devenir de la propia administración de justicia.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Plan está concebido como un proceso de planificación en el que la participación de los distintos actores, la articulación de los objetivos y la convergencia de las políticas derivan en la priorización de un conjunto de proyectos estratégicos de interés común tanto interna como globalmente; y da cuenta de la forma en que debe irse resolviendo la compleja problemática de la administración de justicia en el país, lo cual exige, dadas las limitaciones de recursos, una esmerada priorización de los proyectos que se ejecutarán en los próximos cuatro años.

En síntesis, este nuevo Plan, debe apuntar a metas de corto, mediano y largo plazo, articuladas con acciones y estrategias que permitan resolver tanto las necesidades actuales como los retos que con visión prospectiva se prevean para el futuro, y por tanto requiere un trabajo continuado que supere los paradigmas sectoriales y logre la transversalidad en las acciones, con el objetivo claro de lograr una pronta y cumplida justicia en cualquier ámbito y diversidad de manifestaciones.

Para simplificar la exposición, lo que se propone es contextualizar los proyectos sectoriales en por lo menos tres ámbitos distintos: un contexto macro, un nivel medio de actuación[16] y un contexto micro o local.

En cuanto al primero de ellos es necesario partir de reconocer que el deber ser institucional engloba la acción de la Rama Judicial según el medio en el que se

[15]. Acceso, eficiencia y eficacia, calidad, visibilidad y transparencia, independencia y autonomía, comunicaciones y fortalecimiento institucional de la Rama Judicial.
[16]. Meso espacio

77

desenvuelve -gestión externa-[17] y las decisiones políticas que se toman según ese contexto al interior de la organización -gestión interorganizacional-[18].

Para garantizar la definición de objetivos comunes en este nivel, es necesario encontrar el nexo entre las dos formas de abordar la gestión y derivar acciones estratégicas que permitan por supuesto el cumplimiento de las metas previstas.

Debe entenderse que la Institucionalidad Pública es un sistema de organizaciones que no son aisladas, y que dependen de la forma de intervención del Estado[19] y de la satisfacción de las demandas sociales. La relación entre las formas de intervención y la satisfacción de las demandas sociales, condiciona las instituciones, particularmente en su estructura, es decir, en los modos de actuar de la gerencia pública, considerando no solo el movimiento en conjunto sino la articulación con sus dependencias.

En relación con los niveles medios de actuación que corresponden a un nivel más territorial y que por supuesto involucran las instituciones de ese nivel,[20] no debería partirse de suponer que éstos deben sujetarse a los planes y programas creados para su fin, sino que deben participar activamente de la definición de los mismos de acuerdo con el particular conocimiento que tienen de los problemas de justicia en sus propios contextos.

Finalmente, en el último nivel baste con mencionar que en un mundo globalizado, el Estado se impone cada vez más prácticas que buscan la eficiencia con

[17]. Aunque el artículo 11 de la Ley Estatutaria define la estructura de la Rama Judicial, y que la definición del Plan de Desarrollo sectorial debe responder a esa estructura (artículo 85), es conveniente tener en cuenta que ella no es un compartimiento estanco y que deben evaluarse y tenerse en cuenta sus interrelaciones con el resto de la institucionalidad, del Estado y de la propia Sociedad con el propósito claro de lograr la mejor manera de otorgar pronta y cumplida justicia

[18]. El proyecto de Preplan debería contemplar por lo menos en un contexto amplio las opiniones de quienes conforman la Rama, en relación primero con la definición de la política judicial en los próximos cuatro años.

[19]. Para nuestro caso aunque se reconoce la autonomía de la Rama Judicial, también deben aceptarse la Constitución Nacional, que es la configuración suprema del Estado y sus desarrollos legales, como formas de intervención.

[20]. Los Planes de Desarrollo Departamentales y más particularmente los Planes de Ordenamiento Territorial, especialmente de las grandes ciudades, deberían contemplar acciones directas en el sector justicia como forma de adquirir compromisos de resolución de los conflictos de las comunidades que los componen. En estos aspectos deberían tener una participación más proactiva los Consejos Seccionales de la judicatura.

78

acciones descentralizadas llegando a la necesidad del ciudadano, para resolverlas con mayor rapidez. En ese sentido, debería esperarse que la definición anticipada de la política judicial para los próximos cuatro años[21] sirva de referencia, para la elaboración consecuente de los planes de desarrollo de los gobiernos municipales, de tal manera que se dé cuerpo a los propósitos planteados en relación con la forma de administrar justicia.

[21]. Tiene una relevancia particular el hecho de que sea la Rama judicial la que defina su Plan de Desarrollo antes de la definición de los mismos tanto en los municipios y del Plan nacional de Desarrollo pues su incorporación será estratégica y no como cumplimiento de un requisito normativo

79

VI. PLATAFORMA ESTRATÉGICA

1. MISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 2011 – 2014

Impartir justicia con criterios de eficacia, eficiencia, oportunidad, accesibilidad, equidad, autonomía e independencia y para contribuir a la convivencia pacífica, la justicia social y la resolución de conflictos, respetando la dignidad de las personas, la diversidad étnica y cultural en el contexto de un Estado social y democrático de derecho, abierto a la globalización en el marco del ordenamiento jurídico del país.

La administración de justicia tiene un rol fundamental en la consecución de mejores niveles de competitividad para el país. Para tal efecto, se deben trabajar dos ejes: uno dirigido a generar identidad jurídica de los sectores vulnerables y reducir la exclusión y otro, destinado a facilitar la incorporación del país en el ámbito internacional.

2. VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 2011 – 2014

En 2014, la Rama Judicial será una organización cercana al ciudadano, visible y equitativa, eficaz en sus actuaciones, armónica con otras organizaciones del Estado, articulada en el contexto internacional, generando en la ciudadanía confianza en la justicia, mediante decisiones justas en derecho y socialmente comprensibles; con una política de género, calidad y protección a los derechos humanos afianzada, con servidores y servidoras judiciales incorporados por concurso de méritos, con acceso permanente debidamente formados y actualizados, motivados, calificados periódicamente en su desempeño, con espacios físicos adecuados para la gestión y uso eficiente de las tecnologías de la información y las comunicaciones

3. OBJETIVO GENERAL

Acercar la Justicia al ciudadano, con modelos de gestión judicial que visibilicen las actuaciones Judiciales, en forma sistémica con la colaboración armónica de otros organismos del Estado que apoyan la Administración de Justicia, descongestionando el servicio, tomando como eje fundamental profundizar la eficiencia y eficacia del sistema de justicia, velando por la calidad del servicio, la transparencia en las actuaciones y la autonomía administrativa e independencia judicial.

80

4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

4.1. Objetivo especifico No. 1 Fortalecer el Acceso a la Justicia:

Acercar la Administración de Justicia al ciudadano, con la colaboración armónica y en coordinación con otras entidades del Estado que apoyan a la Administración de Justicia y de los operadores externos a fin de eliminar los obstáculos a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, acentuar la credibilidad en las instituciones y garantizar una pronta y cumplida justicia a partir de la racionalización de la oferta en función de la Demanda del servicio, el fortalecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos y de defensa de la nación . Especial énfasis debe darse a lo relacionado con la promoción de la igualdad de la mujer, los niños y las niñas para facilitar de manera especial su acceso a la justicia

4.1.1. Políticas de Acceso

- ✓ **Llevar a cabo los mandatos de la Ley sobre Desconcentración Judicial**, diseñando y aplicando modelos y viabilidades de desconcentración en forma gradual de acuerdo con la naturaleza de los conflictos civiles, penales, laborales, de familia, de menores , de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de la Jurisdicción Disciplinaria y constitucional, con la implementación de nuevas figuras de pequeñas causas, jueces itinerantes, jueces de competencia múltiple y funcionarios recolectores de pruebas y Mecanismos alternativos de solución de conflictos , entre otras, apoyados con medidas de reordenamiento judicial y ajustes al Mapa Judicial.
- ✓ **Llevar a cabo los mandatos de la Ley sobre Juez en cada Municipio.** Estableciendo modelos de gestión adecuados a la naturaleza del conflicto en cada municipio.
- ✓ **Brindar cobertura a grupos excluidos.** Acercar la Justicia a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad

81

- ✓ **Apoyar las Jurisdicciones Especiales** Fomentar e implementar dentro de sus competencias la Jurisdicción de Paz y apoyar la coordinación entre el sistema jurídico nacional y la jurisdicción especial indígena.
- ✓ **Coordinación Intersectorial para mejorar el acceso a la Justicia**
- ✓ **Proyecto fortalecimiento a la Gestión Judicial** Créditos BID y Banco Mundial
- ✓ **Observatorios.** para monitoreo de implementación de medidas de desconcentración y de apoyo a las jurisdicciones especiales.

4.2. Objetivo Especifico No. 2. Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial

Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, con Tecnologías de la Información y la comunicación, la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

4.2.1. Políticas de Eficiencia y Eficacia.

- ✓ **Llevar a cabo los mandatos legales de la Oralidad.** atendiendo la gradualidad en la implementación de la oralidad Laboral, iniciando la implementación de la Oralidad en Civil y Familia, Avanzando en la oralidad Disciplinaria, consolidando la oralidad en penal, preparando la Oralidad en el Contencioso Administrativo y en todas las especialidades, jurisdicciones y niveles de competencia.
- ✓ **Propender por mantener la administración de justicia al día,** a partir de la aplicación de modelos de Descongestión exitosos, y la evaluación de los modelos de gestión en las especialidades laboral, civil, de familia, de menores, y en las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional, en la especialidad penal, penal de adolescentes, penal especializada, justicia y paz y penal ley 600. en cada nivel de competencia.

- ✓ **Justicia Moderna en sus procedimientos.** Tanto en el sistema escrito como en el sistema oral, evaluando y planteando procedimientos ajustados para las especialidades Civil, Laboral, de Familia, de Menores y penal (Sistema penal acusatorio, Sistema penal para adolescentes, penal especializada, justicia y paz y penal ley 600) , y en las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional.
- ✓ **Modernización de la Infraestructura Física.** Acorde con los cambio en el sistema judicial, para disponer de espacios adecuados al tramite oral, a la desconcentración judicial, a la descongestión Judicial, a la presencia Nacional, mediante la construcción, adquisición y mantenimiento de inmuebles para la administración de justicia en gestión en las especialidades laboral, civil, de familia, de menores, y en las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional, en la especialidad penal, penal de adolescentes, penal especializada, justicia y paz y penal ley 600. en cada nivel de competencia.
- ✓ **Modernización de la Infraestructura Tecnológica** Acorde con los cambios en el Sistema Judicial para disponer de una cobertura adecuada en Hardware, software, aplicativos especializados y sistemas de comunicación para el sistema judicial escrito y oral mediante la introducción del expediente digital, la notificación electrónica en el tramite procesal , así como para la descongestión judicial y la desconcentración de despachos en las gestión en las especialidades laboral, civil, de familia, de menores, y en las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional, en la especialidad penal, penal de adolescentes, penal especializada, justicia y paz y penal ley 600. en cada nivel de competencia
- ✓ **Archivo Judicial y Gestión documental** como apoyo a la modernización de los sistemas judiciales.
- ✓ **Observatorios.** para monitoreo de las especialidades laboral, civil, de familia, de menores, y en las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional, en la especialidad penal, penal de adolescentes, penal especializada, justicia y paz y penal ley 600. en relación con la implementación de la Oralidad, las medidas de Descongestión, las medidas de Modernización de procedimientos.

- ✓ **Coordinación intersectorial para contribuir a la eficiencia y la eficacia** para la implementación de la oralidad , el mejoramiento de procedimientos y las medidas de descongestión.

4.3. Objetivo No. 3 Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales

Fortalecer la calidad y la equidad de las actuaciones judiciales mediante el mejoramiento continuo de la gestión gerencial y administrativa, la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional.

4.3.1. Políticas de Calidad

- ✓ **Competitividad de grupos vulnerables** para participar de los derechos laborales comerciales y de propiedad a partir de modelos de gestión e iniciativas legislativas que faciliten la participación.
- ✓ **Decisiones Judiciales oportunas y equitativas mediante acciones de**
- ✓ **Selección por meritos, Incentivos a los servidores, Calificación** y control de rendimiento a servidores judiciales de las especialidades laboral, civil, de familia, de menores, y en las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional, en la especialidad penal, penal de adolescentes, penal especializada, justicia y paz y penal en todos los niveles de competencia y a servidores de la administración de la rama.
- ✓ **Formación y actualización permanente** a Magistrados Jueces y empleados de las especialidades laboral, civil, de familia, de menores, y en las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional, en la especialidad penal, penal de adolescentes, penal especializada, justicia y paz y penal en todos los niveles de

competencia. A las Jurisdicciones Especiales y a servidores de la Administración de la rama.

- ✓ **Bienestar y Salud Ocupacional** para servidores judiciales
- ✓ **Protección y seguridad** de servidores de la rama Judicial y a inmuebles de la administración de justicia.
- ✓ **Coordinación Intersectorial** para la formación, el bienestar y la salud ocupacional, para la protección y seguridad.

4.4. Objetivo especifico No 4 Fortalecer la Confianza, la Visibilidad y la Transparencia.

Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

4.4.1 Políticas para fortalecer la Confianza la Visibilidad y la Transparencia

- ✓ **Control Disciplinario** Mediante el ejercicio de la Jurisdicción Disciplinaria a funcionario judiciales, abogados y demás propios de las competencias de esta jurisdicción
- ✓ **Mejoramiento de la Comunicación con los ciudadanos.** Para facilitar el acceso al ciudadano al derecho, al juez y a la justicia. Para que el ciudadano comprenda la complejidad de la elaboración de las decisiones judiciales, para que pueda conocer el estado del tramite de los procesos de las especialidades laboral, civil, de familia, de menores, y en las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional, en la especialidad penal, penal de adolescentes, penal especializada, justicia y paz y penal en todos los niveles de competencia, para que conozca la gestión administrativa, entre otros.

- ✓ **Fortalecimiento del Registro Nacional de Abogados.** Para que operadores internos externos y la ciudadanía en general cuenten con información sobre Abogados, vigencia de tarjetas profesionales de abogados, abogados sancionados, auxiliares de la Justicia, jueces de Paz y conciliadores. y para que los abogados cuenten con tarjetas profesionales con tecnología de alta seguridad.
- ✓ **Fortalecimiento del Control Interno** Aplicado a las dependencia de la Administración de la Rama Judicial y a la gestión administrativa en los despacho judiciales de las especialidades laboral, civil, de familia, de menores, y en las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional, en la especialidad penal, penal de adolescentes, penal especializada, justicia y paz y penal en todos los niveles de competencia.
- ✓ **Gestión de la Información Estadística** para el control de la gestión Judicial de los despachos judiciales de las especialidades laboral, civil, de familia, de menores, y en las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional, en la especialidad penal, penal de adolescentes, penal especializada, justicia y paz y penal en todos los niveles de competencia, monitoreo del Sector Justicia, aplicación de encuestas de opinión. Anuarios Estadísticos, Atlas, todos herramientas para la toma de decisiones en la Rama Judicial y en el sector Justicia y para el conocimiento ciudadano del estado de la administración de justicia.
- ✓ **Coordinación Intersectorial** para las comunicaciones, para el registro, para el control interno, para la gestión de la Información Estadística y para observatorios.
- ✓ **Observatorios.** para monitoreo y seguimiento del Control Disciplinario, de las comunicaciones, del control.

4.5. Objetivo Especifico No. 5 Fortalecimiento Institucional:

Garantizar la independencia de los Jueces en el ejercicio de la jurisdicción garantizando condiciones para una gestión objetiva e incorruptible en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Fortalecer la autonomía presupuestal y administrativa de la Rama Judicial, mediante el fortalecimiento de instrumentos de carácter financiero y administrativo que permitan apalancar el desarrollo y modernización del poder judicial en colaboración armónica entre los

86

poderes públicos. Fortalecer la Iniciativa Legislativa para adecuar los sisitemas judiciales.

4.5.1. Políticas de Fortalecimiento Institucional

- ✓ **Fortalecimiento de la Independencia y la Autonomía de los funcionarios de la rama Judicial.**
- ✓ **Fortalecimiento de la Iniciativa Legislativa** para formulación y /acompañamiento de iniciativas que permitan ajustes en los sistemas judiciales de acuerdo con la naturaleza de las demandas, la complejidad del conflicto, el volumen y la velocidad de ocurrencia.
- ✓ **Consolidar el Sistema Integrado de Gestión de calidad SIGC** para la Administración de la Rama Judicial a fin de mantener la Certificación ISO y para el avance en la gestión Judicial de despachos Judiciales y centros de servicios y apoyo judicial.

4.5.2 Políticas Transversales

- ✓ **Política de genero** para mejoramiento del Acceso a la justicia, la eficiencia en la gestión judicial, la calidad de la respuesta de la Justicia, la confianza visibilidad y transparencia y para el fortalecimiento institucional mediante aplicación de la perspectiva de genero en los estudios de preinversión sobre la naturaleza de la Demanda, los diseños de servicios judiciales , la gestión judicial, la gestión del gobierno de la Rama judicial , la gestión de la Información y los fallos de la administración de justicia.
- ✓ **Política de Derechos Humanos** para mejoramiento del Acceso a la justicia, la eficiencia en la gestión judicial, la calidad de la respuesta de la Justicia, la confianza visibilidad y transparencia y para el fortalecimiento institucional.
- ✓ **Política de Tecnologías de la Información y la Comunicación** para mejoramiento del Acceso a la justicia, la eficiencia en la gestión judicial, la calidad de la respuesta de la Justicia, la confianza visibilidad y transparencia y para el fortalecimiento institucional de cara al ciudadano.

87

5 . METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS DEL PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO.

(ver anexo 1)

88

VII. PLAN DE INVERSIONES

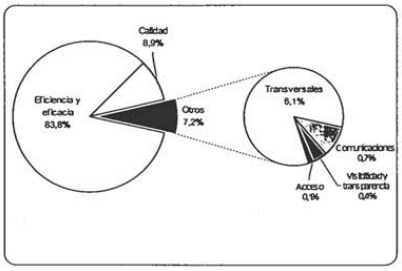
Dada la aplicación simultánea de varias reformas legales y del impulso que debe darse a varios proyectos en curso, se estima que el 41% de todos los recursos de inversión debe disponerse en el primer año y completar el 60% en el segundo. Después las asignaciones deben hacerse de forma prácticamente equilibrada hasta cubrir el 100% de las necesidades.

Estimaciones preliminares con base en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, indican que la ejecución de las actividades previstas para los próximos 4 años costará cerca de 1.8 billones, es decir, un incremento del 74% en proporción al plan sectorial 2011-2014 –valorado a pesos de 2010-.

Por objetivos misionales, tal como se muestra en el cuadro a continuación, el 83.8% de los recursos ($1.5 billones) se destinará a distintos proyectos relacionados tanto con la adquisición como con la construcción y adecuación de infraestructura, así como a la actualización tecnológica de despachos a nivel nacional.

Para impactar los procesos de fortalecimiento de las condiciones de acción de los servidores judiciales, se destinará a objetivo de calidad un 8.9% ($163.430,7 millones) específicamente para garantizar la seguridad de los funcionarios judiciales a nivel nacional, para la capacitación y formación de los mismos y en la implementación de programas de bienestar social, todos estos programas a nivel nacional.

89



90

VII. PLAN DE INVERSIONES 2011- 2014

Dada la aplicación simultánea de varias reformas legales y del impulso que debe darse a varios proyectos en curso, se estima que el 45% de todos los recursos de inversión deben disponerse en los dos primeros años. Después las asignaciones deben hacerse de forma prácticamente equilibrada hasta cubrir el 100% de las necesidades.

Los cálculos que se presentan están basados en un estudio juicio realizado individualmente por cada unidad técnica de la Sala Administrativa y consolidados por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, e indican que la ejecución de las actividades previstas para los próximos 4 años costará cerca de 1.34 billones, es decir, un incremento del 30% en proporción al plan sectorial 2011-2014 – valorado a pesos de 2010-.

Por objetivos misionales, tal como se muestra en el cuadro a continuación, el 76% de los recursos ($1.02 billones) se destinará a distintos proyectos relacionados tanto con la adquisición como con la construcción y adecuación de infraestructura, así como a la actualización tecnológica de despachos a nivel nacional.

Para impactar los procesos de fortalecimiento de las condiciones de acción de los servidores judiciales, se destinará a objetivo de calidad un 10.6% ($141.838,5 millones) específicamente para garantizar la seguridad de los funcionarios judiciales a nivel nacional, para la capacitación y formación de los mismos y en la implementación de programas de bienestar social, todos estos programas a nivel nacional.

El resto de los recursos se destinara a proyectos relacionados con el acceso a través de la ejecución de investigaciones que permitan profundizar en las distintas problemáticas de la administración de justicia; a comunicaciones para mejorar los sistemas de difusión de los resultados de la gestión jurisdiccional y administrativa de la Rama Judicial; a visibilidad y transparencia a través entre otros proyectos de la implementación de la tarjeta inteligente para el control y estandarización del ejercicio del derecho en todo el país; y en general, al fortalecimiento de los servicios de justicia a nivel nacional.

Como es convencional, el 49,3% de los recursos estimados corresponde a la Unidad de Recursos Físicos, un 25.1% adicional a la Unidad de Informática y un 9.3% a la Escuela Judicial. El resto de los recursos se destinará a las actividades de las otras unidades técnicas de la Sala Administrativa.

91

Una desagregación mayor de las cifras antes presentadas se esboza en el cuadro a continuación en el que se enfatiza en los proyectos a partir de las gestiones que deben desarrollarse por parte de las distintas unidades ejecutoras al interior de la Sala Administrativa.

92

93

Consejo Superior de la Judicatura

MATRIZ DE INVERSIONES PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO DE LA RAMA JUDICIAL 2011 2014 POR OBJETIVO Y POR PROGRAMA

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1	MODERNIZACION PARA LA ORALIDAD, PARA PONER LA JUSTICIA AL DIA Y PARA MEJORAMIENTO DE DE PROCEDIMIENTOS EN EL TRAMITE JUDICIAL EN LAS DIFERENTES JURISDICCIONES, ESPECIALIDADES					
1.1.	MODERNIZACION TECNOLOGICA					
1.1.1	Modernización Tecnológica para apoyar la Oralidad, la descongestión , el mejoramiento de procedimiento s y la desconcentración en la Jurisdicción ADMINISTRATIVA	3.990.450.046	4.909.367.378	5.140.582.098	5.423.599.671	19.463.999.192
1.1.2	Modernización Tecnológica para apoyar la Oralidad, la descongestión , el mejoramiento de procedimiento s y la desconcentración en la especialidad CIVIL	11.556.343.332	14.217.527.928	14.887.125.755	15.706.744.646	56.367.741.661
1.1.3	Modernización Tecnológica para apoyar la Oralidad, la descongestión , el mejoramiento de procedimiento s y la desconcentración en la especialidad FAMILIA	4.357.571.450	5.361.029.177	5.613.515.651	5.922.570.840	21.254.687.118

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.1.4	Modernización Tecnológica para apoyar la Oralidad, la descongestión , el mejoramiento de procedimiento s y la desconcentración en la especialidad LABORAL	2.952.933.034	3.632.931.860	3.804.030.752	4.013.463.756	14.403.359.402
1.1.5	Modernización Tecnológica para apoyar la Oralidad, la descongestión , el mejoramiento de procedimiento s y la desconcentración en la especialidad MENORES	638.472.007	785.498.781	822.493.136	867.775.947	3.114.239.871
1.1.6	Modernización Tecnológica para apoyar la Oralidad, la descongestión , el mejoramiento de procedimiento s y la desconcentración en la especialidad PENAL	18.073.532.784	19.774.931.800	20.706.264.690	21.846.259.473	78.400.988.746
1.1.7	Modernización Tecnológica para apoyar la Oralidad, la descongestión , el mejoramiento de procedimiento s y la desconcentración en JUZGADOS PROMISCUOS	18.563.573.612	22.838.377.044	23.913.987.919	25.230.585.667	90.546.524.242
1.1.8	Modernización tecnológica SOFTWARE SPSS para UDAE	109.000.000	115.000.000	120.000.000	125.000.000	469.000.000
1.1.9	Ampliación Puntos lógicos y eléctricos /Actualización de redes LAN para todas las jurisdicciones y especialidades	1.000.000.000	1.100.000.000	1.200.000.000	1.300.000.000	4.600.000.000
1.1.10	Diseño Construcción e implantación del sistema único de información de la Rama Judicial	3.000.000.000	9.745.100.000	8.086.500.000	6.956.400.000	27.788.000.000
1.1.11	Interventora Externa al sistema único de información de la Rama Judicial	200.000.000	0	0	0	200.000.000
1.1.12	Hosting pagina Web de la Rama Judicial	650.000.000	834.000.000	875.000.000	920.000.000	3.279.000.000

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
	cendoj					
1.1.13	Implementación de comunicaciones electrónicas	700.000.000	770.000.000	847.000.000	932.000.000	3.249.000.000
1.1.14	Proyecto Soporte Premier Microsoft	120.000.000	132.000.000	145.000.000	160.000.000	557.000.000
1.1.15	Artículos Ley 1285 de 2009	3.042.900.000	3.439.800.000	1.937.900.000	4.233.600.000	12.654.200.000
	Subtotal Tecnología	68.954.778.284	87.655.563.968	88.099.400.000	93.638.000.000	336.347.740.232
1.2.	MODERNIZACION DE INFRAESTRUCTURA FISICA					
1.2.1.	CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA FISICA					
1.2.1.1.	Construcción de Infraestructura Física para la Jurisdicción ADMINISTRATIVA	8.153.486.240	6.850.000.000	9.050.000.000	7.700.000.000	31.753.486.240
1.2.1.2	Construcción de Infraestructura Física para la especialidad CIVIL	15.383.580.110	39.620.000.000	56.675.000.000	40.670.000.000	152.348.580.110
1.2.1.3	Construcción de Infraestructura Física para la Jurisdicción DISCIPLIANRIA	0	500.000.000	1.000.000.000	0	1.500.000.000
1.2.1.4	Construcción de Infraestructura Física para la especialidad FAMILIA	10.886.404.360	11.130.000.000	14.397.500.000	19.108.500.000	55.522.404.360
1.2.1.5.	Construcción de Infraestructura Física para la especialidad LABORAL	10.726.652.180	20.932.000.000	23.035.000.000	20.020.000.000	74.713.652.180
1.2.1.6	Construcción de Infraestructura Física para la especialidad MENORES	5.000.000.000	4.944.500.000	4.480.000.000	7.480.000.000	21.904.500.000

97

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.2.1.7	Construcción de Infraestructura Física para la especialidad PENAL	10.823.580.110	13.680.000.000	22.295.000.000	14.315.000.000	61.113.580.110
1.2.1.8.	Construcción de Infraestructura Física para Juzgados promiscuos	0	0	900.000.000	450.000.000	1.350.000.000
	Subtotal de Construcción de Infraestructura física	60.973.703.000	97.656.500.000	131.832.500.000	109.743.500.000	400.206.203.000
1.2.2	ADQUISICION INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR					
1.2.2.1	Adquisición de Infraestructura Física para la Jurisdicción ADMINISTRATIVA	8.124.275.555	6.200.000.000	7.913.257.944	6.540.000.000	28.777.533.500
1.2.2.2	Adquisición de Infraestructura Física para la Jurisdicción CIVIL	918.875.555	4.360.000.000	8.638.257.944	7.740.000.000	21.657.133.500
1.2.2.3	Adquisición de Infraestructura Física para la Jurisdicción FAMILIA	4.601.635.555	4.040.000.000	6.238.257.944	6.740.000.000	21.619.893.500
1.2.2.4.	Adquisición de Infraestructura Física para la Jurisdicción LABORAL	6.042.715.555	3.860.000.000	5.613.257.944	6.540.000.000	22.055.973.500
1.2.2.5	Adquisición de Infraestructura Física para la Jurisdicción PENAL	918.875.555	4.540.000.000	7.663.257.944	7.140.000.000	20.262.133.500
	Subtotal Adquisición de Infraestructura física	20.608.377.777	23.000.000.000	36.066.289.722	34.700.000.000	114.372.667.499
1.2.3.	MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR					
1.2.3.1.	Mejoramiento y Mantenimiento de la Infraestructura para la Jurisdicción ADMINISTRATIVA	4.448.000.000	2.504.745.780	2.260.000.000	1.700.000.000	10.912.745.780

98

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.2.3.2.	Mejoramiento y Mantenimiento de la Infraestructura para la ESPECILIDAD CIVIL	13.932.000.000	18.741.864.620	5.620.000.000	3.900.000.000	42.193.864.620
1.2.3.3.	Mejoramiento y Mantenimiento de la Infraestructura para la ESPECILIDAD FAMILIA	6.473.000.000	6.229.322.080	5.040.000.000	4.000.000.000	21.742.322.080
1.2.3.4.	Mejoramiento y Mantenimiento de la Infraestructura para la ESPECILIDAD LABORAL	5.440.000.000	5.599.152.600	4.320.000.000	3.400.000.000	18.759.152.600
1.2.3.5.	Mejoramiento y Mantenimiento de la Infraestructura para la ESPECILIDAD PENAL	15.107.000.000	28.016.440.920	5.460.000.000	4.000.000.000	52.583.440.920
	Subtotal Mejoramiento y mantenimiento de Infraestructura física	45.400.000.000	61.091.526.000	22.700.000.000	17.000.000.000	146.191.526.000
	Subtotal Infraestructura física	126.980.080.777	181.748.026.000	190.598.769.722	161.443.500.000	660.770.396.499
1.3.	ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS PARA MEJORAR LA EFICIENCIA					
1.3.1.	Estudio para implementar la oralidad en todas las especialidades y jurisdicciones					
1.3.1.1.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral penal ajustado para ley 600	0			200.000.000	200.000.000
1.3.1.2.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral para Sistema Penal Acusatorio ajustado	0	200.000.000			200.000.000
1.3.1.3.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral para	0	200.000.000			200.000.000

99

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
	Sistema Penal para adolescentes ajustado					
1.3.1.4.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad ajustado	0			200.000.000	200.000.000
1.3.1.5.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral para Juzgados penales del Circuito especializados ajustado, Juzgados Penales del circuito OIT y Juzgados penales del circuito	0			200.000.000	200.000.000
1.3.1.6.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral para Juzgados penales Municipales ajustado	0		200.000.000		200.000.000
1.3.1.7.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral para despachos judiciales de Justicia y Paz ajustado	0			200.000.000	200.000.000
1.3.1.8.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral para Juzgados Civiles, laborales y de familia ajustado	0	200.000.000			200.000.000
1.3.1.9.	Evaluar, diseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral para Jurisdicción Contenciosa ajustado	0		200.000.000		200.000.000

100

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.3.1.10	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral para Jurisdicción Disciplinaria	0	133.333.333		66.666.667	200.000.000
1.3.1.11	Evaluar, diseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral para Jurisdicción Constitucional	0			100.000.000	100.000.000
1.3.1.12	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión oral para Juzgados promiscuos	0	100.000.000	100.000.000		200.000.000
1.3.1.14.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de gestión para servicios comunes en oralidad para todas las jurisdicciones y niveles de competencia	0	100.000.000		100.000.000	200.000.000
1.3.2.	**Estudios para poner la justicia al día-DESCONGESTION**					
1.3.2.1.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de Descongestión para especialidad penal que aplica ley 600 a partir de modelos exitosos	0			200.000.000	200.000.000
1.3.2.2.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para Sistema Penal Acusatorio ajustado a partir de modelos exitosos	0	200.000.000			200.000.000
1.3.2.3.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para Sistema Penal para adolescentes a partir de modelos exitosos	0		200.000.000		200.000.000

101

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.3.2.4.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad ajustado	0	200.000.000			200.000.000
1.3.2.5.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para Juzgados penales del Circuito especializados, Juzgados Penales del circuito OIT y Juzgados penales del circuito a partir de modelos exitosos	0			200.000.000	200.000.000
1.3.2.6.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para Juzgados penales Municipales a partir de modelos exitosos	0		200.000.000		200.000.000
1.3.2.7.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para despachos judiciales de Justicia y Paz a partir de casos exitosos	0			150.000.000	150.000.000
1.3.2.8.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para despachos judiciales Civiles Municipales, Civiles del Circuito, Salas Civiles de Tribunal y Sala Civil de Alta Corte a partir de casos exitosos	0	100.000.000	100.000.000		200.000.000

102

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.3.2.9.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para despachos judiciales de las especialidades Laboral y de Familia en Despachos del Nivel del circuito teniendo en cuenta casos exitosos	0	100.000.000	100.000.000		200.000.000
1.3.2.10	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para la jurisdicción Contenciosa en Juzgados Administrativos Tribunales Administrativos y Consejo de Estado a partir de casos exitosos	0		100.000.000	100.000.000	200.000.000
1.3.2.11.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para salas disciplinarias de los consejos seccionales de la Judicatura a partir de casos exitosos	0			150.000.000	150.000.000
1.3.2.12.	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para la jurisdicción constitucional teniendo en cuenta casos exitosos	0			150.000.000	150.000.000
1.3.2.1.3	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión para despachos promiscuos a partir de casos exitosos	0	200.000.000			200.000.000
1.3.2.1.4 .	Evaluar, rediseñar y presentar propuesta de aplicación de modelo de descongestión centros de servicios comunes partir de casos exitosos	0			200.000.000	200.000.000

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.3.3.	**Ajuste a procedimientos en el sistema oral, procedimientos de reparto, notificaciones, medidas cautelares, depósitos judiciales, auxiliares de la justicia, mecanismos de información**					
1.3.3.1.	**Ajuste a procedimientos en el sistema Oral penal** Evaluación, rediseño y dimensionamiento de la puesta en operación de procedimientos en modelo oral para todas la especialidad penal en todas las fases del tramite procesal Penal (SPA,SPAD, EPMS, Penales especializados del circuito, penales municipales)	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000
1.3.3.2.	**Ajuste a procedimientos en el sistema Oral de las especialidades Civil, Familia y laboral** Evaluación, rediseño y dimensionamiento de operación de procedimientos en modelo oral para todas las especialidades Civil, Laboral y Familia en las ciudades no cubiertas por el crédito BM en todas las fases del tramite procesal					

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.3.3.3.	**Ajuste a procedimientos en el sistema Oral de las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria y Constitucional** Evaluación, rediseño y dimensionamiento de operación de procedimientos en modelo oral para las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria y Constitucional ciudades no cubiertas por el crédito BM - BID en todas las fases del tramite procesal	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000
1.3.3.4.	**Ajuste a procedimientos en sistema oral en juzgados promiscuos** Evaluación, rediseño y dimensionamiento de operación de procedimientos en modelo oral para juzgados promiscuos en todas las fases del tramite procesal	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000
1.3.3.5.	**Ajuste a procedimientos en los centros de servicios comunes del modelo oral** Evaluación, rediseño y dimensionamiento de operación de procedimientos en los centros de servicios comunes en modelo oral en todas las fases del tramite procesal	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000

105

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.3.3.6.	**Ajuste a procedimientos en el sistema escrito** Evaluación, rediseño y dimensionamiento de la puesta en operación de procedimientos en modelo escrito para todas la especialidad penal en todas las fases del tramite procesal Penal (SPA, SPAD, EPMS, Penales especializados del circuito, penales municipales)	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000
1.3.3.7.	**Ajuste a procedimientos en el sistema escrito de las especialidades Civil, Familia y laboral** Evaluación, rediseño y dimensionamiento de operación de procedimientos en modelo escrito para todas las especialidades Civil, Laboral y Familia en todas las fases del tramite procesal	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000
1.3.3.8.	**Ajuste a procedimientos en el sistema escrito de las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria y Constitucional** Evaluación, rediseño y dimensionamiento de operación de procedimientos en modelo escrito para las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria y Constitucional ciudades no cubiertas por el crédito BM - BID en todas las fases del trámite procesal	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000

106

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.						
No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.3.3.8.	**Ajuste a procedimientos en el sistema escrito en juzgados promiscuos** Evaluación, rediseño y dimensionamiento de operación de procedimientos en modelo escrito para juzgados promiscuos en todas las fases del tramite procesal	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000
1.3.3.9	**Ajuste a procedimientos en los centros de servicios comunes del modelo escrito** Evaluación, rediseño y dimensionamiento de operación de procedimientos en los centros de servicios comunes en modelo escrito en todas las fases del tramite procesal	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000
1.3.4.	**Gestión de archivos para la modernización de la justicia**					
1.3.4.1.	**Archivos Judiciales para oralidad en las especialidades penal, civil, laboral, de familia , y en las jurisdicciones contenciosa, disciplinaria y constitucional**	0	1.916.666.667	1.916.666.667	1.916.666.667	5.750.000.000
1.3.4.1.1.	Organización documental previa para transición del modelo escrito al modelo oral excepto lo cubierto por las inversiones BM y BID					
1.3.4.1.2.	Evaluación, rediseño y propuesta de aplicación de modelo de archivo judicial para la oralidad	0	160.000.000			160.000.000

107

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.						
No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.3.4.2.	Archivos Judiciales para descongestión en las especialidades penal, civil, laboral, de familia , y en las jurisdicciones contenciosa, disciplinaria y constitucional					
1.3.4.2.1.	Organización documental para apoyo a la ejecución del plan de descongestión	0	383.333.333	383.333.333	383.333.333	1.150.000.000
1.3.5	**Observatorios para monitorear la modernización Oralidad y Descongestión de la Justicia**					
1.3.5.1.	Diseño y montaje y dimensionamiento para la operación continua de Observatorios de la **especialidad Penal:** Observatorio del SPA, Observatorio del SPAD, Observatorio de la Justicia penal especializada, Observatorio de Ejecución de penas y medidas de seguridad, Observatorio de Justicia y Paz, Observatorio de Componentes de Genero, Derechos Humanos, tráfico de estupefacientes, trata de personas y tráfico de armas en la especialidad penal tráfico sexual	0	100.000.000	200.000.000	200.000.000	$ 500.000.000

108

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

No.	PROGRAMAS	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1.3.5.2.	Diseño y montaje y dimensionamiento para la operación continua de Observatorios de las especialidades Civil, Laboral y Familia: Observatorio Civil por tipo de causas, Observatorio Laboral por tipo de causas Observatorio de Familia por tipo de causas, Observatorio de Menores por tipo de causas , con Componentes de Genero,	0	200.000.000	150.000.000	150.000.000	$ 500.000.000
1.3.5.3.	Diseño y montaje y dimensionamiento para la operación continua de Observatorios de las Jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria y Constitucional con componente de genero	0		250.000.000	250.000.000	$ 500.000.000
1.3.5.4	Diseño y montaje y dimensionamiento para la operación continua del Observatorio de la Descongestión en todas las especialidades y jurisdicciones	0	150.000.000	150.000.000	200.000.000	$ 500.000.000
	Subtotal estudios socio jurídicos	0	5.093.333.333	4.700.000.000	5.766.666.667	15.560.000.000
	TOTAL OBJETIVO EFICIENCIA Y EFICACIA	193.934.857.041	274.496.923.301	283.398.169.722	260.848.166.667	1.012.678.136.731

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 2 CALIDAD Y COMPETITIVIDAD: Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales fortalecer la equidad de las actuaciones judiciales mediante la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional

	PROGRAMA	2.011	2.012	2.013	2.014	TOTAL
2.1.	ADMINISTRACION DE LA CARRERA JUDICIAL					
2.1.1.	SELECCIÓN POR MERITOS					
2.1.1.1.	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad penal		39.000.000	195.072.000		234.072.000
2.1.1.2.	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad penal especial		39.000.000	98.432.000		137.432.000
2.1.1.3	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad pequeñas causas		39.000.000	152.992.000		191.992.000
2.1.1.4.	Diseño de pruebas psicotécnicas para aspirantes especialidad penal		180.000.000	195.072.000		375.072.000
2.1.1.5	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad civil		39.000.000	263.408.000		302.408.000
2.1.1.6	Diseño de pruebas psicotécnicas para aspirantes especialidad civil		180.000.000	263.408.000		443.408.000
2.1.1.7	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad laboral		39.000.000	51.600.000		90.600.000
2.1.1.8.	Diseño de pruebas psicotécnicas para aspirantes especialidad laboral		180.000.000	51.600.000		231.600.000
2.1.1.9	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad familia		39.000.000	124.256.000		163.256.000

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 2 CALIDAD Y COMPETITIVIDAD: Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales fortalecer la equidad de las actuaciones judiciales mediante la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional

	PROGRAMA	2.011	2.012	2.013	2.014	TOTAL
2.1.1.10	Diseño de pruebas psicotécnicas para aspirantes especialidad familia		180.000.000	124.256.000		304.256.000
2.1.1.11	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad promiscuo		39.000.000	175.376.000		214.376.000
2.1.1.12	Diseño de pruebas psicotécnicas para aspirantes especialidad promiscuo.		180.000.000	175.376.000		355.376.000
2.1.1.13	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad civil - laboral	265.976.000				265.976.000
2.1.1.14	Diseño de metodología y acompañamiento de proceso de entrevistas por competencias para aspirantes a cargos de la especialidad civil-laboral.		36.000.000			36.000.000
2.1.1.15	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad contenciosa administrativa		39.000.000	106.368.000		145.368.000
2.1.1.16	Diseño de pruebas psicotécnicas para aspirantes especialidad contencioso administrativo		180.000.000	106.368.000		286.368.000
2.1.1.17	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad administrativa		39.000.000	21.632.000		60.632.000
2.1.1.18	Diseño de pruebas psicotécnicas para aspirantes especialidad administrativa		180.000.000	21.632.000		201.632.000
2.1.1.19	Diseño de metodología y acompañamiento de proceso de entrevistas por competencias para cargos de Funcionarios				255.000.000	255.000.000
2.1.1.20	Proceso de selección para cargos de empleados de Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura	192.000.000	109.136.000			301.136.000

111

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 2 CALIDAD Y COMPETITIVIDAD: Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales fortalecer la equidad de las actuaciones judiciales mediante la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional

	PROGRAMA	2.011	2.012	2.013	2.014	TOTAL
2.1.1.21	Diseño de metodología y acompañamiento de proceso de entrevistas por competencias para cargos de empleados de Sala Administrativa			73.000.000		73.000.000
2.1.1.22	Proceso de selección para cargos de empleados de Dirección Ejecutiva	366.507.815				366.507.815
2.1.1.23	Diseño de metodología y acompañamiento de proceso de entrevistas por competencias para cargos de empleados de Dirección Ejecutiva		113.000.000			113.000.000
2.1.1.24	Proceso de selección para cargos de empleados de Consejos Seccionales de la Judicatura y Direcciones Seccionales de Administración Judicial			312.000.000	1.007.072.000	1.319.072.000
2.1.1.25	Diseño de pruebas psicotécnicas para aspirantes a cargos administrativos de la Rama Judicial		510.000.000		1.241.328.000	1.751.328.000
2.1.1 26	Diseño de metodología y acompañamiento de proceso de entrevistas por competencias para cargos de empleados de Consejos Seccionales de la Judicatura y Direcciones Seccionales.	320.400.000				320.400.000
2.1.1.27	Proceso de selección para cargos de funcionarios de la especialidad disciplinaria			35.000.000	56.736.000	91.736.000
2.1.1.28	Diseño de pruebas psicotécnicas para aspirantes especialidad disciplinaria			180.000.000	56.736.000	236.736.000
2.1.1.29	Proceso de selección para cargos de empleados de Tribunales; Juzgados y Centros de Servicios	460.000.000	1.120.000.000			1.580.000.000

112

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 2 CALIDAD Y COMPETITIVIDAD: Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales fortalecer la equidad de las actuaciones judiciales mediante la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional

	PROGRAMA	2.011	2.012	2.013	2.014	TOTAL
2.1.1.30	Diseño de metodología y acompañamiento de proceso de entrevistas por competencias para cargos de empleados de Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios.			450.000.000		450.000.000
2.1.1.31	Proceso de selección para cargos de empleados de Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicature Sala Disciplinaria.		460.000.000	168.000.000		628.000.000
2.1.1.32	Diseño de metodología de proceso de entrevistas por competencias para aspirantes a cargos de empleados de Altas Cortes.				100.000.000	100.000.000
2.1.1.33	Diseño, estructuración y mantenimiento del Banco de Preguntas de la Rama Judicial		300.000.000	100.000.000	100.000.000	500.000.000
2.1.1.34	Diseño de modelo psicométrico que permita establecer las correlaciones existentes entre los procesos de selección y la calificación de servicios de funcionarios y empleados por jurisdicción, categoría y especialidad.				500.000.000	500.000.000
2.1.1.35	Desarrollo de un modelo o sistema de seguimiento de los procesos de selección y métodos de evaluación de servicios en cada una de las jurisdicciones de la Rama Judicial		300.000.000			300.000.000
2.1.2.	INCENTIVOS					
2.1.2.1.	Estudio de pre inversión para diseñar un sistema de incentivos para funcionarios y empleados de la Rama Judicial.		200.000.000			200.000.000
2.1.2.2.	Implementación y reconocimiento de incentivos por competitividad.			2.726.800.000	4.535.000.000	7.261.800.000

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 2 CALIDAD Y COMPETITIVIDAD: Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales fortalecer la equidad de las actuaciones judiciales mediante la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional

	PROGRAMA	2.011	2.012	2.013	2.014	TOTAL
2.1.3	PROCESOS DE EVALUACION Y CALIFICACION					
2.1.3.1.	Mejoramiento y adecuación de metodología para la calificación de funcionarios y empleados vinculados a despachos judiciales en cargos con funciones que se enmarcan en el procedimiento de oralidad en la especialidad penal.		150.000.000			150.000.000
2.1.3.2.	Mejoramiento y adecuación de metodología para la calificación de funcionarios y empleados vinculados a despachos judiciales en cargos con funciones que se enmarcan en el procedimiento de oralidad.		300.000.000			300.000.000
2.1.3.3.	Mejoramiento de metodología de evaluación de desempeño y diseño de indicadores para cargos de funcionarios y empleados por especialidad y categoría.		350.000.000			350.000.000
	Subtotal Administración de la Carrera Judicial	1.604.883.815	5.559.138.000	6.171.648.000	7.851.872.000	21.187.539.815
2.2.	FORMACION JUDICIAL					
2.2.1.	Programa para magistrados (as), jueces (zas) y empleados (as)	6.313.833.327	14.456.543.492	15.779.586.306	16.177.529.879	52.727.493.004
2.2.2	Programa para jueces (zas) de paz	354.038.100	893.898.724	983.288.560	1.081.617.446	3.312.842.830
2.2.3.	Programa intercultural y de derecho propio	547.283.340	802.023.360	943.225.700	798.548.260	3.091.080.660
2.2.4.	Programa desconcentración para los servicios de justicia, competencia múltiple, pequeñas causas, delitos menores, jueces itinerantes.	762.000.000	710.098.300	628.858.060	829.993.880	2.930.950.240
2.2.5.	Programa plan nacional de descongestión para para magistrados (as), jueces (zas) y empleados (as)	425.000.000	1.185.255.258	1.303.780.784	1.019.975.715	3.934.011.756

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 2 CALIDAD Y COMPETITIVIDAD: Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales fortalecer la equidad de las actuaciones judiciales mediante la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional						
	PROGRAMA	2.011	2.012	2.013	2.014	TOTAL
2.2.6	Programa de actualización	880.000.000	855.000.000	950.000.000	1.005.000.000	3.690.000.000
2.2.7	Programa desarrollo curricular y docente	2.925.901.030	8.201.036.640	9.095.733.471	8.756.608.735	28.979.279.876
2.2.8	Programa investigación académica aplicada	942.000.000	2.133.400.000	1.978.740.000	2.280.614.000	7.334.754.000
2.2.9.	Programa de difusión, divulgación y extensión académica	1.352.098.899	5.007.027.219	5.677.929.941	6.059.886.933	18.096.942.992
	Total formación	14.502.154.696	34.244.282.993	37.341.142.821	38.009.774.848	124.097.355.358
2.3.	SEGURIDAD					
2.3.1.	Adquisición de medios de transporte, comunicaciones y elementos de seguridad personal para servidores judiciales clasificados con niveles de riesgo por razón del desempeño de sus funciones judiciales.	285.111.205	2.500.000.000	2.500.000.000	2.500.000.000	7.785.111.205
2.3.2.	Adquisición e instalación de sistemas de seguridad electrónica para los Palacios de Justicia y sedes judiciales.		1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	3.000.000.000
	TOTAL SEGURIDAD	285.111.205	3.500.000.000	3.500.000.000	3.500.000.000	10.785.111.205
2.4.	RECURSOS HUMANOS					
2.4.1.	Dotar de sistemas contra incendio a edificios de alto riesgo físico- químico	0	1.400.000.000	1.540.000.000	1.694.000.000	4.634.000.000
2.4.2.	Controlar la morbilidad osteomuscumuscular a servidores diagnosticados con Enfermedad General o Profesional por riesgo ergonómico	152.000.000	167.200.000	183.920.000	202.312.000	705.432.000
2.4.3.	Controlar la morbilidad osteomuscular en los servidores judiciales	98.000.000	107.800.000	118.580.000	130.438.000	454.818.000
2.4.4.	Dar cumplimiento a lo establecido en la Resolución 2346/2007	0	920.000.000	1.012.000.000	1.113.200.000	3.045.200.000

115

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 2 CALIDAD Y COMPETITIVIDAD: Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales fortalecer la equidad de las actuaciones judiciales mediante la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional					
	PROGRAMA	2.011	2.012	2.013	2.014	TOTAL
	TOTAL RECURSOS HUMANOS	250.000.000	2.595.000.000	2.854.500.000	3.139.950.000	8.839.450.000
TOTAL OBJETIVO CALIDAD		16.642.149.716	45.898.418.993	49.887.290.821	52.501.596.848	164.909.456.378

116

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No 3 ACCESO: Acercar la Administración de Justicia al ciudadano, con la colaboración armónica y en coordinación con otras entidades del Estado que apoyan a la Administración de Justicia y de los operadores externos a fin de eliminar los obstáculos a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, acentuar la credibilidad en las instituciones y garantizar una pronta y cumplida justicia a partir de la racionalización de la oferta en función de la Demanda del servicio, el fortalecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos y de defensa de la nación . Especial énfasis debe darse a lo relacionado con la promoción de la igualdad de la mujer, los niños y las niñas para facilitar de manera especial su acceso a la justicia.

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	COSTO TOTAL
3.1.	**MODELOS DE DESCONCENTRACION JUDICIAL**					
3.1.1.	**Modelo de desconcentración para la especialidad penal** Evaluar y rediseñar y presentar propuesta de aplicación de los modelos de gestión desconcentrados para la especialidad penal a partir de estudios de demanda, y esquemas de coordinación intersectorial , en municipios de mas de 200.000 habitantes		200.000.000	150.000.000		350.000.000
3.1.2	**Modelo de desconcentración para las especialidad Civil, Laboral Familia** Evaluar y rediseñar y presentar propuesta de aplicación de los modelos de gestión desconcentrados para la especialidad Civil, Laboral y Familia a partir de estudios de demanda, y esquemas de coordinación intersectorial , en municipios de mas de 200.000 habitantes		200.000.000	150.000.000		350.000.000
3.1.3.	**Modelo de desconcentración de servicios para atender todo tipo de conflicto** que incluya la evaluación de **pertinencia de las figuras de Jueces itinerantes, jueces de competencia múltiple, jueces de pequeñas causas y funcionarios judiciales para practica probatoria** en ciudades con mas de 200.000 habitantes		200.000.000			200.000.000
3.1.4	**Modelos de desconcentración para servicios comunes desconcentrados** Diseño y propuesta de aplicación de centros de servicios comunes para servicios desconcentrados en municipios con mas de 200.000 habitantes			150.000.000		150.000.000
3.2	**REORDENAMIENTO DE DESPACHOS -AJUSTE AL MAPA JUDICIAL EN LAS JURISDICCIONES Y ESPECIALIDADES**					

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No 3 ACCESO: Acercar la Administración de Justicia al ciudadano, con la colaboración armónica y en coordinación con otras entidades del Estado que apoyan a la Administración de Justicia y de los operadores externos a fin de eliminar los obstáculos a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, acentuar la credibilidad en las instituciones y garantizar una pronta y cumplida justicia a partir de la racionalización de la oferta en función de la Demanda del servicio, el fortalecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos y de defensa de la nación . Especial énfasis debe darse a lo relacionado con la promoción de la igualdad de la mujer, los niños y las niñas para facilitar de manera especial su acceso a la justicia.

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	COSTO TOTAL
3.2.1.	Estudios de reordenamiento de despachos Judiciales y ajuste al Mapa Judicial para la atención desconcentrada de la **especialidad penal** a partir de los modelo de gestión planteados. Evaluar, rediseñar y aplicar ajuste al Mapa Judicial y reordenamiento de despachos de la especialidad penal en las 25 ciudades con mas de 200.000 habitantes			150.000.000		150.000.000
3.2.2.	Estudios de reordenamiento de despachos Judiciales y ajuste al Mapa Judicial para la atención desconcentrada de las especialidades Civil, **laboral, Familia** a partir de los modelo de gestión planteados en las 25 ciudades con mas de 200.000 habitantes.				150.000.000	150.000.000
3.2.3.	Estudios de reordenamiento de despachos Judiciales y ajuste al Mapa Judicial para la atención desconcentrada de las **jurisdicciones Contenciosa. Disciplinaria** a partir de los modelo de gestión planteados				150.000.000	150.000.000
3.2.4.	Estudios de reordenamiento de despachos y ajuste al mapa Judicial para el establecimiento de **centros de servicios** comunes desconcentrados a partir de los modelos planteados en las 25 ciudades con más de 200.000 habitantes.			150.000.000		150.000.000
3.3	**JUEZ EN CADA MUNICIPIO**					

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No 3 ACCESO: Acercar la Administración de Justicia al ciudadano, con la colaboración armónica y en coordinación con otras entidades del Estado que apoyan a la Administración de Justicia y de los operadores externos a fin de eliminar los obstáculos a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, acentuar la credibilidad en las instituciones y garantizar una pronta y cumplida justicia a partir de la racionalización de la oferta en función de la Demanda del servicio, el fortalecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos y de defensa de la nación . Especial énfasis debe darse a lo relacionado con la promoción de la igualdad de la mujer, los niños y las niñas para facilitar de manera especial su acceso a la justicia.

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	COSTO TOTAL
3.3.1.	**Estudios de Naturaleza de demanda y dimensionamiento de la misma**, modelo de gestión adecuado en 35 municipios que requieren cobertura con juzgado para la prestación de servicio en los 35 municipios que no cuentan con juez a partir de estudios de demanda en cada municipio y de evaluación de figuras como jueces itinerantes, jueces de competencia múltiple, jueces de pequeñas causas y funcionarios judiciales para practica probatoria así como MASC		100.000.000		100.000.000	200.000.000
3.4	COBERTURA A GRUPOS EXCLUIDOS					
3.4.1.	**Estudios de evaluación y diseño para acercar la justicia a grupos excluidos** Evaluar y diseñar un servicio de justicia formal o MASC adecuado para grupos excluidos como titulares de derechos a la propiedad, como trabajadores y como participantes en el mercado laboral			100.000.000	100.000.000	200.000.000
3.5.	APOYO A JURISDICCIONES ESPECIALES					
3.5.1	**Apoyo a jurisdicción de Paz**					
3.5.1.1.	Estudio de Evaluación y diseño de fortalecimiento de la Jurisdicción de Paz Evaluar y diseñar el modelo de coordinación de las entidades encargadas de fortalecer la Jurisdicción de Paz, dimensionar costos en la etapa correspondiente al CSJ Min Justicia, Alcaldías, Registraduría y CSJ			200.000.000		200.000.000
3.5.1.2.	Coordinación intersectorial para fortalecimiento de la jurisdicción de paz . Evaluar y diseñar el modelo de coordinación con las entidades de apoyo a la Administración de Justicia para fortalecimiento de la Gestión de la Jurisdicción Especial		100.000.000		100.000.000	200.000.000
3.5.2.	**Apoyo a jurisdicción indígena**					

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No 3 ACCESO: Acercar la Administración de Justicia al ciudadano, con la colaboración armónica y en coordinación con otras entidades del Estado que apoyan a la Administración de Justicia y de los operadores externos a fin de eliminar los obstáculos a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, acentuar la credibilidad en las instituciones y garantizar una pronta y cumplida justicia a partir de la racionalización de la oferta en función de la Demanda del servicio, el fortalecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos y de defensa de la nación . Especial énfasis debe darse a lo relacionado con la promoción de la igualdad de la mujer, los niños y las niñas para facilitar de manera especial su acceso a la justicia.

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	COSTO TOTAL
3.5.2.1.	Estudio de Evaluación y diseño de fortalecimiento de la Jurisdicción Especial Indígena Evaluar y diseñar el modelo de apoyo al fortalecimiento de la JEI por parte del CSJ			150.000.000		150.000.000
3.5.2.2	Coordinación intersectorial para fortalecimiento de la jurisdicción indígena. Evaluar y diseñar el modelo de coordinación entre le Sistema Jurídico Nacional y la Jurisdicción especial indígena y entre estas y las entidades de apoyo a la administración de justicia por parte de las Autoridades tradicionales para fortalecimiento de la Gestión de la Jurisdicción Especial		150.000.000			150.000.000
3.6.	ARCHIVO JUDICIAL PARA EL ACCESO					
3.6.1.	Archivos Judiciales para la **desconcentración de despachos.** Judiciales y de servicios en ciudades con mas de 200.000 habitantes.		200.000.000	200.000.000	205.000.000	605.000.000
3.6.2.	Archivo Judiciales para las **jurisdicciones especiales.** Organización documental para apoyo y construcción de la memoria histórica judicial de la jurisdicción especial de Paz y de la Jurisdicción especial indígena				372.250.000	372.250.000
3.7	GESTION DE INFORMACION ESTADISTICA PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA OBSERVATORIOS					
3.7.1.	Observatorio de monitoreo **y de la desconcentración** y la cobertura total de despachos judiciales seguimiento. Diseño y montaje y dimensionamiento para la operación continúa del Observatorio de las desconcentración y la cobertura total de despachos judiciales.		250.000.000	250.000.000		500.000.000
3.7.2.	Observatorio de monitoreo y seguimiento de las **jurisdicciones especiales.** Diseño y montaje y dimensionamiento para la operación continua del Observatorio de las jurisdicciones especiales			250.000.000	250.000.000	500.000.000

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No 3 ACCESO: Acercar la Administración de Justicia al ciudadano, con la colaboración armónica y en coordinación con otras entidades del Estado que apoyan a la Administración de Justicia y de los operadores externos a fin de eliminar los obstáculos a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, acentuar la credibilidad en las instituciones y garantizar una pronta y cumplida justicia a partir de la racionalización de la oferta en función de la Demanda del servicio, el fortalecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos y de defensa de la nación . Especial énfasis debe darse a lo relacionado con la promoción de la igualdad de la mujer, los niños y las niñas para facilitar de manera especial su acceso a la justicia.

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	COSTO TOTAL
3.8	FORTALECIMIENTO DE LA GESTION JUDICIAL PROYECTOS DE CREDITO INTERNACIONAL BANCO MUNDIAL BM Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO BID	16.084.641.000	30.427.359.000	56.859.819.000	7.196.154.000	110.567.973.000
TOTAL OBJETIVO ACCESO		16.084.641.000	31.827.359.000	58.759.819.000	8.623.404.000	115.295.223.000

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.	MEJORAMIENTO DE LA COMUNICACIÓN CON LOS CIUDADANOS					
4.1.1.	Comunicaciones para mejorar procedimientos en el sistema oral por jurisdicción especialidad y tipo de servicio					
4.1.1.1.	Comunicaciones para mejorar procedimientos en el sistema oral penal.	3.947.661	39.183.327	39.665.908	40.158.137	122.955.030
4.1.1.2.	Comunicaciones para mejorar procedimientos en el sistema oral CIVIL	2.581.163	25.619.867	25.935.400	26.257.243	80.393.673
4.1.1.3	Comunicaciones para mejorar procedimientos en el sistema oral LABORAL	1.062.832	10.549.357	10.679.282	10.811.806	33.103.277
4.1.1.4	Comunicaciones para mejorar procedimientos en el sistema oral FAMILIA	759.166	7.535.255	7.628.059	7.722.719	23.645.198
4.1.1.5	Comunicaciones para mejorar procedimientos en el sistema oral MENORES	151.833	1.507.051	1.525.612	1.544.544	4.729.040
4.1.1.6	Comunicaciones para mejorar procedimientos en los juzgados PROMISCUOS	3.643.994	36.169.225	36.614.682	37.069.049	113.496.951
4.1.1.7	Comunicaciones para mejorar procedimientos en el sistema oral Jurisdicción CONTENCIOSA	1.062.832	10.549.357	10.679.282	10.811.806	33.103.277
4.1.1.8	Comunicaciones para mejorar procedimientos en el sistema oral Jurisdicción DISCIPLINARIA	303.666	3.014.102	3.051.224	3.089.087	9.458.079
4.1.1.9	Comunicaciones para mejorar procedimientos en el sistema oral Jurisdicción CONSTITUCIONAL	1.366.498	13.563.459	13.730.506	13.900.893	42.561.356

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.1.10	Comunicaciones para mejorar procedimientos en el sistema oral para los Centros de Servicios Comunes	303.666	3.014.102	3.051.224	3.089.087	9.458.079
4.1.2	**Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral**					
4.1.2.1.	Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral en la especialidad penal	7.895.321	97.742.690	98.946.528	100.174.443	304.758.982
4.1.2.2.	Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral en la especialidad civil	5.162.326	63.908.682	64.695.807	65.498.674	199.265.489
4.1.2.3.	Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral en la especialidad laboral	2.125.663	26.315.340	26.639.450	26.970.042	82.050.495
4.1.2.4.	Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral en la especialidad Familia	1.518.331	18.796.671	19.028.178	19.264.316	58.607.497
4.1.2.5.	Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral en la especialidad Menores	303.666	3.759.334	3.805.636	3.852.863	11.721.499
4.1.2.6.	Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral en la especialidad promiscuos	7.287.989	90.224.021	91.335.257	92.468.717	281.315.984
4.1.2.7.	Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral en la jurisdicción Contenciosa	2.125.663	26.315.340	26.639.450	26.970.042	82.050.495
4.1.2.8.	Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral en la jurisdicción Disciplinaria	607.332	7.518.668	7.611.271	7.705.726	23.442.999

123

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.2.9.	Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral en la Jurisdicción Constitucional	2.732.996	33.834.008	34.250.721	34.675.769	105.493.494
4.1.2.10	Comunicaciones para la Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral en llos centros de servicios comunes	607.332	7.518.668	7.611.271	7.705.726	23.442.999
4.1.3.	**Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito**					
4.1.3.1.	Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito en la especialidad penal	7.895.321	78.366.653	79.331.812	80.316.273	245.910.060
4.1.3.2.	Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito en la especialidad civil	5.162.326	51.239.735	51.870.800	52.514.486	160.787.347
4.1.3.3.	Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito en la especialidad laboral	2.125.663	21.098.714	21.358.565	21.623.612	66.206.554
4.1.3.4.	Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito en la especialidad Familia	1.518.331	15.070.510	15.256.118	15.445.437	47.290.396
4.1.3.5.	Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito en la especialidad Menores	303.666	3.014.102	3.051.224	3.089.087	9.458.079
4.1.3.6.	Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito en juzgados promiscuos	7.287.989	72.338.449	73.229.365	74.138.098	226.993.901

124

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinaria a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadistico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.3.7.	Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito en la Jurisdicción Contenciosa	2.125.663	21.098.714	21.358.565	21.623.612	66.206.554
4.1.3.8.	Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito en la Jurisdicción Disciplinaria	607.332	6.028.204	6.102.447	6.178.175	18.916.158
4.1.3.9.	Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito en la jurisdicción Constitucional	2.732.996	27.126.918	27.461.012	27.801.787	85.122.713
4.1.3.10	Comunicaciones para la coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito en los centros de servicios comunes.	607.332	6.028.204	6.102.447	6.178.175	18.916.158
4.1.4.	**Modelos de comunicación para facilitar la participación de grupos vulnerables**					
4.1.4.1.	Modelos para propiciar conocimiento de derechos laborales	30.112.152	298.092.868	301.764.868	305.510.308	935.480.197
4.1.4.2.	Modelos para propiciar conocimiento de derechos comerciales					0
4.1.4.3.	Modelos para propiciar conocimiento de derechos a la propiedad	22.774.966	226.057.654	228.841.764	231.681.557	709.355.941
4.1.5.	**Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a traves de la Formación y Actualización permanente**					
4.1.5.1.	Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a través de la Formación y Actualización permanente para especialidad penal	5.181.305	51.428.116	52.061.501	52.707.554	161.378.477

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinaria a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadistico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.5.2.	Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a través de la Formación y Actualización permanente para especialidad civil	3.387.776	33.626.076	34.040.212	34.462.632	105.516.696
4.1.5.3.	Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a través de la Formación y Actualización permanente para especialidad Laboral	1.394.967	13.846.031	14.016.558	14.190.495	43.448.051
4.1.5.4.	Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a través de la Formación y Actualización permanente para especialidad Familia	996.405	9.890.022	10.011.827	10.136.068	31.034.322
4.1.5.5.	Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a través de la Formación y Actualización permanente para especialidad Menores	199.281	1.978.004	2.002.365	2.027.214	6.206.864
4.1.5.6.	Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a través de la Formación y Actualización permanente para los juzgados promiscuos	4.782.743	47.472.107	48.056.771	48.653.127	148.964.748
4.1.5.7.	Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a través de la Formación y Actualización permanente para la Jurisdicción Contenciosa	1.394.967	13.846.031	14.016.558	14.190.495	43.448.051
4.1.5.8.	Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a través de la Formación y Actualización permanente para la jurisdicción Disciplinaria	398.562	3.956.009	4.004.731	4.054.427	12.413.729
4.1.5.9.	Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a través de la Formación y Actualización permanente para la Jurisdicción	1.793.529	17.802.040	18.021.289	18.244.923	55.861.780

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadistico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
	Constitucional					
4.1.5.10	Comunicaciones para facilitar las decisiones judiciales oportunas y equitativas a través de la Formación y Actualización permanente para los Centros de Servicios Comunes	398.562	3.956.009	4.004.731	4.054.427	12.413.729
4.1.6.	**Comunicaciones para garantizar la calidad de la administración de justicia a través de la Coordinación intersectorial con las entidades**					
4.1.6.1.	Comunicaciones para garantizar la calidad de la administración de justicia a través de la Coordinación intersectorial con Entidades del sector Justicia	5.693.741	56.514.413	57.210.441	57.920.389	177.338.985
4.1.6.2.	Comunicaciones para garantizar la calidad de la administración de justicia a través de la Coordinación intersectorial con Entidades Académicas	4.270.306	42.385.810	42.907.831	43.440.292	133.004.239
4.1.6.3.	Comunicaciones para garantizar la calidad de la administración de justicia a través de la Coordinación intersectorial con las entidades con Organismos Internacionales	4.270.306	42.385.810	42.907.831	43.440.292	133.004.239
4.1.7	Comunicaciones para facilitar la coordinación intersectorial y mejorar el acceso a la justicia	60.542.390	600.332.408	607.726.592	615.268.660	1.883.870.049
4.1.7.1	Comunicación para facilitar el acceso ciudadano al Juez a través de la educación y la pedagogia para materializar los derechos de los ciudadanos	8.403.835	83.342.772	84.369.279	85.416.317	261.532.203
4.1.7.2	Comunicación para facilitar el acceso ciudadano al Derecho	9.804.474	97.233.234	98.430.826	99.652.370	305.120.903

127

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadistico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.7.3.	Comunicación para facilitar el acceso ciudadano a la Justicia	9.804.474	97.233.234	98.430.826	99.652.370	305.120.903
4.1.8.	pre inversión sobre pedagogia de comunicación sobre decisiones judiciales para facilitar la comprensión del ciudadano sobre la complejidad de las decisiones	11.205.113	111.123.696	112.492.372	113.888.423	348.709.604
4.1.8.1.	Difusión pedagogia de comunicación sobre decisiones judiciales para facilitar la comprensión del ciudadano sobre la complejidad de las decisiones	16.807.670	166.685.543	168.738.558	170.832.634	523.064.406
4.1.9	pre inversión sobre comunicaciones que den cuenta de transparencia y visibilidad	14.307.513	141.885.548	143.633.114	145.415.631	445.241.807
4.1.9.1.	Difusión sobre comunicaciones que den cuenta de transparencia y visibilidad	21.461.270	212.828.322	215.449.671	218.123.447	667.862.710
4.1.9.2	pre inversión para construcción de información adecuada al ciudadano sobre el estado de los procesos	7.591.655	75.352.551	76.280.588	77.227.186	236.451.980
4.1.9.3	Difusión de información adecuada al ciudadano sobre el estado de los procesos	11.387.483	113.028.827	114.420.882	115.840.778	354.677.970
4.1.9.4	Estudios de pre inversión que faciliten la coordinación intersectorial para mejoramiento de la visibilidad y transparencia	14.234.354	141.286.034	143.026.103	144.800.973	443.347.463
4.1.10	**Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para las diferentes jurisdicciones y especialidades**					
4.1.10.1	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para la especialidad penal	258.148.462	8.934.244	82.054.019	83.064.668	84.095.531

128

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinaria a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadistico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.10.2	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para la especialidad civil	154.889.077	5.360.546	49.232.412	49.838.801	50.457.318
4.1.10.3	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para la especialidad Laboral	51.629.692	1.786.849	16.410.804	16.612.934	16.819.106
4.1.10.4	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para la especialidad Familia	41.303.754	1.429.479	13.128.643	13.290.347	13.455.285
4.1.10.5.	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para la especialidad Menores	10.325.938	357.370	3.282.161	3.322.587	3.363.821
4.1.10.6	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para los Juzgados promiscuos	247.822.523	8.576.874	78.771.859	79.742.082	80.731.709
4.1.10.7	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para la Jurisdicción Contenciosa	61.955.631	2.144.218	19.692.965	19.935.520	20.182.927
4.1.10.8	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para Jurisdicción Disciplinaria	10.325.938	357.370	3.282.161	3.322.587	3.363.821
4.1.10.9	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para la jurisdicción Constitucional	92.933.446	3.216.328	29.539.447	29.903.281	30.274.391
4.1.10.10	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para los centros de servicios comunes.	20.651.877	714.739	6.564.322	6.645.173	6.727.642

129

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinaria a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadistico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.10.11	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para juzgados de pequeñas causas	20.651.877	714.739	6.564.322	6.645.173	6.727.642
4.1.10.12	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para jueces de competencia múltiple.	20.651.877	714.739	6.564.322	6.645.173	6.727.642
4.1.10.13	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial jueces itinerantes	20.651.877	714.739	6.564.322	6.645.173	6.727.642
4.1.10.14	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en dependencias de Apoyo Judicial para la practica probatoria.	20.651.877	714.739	6.564.322	6.645.173	6.727.642
4.1.11	**Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para las diferentes jurisdicciones y especialidades**					
4.1.11.1	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para la especialidad penal	295.026.814	10.210.564	93.776.022	94.931.050	96.109.178
4.1.11.2.	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para la especialidad civil	177.016.088	6.126.339	56.265.613	56.958.630	57.665.507
4.1.11.3.	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para la especialidad Laboral	59.005.363	2.042.113	18.755.204	18.986.210	19.221.836
4.1.11.4.	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para la especialidad Familia	47.204.290	1.633.690	15.004.164	15.188.968	15.377.468
4.1.11.5	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para la especialidad Menores	11.801.073	408.423	3.751.041	3.797.242	3.844.367
4.1.11.6.	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para los Juzgados promiscuos	283.225.741	9.802.142	90.024.981	91.133.808	92.264.811

130

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.11.7	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para la jurisdicción Contenciosa	70.808.435	2.450.535	22.506.245	22.783.452	23.068.203
4.1.11.8.	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para la Jurisdicción Disciplinaria	11.801.073	408.423	3.751.041	3.797.242	3.844.367
4.1.11.9	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para la jurisdicción Constitucional	106.209.653	3.675.803	33.759.368	34.175.178	34.599.304
4.1.11.10	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para los centros de servicios comunes	23.602.145	816.845	7.502.082	7.594.484	7.688.734
4.1.11.11	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para pequeas causas	23.602.145	816.845	7.502.082	7.594.484	7.688.734
4.1.11.12.	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para jueces de competencia múltiple	23.602.145	816.845	7.502.082	7.594.484	7.688.734
4.1.11.13	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Juzgados para jueces itinerantes	23.602.145	816.845	7.502.082	7.594.484	7.688.734
4.1.11.14	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC con funcionarios judiciales para practica probatoria	23.602.145	816.845	7.502.082	7.594.484	7.688.734
4.1.12	**Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en Aplicación en dependencias Administrativas**					
4.1.12.1.	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en las Salas Administrativas Seccionales	368.783.517	12.763.205	117.220.028	118.663.812	120.136.472
4.1.12.2.	Comunicaciones que facilitan la Aplicación del SIGC en las Direcciones Seccionales de administración Judicial,	368.783.517	12.763.205	117.220.028	118.663.812	120.136.472

131

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.13	**Comunicaciones que facilitan la aplicación del respeto por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en la Justicia.**					
4.1.13.1	Comunicaciones que facilitan el acceso a la justicia bajo la Perspectiva de genero	2.783.253	27.604.983	27.944.982	28.291.782	86.625.000
4.1.13.2.	Comunicaciones que facilitan la oficiencia en la justicia bajo la Perspectiva de genero	5.566.507	55.209.965	55.889.964	56.583.564	173.250.000
4.1.13.3	Comunicaciones que facilitan la confianza visibilidad y transparencia de la justicia bajo la Perspectiva de genero	8.349.760	82.814.948	83.834.947	84.875.345	259.875.000
4.1.13.4	Comunicaciones que facilitan la calidad de la justicia bajo la Perspectiva de genero	2.783.253	27.604.983	27.944.982	28.291.782	86.625.000
4.1.13.5	Comunicaciones que facilitan el fortalecimiento institucional bajo la Perspectiva de genero	8.349.760	82.814.948	83.834.947	84.875.345	259.875.000
4.1.14	**Comunicaciones que facilitan la aplicación del respeto por los derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en la justicia.**					
4.1.14.1.	Comunicaciones que facilitan el acceso a la justicia bajo la perspectiva de respeto a los Derechos Humanos y DIH.	1.590.431	15.774.276	15.968.561	16.166.732	49.500.000
4.1.14.2.	Comunicaciones que facilitan la oficiencia de la justicia bajo la perspectiva de respeto a los Derechos Humanos y DIH.	3.180.861	31.548.551	31.937.122	32.333.465	99.000.000
4.1.14.3	Comunicaciones que facilitan la Calidad de la justicia bajo la perspectiva de respeto a los Derechos Humanos y DIH.	1.590.431	15.774.276	15.968.561	16.166.732	49.500.000

132

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.1.14.4	Comunicaciones que facilitan la Visibilidad y transparencia de la justicia bajo la perspectiva de respeto a los Derechos Humanos y DIH.	4.771.292	47.322.827	47.905.684	48.500.197	148.500.000
4.1.14.5.	Comunicaciones que facilitan el fortalecimiento institucional bajo la perspectiva de respeto a los Derechos Humanos y DIH.	4.771.292	47.322.827	47.905.684	48.500.197	148.500.000
4.1.15	**Aplicación de Tecnologías de la Información y comunicaciones.**					
4.1.16.1	Tecnologías de información y comunicaciones que facilitan el acceso a la Justicia	3.578.469	35.492.120	35.929.263	36.375.148	111.375.000
4.1.16.2	Tecnologías de información y comunicaciones que facilitan la Eficiencia y la eficacia de la justicia	7.156.938	70.984.241	71.858.526	72.750.296	222.750.000
4.1.16.3	Tecnologías de información y comunicaciones que facilitan la calidad de la justicia	3.578.469	35.492.120	35.929.263	36.375.148	111.375.000
4.1.16.4	Tecnologías de información y comunicaciones que facilitan el visibilidad y transparencia	10.735.406	106.476.361	107.787.788	109.125.444	334.125.000
4.1.16.5	Tecnologías de información y comunicaciones que facilitan el fortalecimiento institucional	10.735.406	106.476.361	107.787.788	109.125.444	334.125.000
	Subtotal Comunicaciones	3.378.306.014	4.422.437.329	5.311.303.472	5.377.129.543	14.510.823.842
4.2.	**FORTALECIMIENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE ABOGADOS Y AUXILIARES DE LA JUSTICIA, SUS SISTEMAS DE INFORMACION Y PUBLICACIONES A NIVEL NACIONAL**					

133

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
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 los Auxiliares de la Justicia, Conciliadores y Jueces de Paz.					
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.	178.000.000	183.340.000	188.840.200	194.505.406	744.685.606
4.2.1.2.	Modernización del sistema de identificación de los profesionales del derecho, a través de la adopción de tarjetas profesionales "inteligentes".	2.653.918.683	3.956.000.000	3.956.000.000	3.956.000.000	14.521.918.683
4.2.1.3.	Impulso de los mecanismos de publicación y divulgación de las sanciones disciplinarias impuestas a los abogados.	215.357.500	221.818.225	228.472.772	235.326.955	900.975.452
	Subtotal Registro Nacional de Abogados	3.047.276.183	4.361.158.225	4.373.312.972	4.385.832.361	16.167.579.741
4.5.	**GESTION DE LA INFORMACION ESTADISTICA**					
4.5.1.	Fortalecimiento y mantenimiento del de SIERJU para control de gestión y calificación en sistema oral y o escrito modelo descentralizado, para captura y procesamiento de la información					
4.5.1.1.	Evaluación, rediseño, ajuste puesta en operación y capacitación a operadores por distrito Judicial del SIERJU para Oralidad y sistema escrito en la especialidad Penal, garantizando captura y procesamiento de la información e indicadores en forma descentralizada, (SPA;SPAD;EPMS; Penales del circuito especializado, OIT, penales municipales de control de garantías y de conocimiento	0	300.000.000	300.000.000	300.000.000	900.000.000

134

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.5.1.2.	Evaluación, rediseño, ajuste puesta en operación y capacitación a operadores por distrito Judicial del SIERJU para Oralidad y/o sistema escrito en las especialidades Civil, Laboral de familia de menores, garantizando captura y procesamiento de la información e indicadores en forma descentralizada,	0	300.000.000	300.000.000	300.000.000	900.000.000
4.5.1.3.	Evaluación, rediseño, ajuste puesta en operación mantenimiento y capacitación a operadores por distrito Judicial del SIERJU para Oralidad en las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria y Constitucional, garantizando captura y procesamiento de la información e indicadores en forma descentralizada,	0	300.000.000	300.000.000	300.000.000	900.000.000
4.5.1.4.	Evaluación, rediseño, ajuste puesta en operación mantenimiento y capacitación a operadores por distrito Judicial del SIERJU para Oralidad y/o sistema escrito para figuras de juez itinerante, juez de pequeñas causas, juez de competencia múltiple, y funcionarios judiciales para practica probatoria. garantizando captura y procesamiento de la información e indicadores en forma descentralizada,	0		300.000.000	300.000.000	600.000.000
4.5.2.	Fortalecimiento del SIERJU para jurisdicciones especiales					
4.5.2.1.	Evaluación, rediseño, ajuste puesta en operación, mantenimiento y capacitación a operadores por distrito Judicial del SIERJU para jurisdicciones especiales. garantizando captura y procesamiento de la información e indicadores en forma descentralizada,	0			600.000.000	600.000.000
4.5.3.	Fortalecimiento y mantenimiento del de SINEJ					

135

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.5.3.1.	Fortalecimiento del SINEJ para política criminal	0	200.000.000	200.000.000	200.000.000	600.000.000
4.5.3.2.	Fortalecimiento del SINEJ para política Judicial Intorsoctorial. Fortalecimiento para la puesta en operación, capacitación y mantenimiento del SINEJ para proveer información e indicadores necesarios para formulación de política criminal garantizando periodicidad, en captura y procesamiento de la información intersectorial de Policía Nacional. Fiscalía General de la Nación, INPEC,procuraduría Min defensa, Juzgados de la especialidad penal, Procuraduría, DAS, DNP, DANE e ICBF entre otras en forma descentralizada	0	200.000.000	200.000.000	200.000.000	600.000.000
4.5.3.3.	Fortalecimiento del SINEJ para política Administrativa Intorsoctorial. Fortalecimiento para la puesta en operación, capacitación y mantenimiento del SINEJ para proveer información e indicadores necesarios para formulación de política Administrativa coordinada en forma intersectorial para prestación de servicios de resolución de conflictos con una malla de acceso institucional y de MASC armónica y complementaria para los ciudadanos por parte de las entidades que hacen parte del SINEJ en forma descentralizada	0	200.000.000	200.000.000	200.000.000	600.000.000

136

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.5.4.	**Fortalecimiento de la Gestión de la Información Internacional o Intersectorial** relacionada con Políticas Internacionales de género, DDHH, Antidrogas, Lucha contra la corrupción, Lucha contra la Impunidad, trata de personas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes secuestro, terrorismo etc. Evaluación, rediseño, ajuste puesta en operación, mantenimiento y capacitación a operadores por distrito Judicial del SIERJU para captura y procesamiento de la información e indicadores sobre Genero, DDHH, Antidrogas, Lucha contra la corrupción, Lucha contra la Impunidad, trata de personas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes secuestro, terrorismo etc en forma descentralizada,	0	150.000.000	150.000.000	150.000.000	450.000.000
4.5.5.	Muestreos para seguimiento a la Opinión y percepción ciudadana sobre el Acceso a la Justicia para resolver el conflicto penal, de familia, laboral civil y comercial, Contencioso, disciplinario, y Constitucional. para atender diferentes naturalezas de conflicto por parte de diversas autoridades jurisdiccionales y de apoyo a la administración de Justicia	0	450.000.000		500.000.000	950.000.000
4.5.6.	Muestreos para seguimiento a la Opinión percepción de partes del proceso, litigantes, funcionarios y empleados judiciales sobre el servicio de Administración de Justicia en las especialidades Penal Civil, Laboral de Familia de menores y en las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinara, Constitucional. así como sobre el servicio de jueces de pequeñas causas, de competencia múltiple e itinerantes como nuevas figuras	0	450.000.000		500.000.000	950.000.000

137

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.5.7.	Muestreos para aplicación de encuestas de opinión sobre cumplimiento de objetivos misionales Aplicación de muestreos para conocer la opinión interna sobre el cumplimiento de objetivos de Reordenamiento, Mapa, Judicial, Formación, selección por meritos, seguridad, registro de abogados, incentivos, bienestar y salud ocupacional, infraestructura física , tecnológica y de comunicaciones, gestión documental, gestión estadística y construcción de conocimiento	0		350.000.000		350.000.000
4.5.8.	Actualización y mantenimiento del Atlas Judicial, de **las especialidades Penal, Civil, Laboral, de Familia, de menores, de las jurisdicciones Contenciosa, Constitucional, Disciplinaria y de jurisdicciones especiales** así como de las entidades de apoyo a la Administración de Justicia con tramite procesal oral, escrito, desconcentrado	0	100.000.000		150.000.000	250.000.000
4.5.8.1	Actualización del Atlas Judicial de la Especialidad Penal y de las entidades de Apoyo para la gestión del SPA, SPAD, EJPMS, penales de circuito, penales de circuito especializado, penales municipales en las funciones de control de garantías y conocimiento con trámite procesal oral, escrito, desconcentrado					
4.5.8.2.	Actualización del Atlas Judicial de las Especialidades Civil, de Familia, laboral, y de menores así como de las entidades de Apoyo para la gestión de estas especialidades con trámite procesal oral, escrito, desconcentrado	0	100.000.000		150.000.000	250.000.000

138

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.5.8.3.	Actualización del Atlas Judicial de las Jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria, Constitucional y Jurisdicciones especiales así como de las entidades de Apoyo para la gestión de estas Jurisdicciones especialidades	0		150.000.000	100.000.000	250.000.000
4.5.8.4.	Actualización del Atlas para jueces de competencia múltiple, jueces itinerantes, jueces de pequeñas causas entre otras nuevas figuras con trámite procesal oral, escrito, desconcentrado	0		150.000.000	100.000.000	250.000.000
4.5.9.	Actualización, Mantenimiento y publicación de los **Anuarios estadísticos** con información e indicadores de cada especialidad, jurisdicción y nivel de competencia	0	116.666.667	116.666.667	116.666.667	350.000.000
4.5.10	Actualización Mantenimiento y publicación del **Directorio de Despachos** Judiciales de cada especialidad, jurisdicción y nivel de competencia	0	100.000.000	100.000.000	100.000.000	300.000.000
	Subtotal Gestión de la Información	**0**	**2.966.666.667**	**2.816.666.667**	**4.266.666.667**	**10.050.000.000**
4.6.	**ESTUDIOS SOCIO JURIDICOS PARA MEJORAR LA VISIVILIDAD Y TRANSPARENCIA**					
4.6.1.	Estudios de Formulación de estándares de gestión para las especialidades penal Civil, Laboral, de Familia de menores , de las Jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria, Constitucional y Jurisdicciones especiales			350.000.000		350.000.000
4.6.2.	Seguimiento de medición de tiempos de oralidad y estandarización de tiempos a partir de muestreos y estudios de caso	0	150.000.000		150.000.000	300.000.000

139

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social

	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
4.6.3.	Seguimiento estadístico de costos por jurisdicción, especialidad y nivel de competencia de las etapas procesales y las sentencias a partir de muestreos y estudios de caso	0	100.000.000	100.000.000	100.000.000	300.000.000
	Subtotal estudios socio jurídicos para mejorar visibilidad y transparencia	**0**	**250.000.000**	**450.000.000**	**250.000.000**	**950.000.000**
TOTAL OBJETIVO CONFIANZA VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA		**6.425.582.197**	**12.000.262.221**	**12.951.283.110**	**14.279.628.571**	**41.678.403.382**

140

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 5 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Garantizar la independencia de los Jueces en el ejercicio de la jurisdicción garantizando condiciones para una gestión objetiva e incorruptible en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Fortalecer la autonomía presupuestal y administrativa de la Rama Judicial, mediante el fortalecimiento de instrumentos de carácter financiero y administrativo que permitan apalancar el desarrollo y modernización del poder judicial en colaboración armónica entre los poderes públicos. Fortalecer la iniciativa Legislativa para adecuar los sistemas judiciales						
	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
5.1.	**ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS PARA MEJORAR EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**					
5.1.1.	**Fortalecimiento del entorno laboral para la independencia de los funcionarios**					
5.1.1.1.	Evaluación de las condiciones actuales en el entorno laboral que inciden en la independencia del Funcionario Judicial y Administrativo y planteamiento de alternativas de fortalecimiento de la independencia por especialidad, jurisdicción y nivel de competencia	0		100.000.000	100.000.000	200.000.000
5.1.2	**Fortalecimiento de la Autonomía de la rama Judicial**					
5.1.2.1.	Evaluación de fuentes actuales, optimización de fuentes potenciales y alternativas de racionalización del gasto de recursos garantizando el funcionamiento y modernización de la Rama Judicial	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000
5.3.	**Promoción de iniciativas legislativas**					
5.3.1.	Promoción de iniciativas para fortalecer la oralidad, el acceso a la justicia y las competencias ciudadanas ,la a la justicia, la eficiencia , la calidad y la confianza ciudadana en la justicia. el fortalecimiento institucional	0	100.000.000	100.000.000	100.000.000	300.000.000
5.3.2.	Estudio de la estructura del precedente judicial y el impacto de su acatamiento por parte de las instituciones prestadoras de los servicios básicos y por las superintendencias en la demanda de justicia continuación del impulso a la conciliación	0	70.000.000			70.000.000
5.3.3.	promoción de iniciativas legislativas para desjudicializar conflictos	0	70.000.000			70.000.000

141

Consejo Superior de la Judicatura

OBJETIVO ESPECIFICO No. 5 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Garantizar la independencia de los Jueces en el ejercicio de la jurisdicción garantizando condiciones para una gestión objetiva e incorruptible en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Fortalecer la autonomía presupuestal y administrativa de la Rama Judicial, mediante el fortalecimiento de instrumentos de carácter financiero y administrativo que permitan apalancar el desarrollo y modernización del poder judicial en colaboración armónica entre los poderes públicos. Fortalecer la iniciativa Legislativa para adecuar los sistemas judiciales						
	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
5.4.	**Acompañamiento e interlocución activa a los proyectos de Ley que se tramitan en la actualidad**					
5.4.1.	Acompañamiento e interlocución activa a los proyectos de Ley que se tramitan en la actualidad	0	50.000.000	50.000.000	50.000.000	150.000.000
5.5.	**Coordinación Intersectorial para fortalecimiento institucional que facilite el Acceso**					
5.5.1.	Coordinación Intersectorial para fortalecimiento institucional que faciliten el Acceso, la desconcentración judicial, la cobertura total de despachos en cada municipio y las jurisdicciones especiales	0	66.666.667	66.666.667	66.666.667	200.000.000
5.6	**Coordinación Intersectorial para fortalecer la eficiencia**					
5.6.1.	Coordinación Intersectorial para fortalecer la Oralidad, la descongestión ; los procedimientos y la seguridad	0	66.666.667	66.666.667	66.666.667	200.000.000
5.6.2.	Coordinación Intersectorial para fortalecer la formación los actores que participan en el trámite judicial, para los procesos de selección por meritos	0	33.333.333	33.333.333	33.333.333	100.000.000
5.6.3.	Coordinación Intersectorial para las comunicaciones, las estadísticas sectoriales Nacionales e internacionales , las TIC, el registro de Abogado y Auxiliares visibilidad y transparencia	0	66.666.667	66.666.667	66.666.667	200.000.000
5.7.	**ARCHIVO JUDICIAL PARA FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**					
5.7.1	Organización de Archivos administrativos	0		50.000.000	50.000.000	100.000.000
5.8	GESTION DE INFORMACION ESTADISTICA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL					

142

OBJETIVO ESPECIFICO No. 5 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Garantizar la independencia de los Jueces en el ejercicio de la jurisdicción garantizando condiciones para una gestión objetiva e incorruptible en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Fortalecer la autonomía presupuestal y administrativa de la Rama Judicial, mediante el fortalecimiento de instrumentos de carácter financiero y administrativo que permitan apalancar el desarrollo y modernización del poder judicial en colaboración armónica entre los poderes públicos. Fortalecer la Iniciativa Legislativa para adecuar los sistemas judiciales						
	PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	TOTAL
5.8.1	Observatorio de iniciativas legislativas	0	83.333.333	83.333.333	83.333.333	250.000.000
5.8.2	Observatorio de independencia y Autonomía	0	83.333.333	83.333.333	83.333.333	250.000.000
5.9	SISTEMA DE GESTION DE CALIDAD PARA FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL					
5.9.1	Fortalecimiento del Sistema de Gestión de calidad para la administración de la rama Judicial, para centros de apoyo administrativo y judicial y despachos judiciales	222.576.458	759.141.181	759.141.181	759.141.181	2.500.000.000
TOTAL OBJETIVO FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL		222.576.458	1.499.141.181	1.509.141.181	1.509.141.181	4.740.000.000
TOTAL PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO DE LA RAMA JUDICIAL 2011/2014		230.462,137	366.924,968	407.114,538	337.941,041	1.342.442,684

143

ANEXO 1

METAS ESTRATEGICAS Y PROGRAMATICAS

Plan Sectorial de Desarrollo 2011 - 2014

144

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

1	OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS PROGRAMATICAS	METAS ESTRATEGICAS
1	llevar a cabo los mandatos de la Ley sobre oralidad	Fortalecer Modelos Orales, financiarlos e implementarlos	Consolidar la oralidad en el Sistema Penal Acusatorio a partir del ajuste al modelo de gestion aplicado	Afianzar el modelo de tramite oral en la Administracion de la Justicia y Extender la la cobertura de este sistema
			Atender la gradualidad de la implementacion de la oralidad Laboral consolidar la oralidad en estas especialidad apartir del modelo de gestion ajustado	
			Realizar la implementacion de la oralidad en las especialidades civil y Familia de acuerdo con la gradualidad dispuesta por la Ley a partir del modelo de gestión evaluado y ajustado	
			Avanzar en la Consolidacion del Sistema Penal Oral para adolescentes a partir del modelo de gestion ajustado	
			Avanzar en la Implementacion del Modelo Oral en las Jurisdicciones Contencioso, Disciplinaria y Constitucional	
			Avanzar en la implementacion de la oralidad en juzgados de ejecucion de penas, penales especializados, penales OIT, a partir del modelo de gestion evaluado ajustado y aplicado	
	Modernizacion [redacted] de Infraestructura física	Construccion, Adquisicion y Mantenimiento de Infraestructura propia del sector	Construccion, Adecuacion y/o Adquisicion y/o reforzamiento de 10 Palacios de Justicia en Manizales, Cali, Yopal, Huila, Dosquebradas,Cartagena, San Andres Isla Pereira y a nivel Nacional	Avanzar en xx metros cuadrados ocupados en propiedad por la administracion de justicia Reduccion de metros2 ocupados en arriendo o incremento de m2 en propiedad
			Construccion Sede Tribunal Superior de Antioquia y Mantenimiento de tribunales superiores a nivel Nacional	
			Adquisicion sede Tribunal Administrativo de Barranquilla y adecuacion Complejo Judicial	
			Copnstruccion, Adquisicion de sedes de despachos Judicialesen 24 ciudades y en el nivel nacional en Acacias, Arauca, Becerril, Bogotá, Bolivar, Calarcá, Cereté, Chocontá, Fecatativa,Garagoa, Girardoth,Guamo,Ipiales,Mocoa, Montaña, Orocue, Puerto carreño, Ramiriqui, Salamina,Sincelejo, Soacha,Soledad, Turbo, Zulpaquirá , en el nivel nacional y para despachos desconcentrados	
			Adquisicion, construccion , y/o rehabilitacion y mantenimiento de Juzgados civiles en Bogotá	

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

1	OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS PROGRAMATICAS	METAS ESTRATEGICAS
			Construccion Adecuacion y dotacion Salas de Audiencia para oralidad a nivel nacional en las especialidades Familia , Civil, Laboral , de menores, jurisdiccion contencioso, justicia y Paz, jurisdiccion disciplinario, ejecucion de penas y medidas de seguridad, Juzgados especializados y sistema penal acusatorio. y Mantenimiento a nivel nacional	
			Construccion sede de consejo seccional en Montaña y rehabilitacion en sede Consejo Seccional de cundinamamrca Bogota sede plaza 85	
			Construccion sede escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla en Bogotá	
			Adquisicion Sedes de Archivo en Bogotá, Tunja y Cundinamarca - Bogota	
2	Justicia al día	2.1. Consolidar y aplicar los modelos de descongestión exitosos	Establecer una Carga laboral razonable para cada especialidad, jurisdiccion y nivel de competencia que permita proyectar y proveer la congestion judicial a partir de la aplicación de modelos de descongestion exitosos y la evaluacion de los modelos de gestion en penal ley 600, spa, spad, penales especializados penales oit, justicias y paz, especialidades laboral, civil, de familia, de menores, y en las jurisdicciones contenciosa,disciplinaria y constitucion el en cada nivel de competencia	Ajustar la Capacidad instalada de los despachos Judiciales, disminuir el inventario y acercar los tiempos calendario a los tiempos normativos
			Disminuir el Inventario de Procesos en cada especialidad y jurisdicción	
			Ajustar la capacidad instalada a las Demandas de Justicia para mantener un Indice de Evacuacion parcial anual cercano al 100%	
			Acercar los tiempos Calendario de respuesta a Los tiempos Normativos en cada especialidad y jurisdiccion	
3	Justicia moderna en sus procedimientos	3.1 Ajuste a procedimiento sistema oral	Procedimientos ajustados para las especialidades civil, Laboral de familia de Menores,en modelo oral y escrito	Gestion judicial accesible al ciudadano y a los actores intervinientes en el proceso judicialmediante tramites expeditos y procedimientos visibles
		3.2. Ajuste a procedimiento sistema escrito	Procedimientos ajustados para la especialidad penal, penal de adolescentes, penal especializada, ejecucion depenas y medidas de seguridad en modelo oral y escrito	

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

1	OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS PROGRAMATICAS	METAS ESTRATEGICAS
			Procedimientos ajustados para las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria y constitucional en modelo oral y escrito	
4	Modernización ,adecuacion y desarrollo de la Infraestructura Tecnológica aplicada a la administración de justicia	Mejoramiento de la cobertura en Hardware, software, aplicativos especializados y sistemas de comunicación en la administracion de justicia y en la administracion de la Rama Judicial	Actualizacion tecnologica en xx% de Despachos Judiciales de las especialidades Civil, Penal, Laboral de Menores, de familia, de las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria en % centros de servicios comunes asi como de dependencias de administracion de la Rama Judicial dotación de repuestos a nivel nacional para los equipos tecnológicos que ya no cuentan con el servicio de garantía por parte de los fabricantes, por haberse vencido dichas garantías.	incremento de la cobertura tecnologica y disminucion de la obsolecencia tecnologica en los despachos judiciales del país
			Produccion de informacion estadistica con mayor confiabilidad,presicion y oportunidad Este proyecto contempla la renovación del Plan anual de mantenimiento del licenciamiento de la SPSS (Estadistico y de Minería de Datos), para la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadistico	
			Disminuir en % de obsolecencia en la Administracion de Justicia por especialidad , jurisdiccion y nivel de competencia Se pretende reponer equipos de cómputo, impresoras y servidores a los despachos judiciales a nivel nacional, teniendo encuenta el nivel de obsolescencia de 6 años, asi mismo, dotar de infraestructura tecnológica la creación de nuevos cargos y despachos judiciales a nivel nacional.	
			gestion judicial provista adecuadamente de insumos de impresión xx por despachos judicial en promedio.Se requiere contar con insumos de impresión para suplir las necesidades de la Rama Judicial, teniendo en cuenta que año tras año se adquieren más impresoras que requieren de dichos insumos de impresión.	

/47

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

1	OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS PROGRAMATICAS	METAS ESTRATEGICAS
			Afianzamiento de los sistemas de comunicación para mejorar la gestion judicial y la gestion administrativa de la rama en xx% Debido a la creación de nuevos despachos judiciales a nivel nacional, y a los traslados de los mismos, se hace necesario la dotación de puntos lógicos y electricos para el normal desempeño de las fuciones	
			Informacion sobre gestion judicial y de administracion de la Rama Judicial Integrada bajo plataformas tecnologicas adecuadas al volumen y trafico de informacion Actualización, mantenimiento, implantación y capacitación de los sistemas de información de la Rama Judicial a nivel nacional	
			Sistema Oral respaldado con respaldo tecnologico adecuado para la Gestion Judicial en Audiencias y el Archivo y almacenamiento del tramite procesal. Actualización, mantenimiento, implantación y capacitación de los sistemas de información de la Rama Judicial a	
			Mesa de ayuda y sistemas de comunicación Es indispensable para asegurar el buen funcionamiento de la Infraestructura tecnológica con la que cuenta la Rama Judicial, disponer de un servicio de mesa de ayuda y personal onsite, mediante el cual los usuarios trasmitan solicitud de servicios, siendo atendidos en el menor tiempo posible.	
			Comunicaciones electronicas implementadas Con la implementación de las firmas digitales para uso de los despachos judiciales a nivel nacional, se pretende garantizar el intercambio de información electrónica con los ciudadanos y entidades externas	
			gestion de audiencias virtuales respaldadas por canales de comunicación adecuados al volumen de audiencias Dar continuidad al servicio de audiencias virtuales que programan los despachos judiciales con altos niveles de seguridad	
			Conectividad con tiempos de respuesta oportunos al trafico de informacion Prestar el servicio alojamiento de la página de la Rama Judicial.	

/51

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

1	OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS PROGRAMATICAS	METAS ESTRATEGICAS
			Seguridad Informatica a las Audiencias virtuales Prestar el servicio de actos procesales y seguridad jurídica en audiencias virtuales	
			Sistema Oral en las especialidades Civil Familia, laboral, de menores, penal y de las jurisdicciones Contenciosa, respaldado con respaldo tecnologico adecuado para la Gestion Judicial en Audiencias y el Archivo y almacenamiento del tramite procesal. Debido a la entrada en vigencia de las oralidades en la diferentes especialidades, es indispensable contra con la infraestructura tecnológica (audio y video) para el montaje de salas de audiencia y centros de servicio a nivel nacional. Lo anterior teniendo en cuenta el ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO Y MARCO DE GASTOS DE MEDIANO PLAZO ORALIDADES de la UDAE de fecha 6 de febrero de 2009	
			Documentos de tramite procesal en sistema oral digitalizados Con esto proyecto se pretende automatizar la documentación de los Centro de Servicios Judiciales a nivel nacional por fases.	
			despachos judiciales y administrativos con soporte Microsoft Con el proyecto se pretenta contar con el soporte Microsoft de la plataforma tecnológica de la Rama Judicial.	
			aplicativos de la rama opemdo en Plataforma tecnológioca requerida para soportar la operación de los aplicativos al servicio de la Rama Judicial.	
			Audiencias virtuales en todas las jurisdicciones e instancias	
			Coordinación articulación con las entidades involucradas para la efectiva realización de las audiencias virtuales	
5	coordinación intersectorial para garantizar la eficiencia y eficacia de la admin. de justicia	4.1. Coordinación con entidades que interactúan en el tramite oral	Coordinacion para el tramite procesal oral con la Fiscalia general de la Nacion. La Policia Nacional, La Defensoria del pueblo la procuraduria general de la Nacion , los auxiliares de la Justicia , los colegios de abogados el Instituto Colombiano de Bienes tar Familiar, el Ministerio de Justicia y del Derecho , el Inpec	Afianzar la colaboracion intersectorial para garantizar los fines de la Justicia

C/UDAE/Dccb/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 5

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

1	OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS PROGRAMATICAS	METAS ESTRATEGICAS
			Coordinación articulación con las entidades involucradas para la efectiva realización de las audiencias virtuales	
		4.2. coordinación con entidades que interactúan en el tramite del sistema escrito	Coordinacion para el tramite procesal escritol con la Fiscalia general de la Nacion. La Policia Nacional, La Defensoria del pueblo la procuraduria general de la Nacion , los auxiliares de la Justicia , los colegios de abogados el Instituto Colombiana de Bienes tar Familiar, el Ministerio de Justicia y del Derecho , el Inpec	
			Estandarización de procedimientos administrativos y técnicos en la gestión documental, definidos como políticas por el Comité de Archivo del nivel central	
6	Otros proyectos que impactan la eficiencia y la eficacia	Archivos Judiciales para la Oralidad en las especialidades penal, civil, laboral, de familia, de menores y en las jurisdicciones Contenciosa, constitucional y disciplinaria	Archivos Judiciales de los despachos Judiciales que van a transitar del modelo escrito al modelo oral organizados en las ciudades y especialidades no cubiertas por el credito Internacion el BID y BM Expedientes del modelo escrito organizado física y tecnologicamente con Tablas de retencion aplicadas y ubicados en fondos documentales adecuados . NUevo diseño de archivo judicial para oralidad evaluado y ajustado y aplicado	Despachos Judiciales que transitan del sistema escrito al oral con los archivos judiciales organizados
		Evaluacion, rediseño y propuesta de aplicación del modelo de archivo judicial para la oralidad	Nuevo modelo de gestion documental y de archivo judicial para sistema oral Evaluado ajustado y aplicado en forma piloto	
		Observatorios de monitoreo y seguimiento de la Oralidad Penal	Observatorios de la especialidad Pena operando I: Observatorio del SPA, Observatorio del SPAD,Observatorio de la Justicia penal especializada, Observatorio de Ejecucion de penas y medidas de seguridad, Observatorio de Justicia y Paz, Observatorio de Componentes de Genero, Derechos Humanos, trafdico de estupefacientes, trata de personas y trafico de armas en la especialidad penal Delitos sexuales en 32 distritos judiciales	Informacion estadistica y cualitativa de los diferentes tipos de conflicto, la gestion judicial y el seguimiento de la eficiencia y la eficacia de la gestion y de componentes de contexto que evidencien en forma oportuna el resultado de la atencion del conflicto con el concurso de todas las entidades intervinientes para atender reformulaciones de la oralidad o de la descongestion
		Observatorios de monitoreo y seguimiento de la Oralidad Civil, Laboral y de Familia	Observatorios de las especialidades Civil, Laboral de Familia y de menores operando : Observatorio Civil por tipo de causas, Observatorio Laboral por tipo de causas Observatorio de Familia por tipo de causas,Observatorio de Menores por tipo de causas , con Componentes de Genero, en 32 distritos judiciales	

C/UDAE/Dccb/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 6

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

I	OBJETIVO ESPECIFICIO No. 1 : EFICIENCIA Y EFICACIA: Fortalecer la Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: Mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la Administración de Justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judicial la simplificación de procedimientos, la racionalización de la oferta del servicio, la aplicación de modelos de descongestión, la adecuación de la arquitectura judicial, la Tecnología, las comunicaciones y la Seguridad al servicio de la Administración de Justicia bajo preceptos de racionalidad financiera, control de la gestión de los despachos judiciales promoviendo un aumento de los casos despachados, una reducción de los niveles de atraso y el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS PROGRAMATICAS	METAS ESTRATEGICAS
		Observatorio de monitoreo y seguimiento de la oralidad en las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria y Constitucional	Observatorios de las Jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria y Constitucional operando en 32 distritos judiciales	
		Observatorio de monitoreo y seguimiento de la Descongestion en todas las especialidades y jurisdicciones	Observatorio de la Descongestion en todas las especialidades y jurisdicciones en 32 distritos judiciales	

C/UDAE/Doch/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 7

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

II	OBJETIVO ESPECIFICO No. 2 CALIDAD Y COMPETITIVIDAD: Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales fortalecer la equidad de las actuaciones judiciales mediante la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
1	Competitividad de grupos vulnerables para participar de los derechos laborales, comerciales y de propiedad			Extender Modelos de Gestion Judicial que facilitan la participacion de grupos vulnerables
		1.1. establecer modelos de gestión que faciliten la participación de grupos vulnerables		
			Modelos para propiciar conocimiento de derechos laborales diseñado	
			Modelos para propiciar conocimiento de derechos comerciales diseñado	
			Modelos para propiciar conocimiento de derechos a la propiedad diseñado	
			Acercamiento a los grupos vulnerables mediante herramientas dedivulgación pedagógica que facilite conocimiento de sus derechos, deberes y acceso a la Administración de Justicia	
2	decisiones judiciales oportunas y equitativas	2.1. Selección por meritos	Adelantar 16 procesos de selección en las diferentes especialidades , jurisdicciones y servicios administrativos	Aumentar la cobertura del sistema de carrera judicial en el cuatrienio para los cargos de funcionarios y empleados 95% de Magistrados, 89% Juecos y empleados en 70%
			Adelantar 9 diseños de Pruebas psicotecnicas para selección por meritos	
			Llevar a cabo 7 de metodologias y acompañamiento de proceso de entrevistas por competencias para aspirantesos a cargos de las diferentes especialidades y jurisdicciones .	
			Banco de preguntas diseñado y en funcionamiento	
			Modelo psicometrico correlacionando procesos de selección y de calificacion	
		2.2. Incentivos a los servidores	Sistema de incentivos para funcionarios y empleados de la Rama Judicial diseñado y operando con parametros de reconocimiento por competitividad ,	Avance en la implementacion del modelo de incentivos para funcionarios y empleados
		2.3 Calificación y control de rendimiento a Servidores Judiciales	Modelo o sistema de seguimiento de los procesos de selección y métodos de evaluación de servicios en funcionamiento	Mejoramiento de las metodologias y modelos de evaluacion del desempeño para cargos de funcionarios y empleados
			Metodología para la calificación de funcionarios y empleados vinculados a despachos judiciales en cargos con funciones que se enmarcan en el procedimiento de oralidad mejorados y ajustados	

C/UDAE/Doch/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 1

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

II	OBJETIVO ESPECIFICO No. 2 CALIDAD Y COMPETITIVIDAD: Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales fortalecer la equidad de las actuaciones judiciales mediante la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
			Metodología de evaluación de desempeño y diseño de indicadores para cargos de funcionarios y empleados por especialidad y categoría, mejorada	
		2.4 Formación y Actualización permanente	Formacion y Actualizacion para 51.925 Magistrados, Jueces y Empleados	Formacion y Actualizacion a 71.825 servidores judiciales, jueces de Paz y Autorides tradicionales en 12 programas academicos pendiente decir el alcance del modelo virtual de formacion en los proximos cuatro años frente al modelo presencial
			Formacion y Actualizacion permanente para 3230 Jueces de Paz	
			Formacion y Actualizacion Intercultural y de derecho propio para 4.290 autoridades interculturales	
			Formacion y Actualizacion para 4057 servidores de despachos desconcentrados, servidos desconcentrados, juzgados de competencia multiple, pequeñas causas y delitos menores y jueces	
			Formacion y Actualizacion de 3145 servidores judiciales para la descongestion	
			Actualizacion de 4060 servidores judiciales	
			Formacion de 843 formadores en desarrollo curricular y docente	
			Investigacion Academica Aplicada a 75 beneficiarios	
			Totalidad de los funcionarios judiciales con acceso a las fuentes formales del derecho, debidamente sistematizadas	
		2.5. Bienestar y Salud Ocupacional	Control de riesgo físico-químco en los 5 edificios mas vulnerables de la Rama Judicial identificados en alto riesgo . El 100% de los edificios citados	Extender acciones de salud ocupacional y Bienestar a los servidores judiciales a nivel nacional
			Implementar medidas de intervención, control y minimización de riesgos con puesto de trabajo para 400 servidores con concepto medico de ARP a partir de sistemas de vigilancia epidemiológica con riesgo alto ,100% de los sintomaticos graves con CML	
			Implementar las medidas de intervención, control y minimización de riesgos con alta para 400 servidores a partir de sistemas de vigilancia epidemiológica identificados por ARP con riesgo leve y moderado , 100% de los servidores judiciales identificados por la ARP como sintomáticos, leves y moderados	

153

C/UDAE/Doc/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 2

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

II	OBJETIVO ESPECIFICO No. 2 CALIDAD Y COMPETITIVIDAD: Fortalecer la Calidad de las decisiones judiciales fortalecer la equidad de las actuaciones judiciales mediante la selección de funcionarios y empleados por concurso de méritos, la evaluación periódica de su desempeño, el incremento del nivel de profesionalización y actualización de los servidores acorde con los cambios en los sistemas jurídicos, el acceso a la información jurisprudencial y normativa, el fortalecimiento de los estímulos, el bienestar social y la salud ocupacional, para fortalecer la aptitud, disposición de servicio y los conocimientos necesarios para el ejercicio de la función jurisdiccional			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
			Monitorear la exposición a factores de riesgo a 2880 (en promedio 60 al mes) servidores nuevos y con cobertura totodos los servidores cada dos años determinar la existencia de consecuencias para el servidor judicial por dicha exposición . 100% de exámenes a los servidores judiciales nuevos que ingresan a la Rama Judicial	
3	coordinación intersectorial para garantizar la calidad de la administración de justicia	3.1. Coordinación con entidades garantizar formación intersectorial entidades academicas entidades internacionales	Posicionamiento del Centro de Documentación Judicial Colombiano como líder en la comunidad jurídica iberoamericana	
4	ampliar la cobertura de los procesos orientados a la protección de los servidores judiciales en el ejercicio de la función jurisdiccional	fortalecimiento de las acciones y mecanismos para la atencion de situaciones de riesgo de los servidores de la Rama Judicial	Ampliación de la cobertura de los esquemas individuales de protección de los servidores de la Rama Judicial. Obtener un 100% de atención en el suministro de elementos de seguridad para los servidores judiciales clasificados con nivel de riesgo "Extraordinario"	servidores judiciales operando en condiciones de seguridad adecuadas
			Implementación de las condiciones de seguridad electrónica de las instalaciones y sedes judiciales Lograr un cubrimiento de un 70% en sistemas de seguridad electrónica para las sedes judiciales del País.	

151

C/UDAE/Doc/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 3

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

III	OBJETIVO ESPECIFICO No 3 ACCESO: Fortalecer y democratizar el Acceso a la Justicia: Acercar la Administración de Justicia al ciudadano, con la colaboración armónica y en coordinación con otras entidades del Estado que apoyan a la Administración de Justicia y de los operadores externos a fin de eliminar los obstáculos a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, acentuar la credibilidad en las instituciones y garantizar una pronta y cumplida justicia a partir de la racionalización de la oferta en función de la Demanda del servicio.			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
1	llevar a cabo los mandatos de la Ley sobre Desconcentración judicial	Fortalecer modelos de desconcentración - preinversión	Modelos para aplicar la desconcentracion diseñados en funcion de las caracteristicas de la demanda contar con estudios de preinversion para implantacion del modelo desconcentrado en la especialidad penal en 4 fases, un estudio por grupo de ciudades que se implantara en cada fase para la especialidades penal civil, laboral, de familia, de menores y las nuevas figuras de Jueces de pequeñas causas, itinerantes de competencia multiple y de pruebas	Mejorar la cobertura de los aparatos de justicia acorde a los cambios en el sistema judicial y los nuevos mandatos legales de desconcentracion, nuevas figuras y juez en cada municipiosi como extender las acciones para el fortalecimiento de las jurisdicciones especiales
		Reordenamiento de Despachos	Despachos Judiciales y servicios comunes reordenados (traslados creaciones supresiones y/o transformados funcional y territorialmente) para ajustar la oferta y los requerimientos legales a la naturaleza de las demandas de justicia con despachos existentes y con nuevas figuras como los jueces de pequeñas causas, competencia multiple etc. etc. en las especilidades civil, laboral,de familia, penal y en la jurisdiccion contenciosa. para dar aplicacion a la Ley de desconcentracion judicial en 25 ciudades y para ajustar los servicios a las nuevas figura y al juez en cada municipio	
		Ordenamiento del Mapa Judicial	Organización territorial de Distritos Circuitos y municipios para brindar un mejor acceso a la justicia	
2	llevar a cabo los mandatos de la Ley sobre juez en cada municipio	Estudios de preinversión que incluya variables de gestion seguridad formacion y selección por meritos	Modelo de gestion y atencion judicial para brindar cobertura en cada municipio y del cuplimiento al mandato legal de juez en cada municipio Diseñado que incluyan mopdelo de seguridad, de formacion y de selección por meritos	
3	brindar cobertura a grupos excluidos	Estudios de preinversión	modelos de gestión diseñados para mejorar el acceso de grupos excluidos diseñados	Mejorar la cobertura de grupos excluidos en coordinacion con Min Interior y de Justicia
4	Apoyo a Jurisdicciones especiales	preinversión para fortalecimiento de Registro	Modelo de registro de jueces de paz diseñado operando con Informacion continua	Jurisdicciones Especiales apoyadas para su ejercicio de autoridad comunitaria

C/UDAE/Dccb/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 1

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

III	OBJETIVO ESPECIFICO No 3 ACCESO: Fortalecer y democratizar el Acceso a la Justicia: Acercar la Administración de Justicia al ciudadano, con la colaboración armónica y en coordinación con otras entidades del Estado que apoyan a la Administración de Justicia y de los operadores externos a fin de eliminar los obstáculos a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, acentuar la credibilidad en las instituciones y garantizar una pronta y cumplida justicia a partir de la racionalización de la oferta en función de la Demanda del servicio.			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
		preinversión para fortalecer coordinación	Modelo de coordinacion para la jurisdiccion especial de Paz con las entidades encargados de impulsarla (Min interior y de Justicia, Registraduria Alcaldias y CSJ) y con las entidades que apoyan y complementan la gestion de la Jurisdiccion de Paz tales como inspecciones de policia, Icbf, comisarias de familia, unidades de mediacion, casad de justicia etc. diseñado y operando en forma piloto	
			Modelo de coordinacion para la jurisdiccion especial Indigena con las entidades que apoyan y complementan lel ejercicio de la autoridad tradicional , como Inspecciones de policia, Icbf, comisarias de familia, inpec, Fiscalia, defensoria publica , procuraduria , diseñado y operando en forma piloto.	
		Fortalecimiento de formación	PueBblos Indigenas piloto apoyados con formacion para la coordinacion	
			Jueces de Paz y de reconsideracion electos formados para iniciar su gestion en equidad	
		coordinación para la Seguridad y Protección	Modelo de coordinacion para brindar proteccion y seguridad a jurisdicciones especiales diseñado y dimensionado con aplicación piloto	
5	Coordinación intersectorial para mejorar el acceso a la justicia	coordinación para la desconcentración	Fortalecimiento de la coordinación con las instituciones que apoyan la administracion de justicia y con las que la complementan para la desconcentración y para la inclusion de grupos vulnerables al acceso a la Justicia	Acceso a la Justicia armonizado con perspectiva de Estado en la definicion de roles y competencias materiales y territoriales que permitan al ciudadano un acceso a la justicia nitido de conformidad con la naturaleza del conflicto y su complejidad
		coordinación para adecuación territorial de admin. de justicia	coordinación con entidades de orden territorial del Estado (Gobernaciones y Alcaldias) y con para adecuación territorial de admin. de justicia	
		coordinación para apoyar jurisdicciones especiales	Coordinacion con entidades responsables de la Jurisdiccionl e Paz fortalecida	
			Coordianclon con entidades de apoyo a los fines de la justicia fortalecidos para apoyar la gestion y la proteccion de las jurisdicciones especiales	
		coordinación sectorial para atender grupos excluidos	coordinación sectorial para atender grupos excluidos	
6	Fortalecimiento de la gestion Judicial proyectos de credito Internacional BID y BM	[redacted]	[redacted]	[redacted]

C/UDAE/Dccb/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 2

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

III	OBJETIVO ESPECIFICO No 3 ACCESO: Fortalecer y democratizar el Acceso a la Justicia: Acercar la Administración de Justicia al ciudadano, con la colaboración armónica y en coordinación con otras entidades del Estado que apoyan a la Administración de Justicia y de los operadores externos a fin de eliminar los obstáculos a las demandas nacionales y territoriales de solución de conflictos, acentuar la credibilidad en las instituciones y garantizar una pronta y cumplida justicia a partir de la racionalización de la oferta en función de la Demanda del servicio.			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
7	Otros proyectos que impactan el acceso	Archivos Judiciales para la desconcentracion de despachos.	Despachos Judiciales desconcentrados y servicios desconcentrados con archivos judiciales organizados	Archivos de los despachos desconcentrados organizados y
		7.2 Archivo Judiciales para las jurisdicciones especiales	memoria historica judicial de las jurisdicciones especiales de Paz o indigena puesta a disposicion de las propias comunidades indigenas y de sus organizaciones asi como del ciudadano en general	recuperacion de la memoria historiaca de las jurisdicciones especiales
		7.3 Observatorio de monitoreo y de la desconcentracion y la cobertura total de despachos judiciales seguimiento	Observatorio de los despachos y servicios desconcentrados operando	Informacion de contexto, social, economica y politica, evidencias cualitativas y estadistica de las
		7.4 Observatorio de monitoreo y seguimiento de las jurisdicciones especiales	Observatorio de las jurisdicciones especiales diseñando y operando en formapiloto	jurisdicciones especiales que den cuenta de su desarrollo y de las necesidades de adecuacion y
			Brindar las herramientas de Información que permitan a la ciudadanía en general acceder fácil y oportunamente a los servicios de la Rama Judicial	

157

C/UDAE/Doc/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 3

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

IV	OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinario a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
1	Mejoramiento de la comunicación con los ciudadanos	Profundizar la educación y la pedagogía para contribuir a materializar los derechos y facilitar el acceso del ciudadano al juez, al derecho y a la justicia con la concurrencia de otros poderes del Estado	Comunicación para facilitar el acceso ciudadano al Juez	Brindar las herramientas de información que permitan a la ciudadanía en general acceder fácil y oportunamente a la Administración de Justicia
			Comunicación para facilitar el acceso ciudadano al Derecho	
			Comunicación para facilitar el acceso ciudadano a la Justicia	
		Incorporar la administración de justicia al mundo de las comunicaciones proporcionando elementos de análisis a los ciudadanos sobre la complejidad en la elaboración de las decisiones judiciales	preinversión sobre pedagogía de comunicación sobre decisiones judiciales	Administracion de Justicia aplicando tecnologias de la Informacion y de las comunicaciones en la gestion judicial, en la gestion de administracion de la rama y en la intersectorialidad para cumplimiento de los fines de la justicia
			Difusión pedagogía de comunicación sobre decisiones judiciales	
			Fortalecimiento del Sistema Nacional de Relatorías que permitan la difusión pedagogica de las decisiones judiciales	
		Poner al servicio de la Justicia las comunicaciones para garantizar visibilidad y transparencia.	preinversión sobre comunicaciones que den cuenta de transparencia y visibilidad	Informacion sobre Gestion Administrativa, contratacion,gestion estadistica de control de la gestion
			Difusión sobre comunicaciones que den cuenta de transparencia y visibilidad	judicial, gestion de control interno , Auditorias y gestion disciplinaria
			Fortalecer las estrategias de comunicación a nivel nacional, que permitan dar a conocer a la ciudadanía y entes de control las actividades en desarrollo de la Administración de Justicia, utilizando los diferentes canales de comunicación	accesibles al ciudadano

158

UDAE/Doc/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 1

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

IV	OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinaria a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoría y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
		Mejoramiento del Acceso a la información sobre el estado de los procesos al ciudadano las partes procesales, de los abogados litigantes, de las entidades de apoyo a la administración de justicia	preinversión para construcción de información adecuada al ciudadano sobre el estado de los procesos	Informacion sobre estados del tramito de procesos accesible a las partes, a los litigantes y al ciudadano
			Difusión de información adecuada al ciudadano sobre el estado de los procesos	
			Efectiva orientación al ciudadano sobre el estado de los procesos atendiendo los lineamientos de gobierno en linea y las Tecnologías de la Información	
2	Fortalecimiento de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia, sus sistemas de información y publicaciones a nivel nacional.	Consolidar los sistemas de registro de la información sobre los Auxiliares de la Justicia, los abogados, Conciliadores, Jueces de Paz para que permita la consulta confiables, dinamica y oportuna.	Diseño de formato y cambio de tecnologia con alta seguridad para las tarjetas de abogado "Inteligente"Digitalización de cien mil (100.000) expedientes de abogados, treinta mil (30.000) expedientes de judicatura y quince mil (15.000) expedientes de universidades, jueces de paz , a través de tecnologia de punta con su correspondiente software.	Informacion sobre Abogados, vigencia de tarjetas profesionales de abogados, abogados sancionados, auxiliares de la Justicia, jueces de Paz y conciliadores accesible al ciudadano y a los operadores de justicia
			Edición y distribución de la Gaceta del Foro a nivel nacionalEdición de doce (12) Publicaciones y doce (12) distribuciones de la Gaceta del Foro a nivel nacional. Tres publicaciones por año.	
			Digitalización de los documentos de la URNA correspondiente a tarjetas de abogado judicaturas, Auxiliares de la Justicia, Conciliadores y Jueces de Paz. Expedición de 200.000 tarjetas de abogado "Inteligentes más la instalación de 1000 lectores a nivel nacional en los Despachos Judiciales del País".	
3	Fortalecimiento del control Interno	Control Interno para dependencias del Gobierno de la rama Judicial	Sala Administrativa	Informacion de control interno accesible al pjublico
			Salas Seccionales	
			Dirección Ejecutiva	
			Direcciones seccionales	

159

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

IV	OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinaria a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoría y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
		Control Interno a la gestión administrativa en los despachos Judiciales	Juzgados, Tribunales , Cortes y centros de apoyo judicial	
4	Control Disciplinario	Control Disciplinario	Fortalecimiento modernización sala Disciplinaria CSJ	Informacion de las sanciones disciplinarias a Abogados, fiscales, jueces y otras autoridades de competencia de la jurisdiccion disciplinaria accesibles al ciudadano
			Fortalecimiento modernización Salas Disciplinarias Seccionales CSJ	
5	coordinación intersectorial para mejoramiento de la visibilidad y transparencia	coordinación intersectorial para mejoramiento de la visibilidad y transparencia	Interoperabilidad con las entidades y organismos adscritos para la armonización y desarrollo de actividades de la Rama Judicial.	Interoperabilidad, tecnica administrativa y de gestion con las entidades y organismos adscritos para la armonización y desarrollo de actividades de la Rama Judicial.
			Estudios de preinversión	
6	Otros estudios para mejorar la visibilidad y la transparencia	Estudios de Formulacion de estandares de gestion para las especialidades penal Civil, Laboral, de Familia de menores , de las Jurisdicciones Contencioso, Disciplinaria, Constitucional y Jurisdicciones especiales	Estandares de gestion para las especialidades penal Civil, Laboral, de Familia de menores , de las Jurisdicciones Contencioso, Disciplinaria, Constitucional y Jurisdicciones especiales diseñados	Establecimiento de cargas razonales de gstion en los despachos, tiempos y costos para aplicar a los combios requeridos en los modelos de gestion judicial
		Seguimiento de medicion de tiempos de oralidad y estandarizacion de tiempos a partir de muestreos y estudios de caso	Muestreos de medicion de tiempos de oralidad y estandarizacion de tiempos realizados	

160

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

IV	OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinaria a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoría y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
		Seguimiento estadístico de costos por jurisdicción, especialidad y nivel de competencia de las etapas procesales y las sentencias a partir de muestreos y estudios de caso	Muestreos de Estadística de costos por etapa y sentencia en cada especialidad, jurisdicción y Nivel de competencia diseñados	
		Ajustes al sistema de información estadístico de la rama Judicial SIERJU	Evaluacion, rediseño, ajusta puesta en operacion y capacitacion a operadores por distrito Judicial del SIERJU para Oralidad y sistema escrito en las especialidades Penal, (SPA;SPAD;EPMS; Penales del circuito especializado, OIT, penales municipaes de control de garantias y de conocimiento) garantizando captura y procesamiento de la información e indicadores en forma descentralizada,	Sierju evaluado y operando en forma descentralizada
			Evaluacion, rediseño, ajusta puesta en operacion y capacitacion a operadores por distrito Judicial del SIERJU para Oralidad y/o sistema escrito en las especialidades Civil, Laboral de familia de menores, garantizando captura y procesamiento de la información e indicadores en forma descentralizada,	
			Evaluacion, rediseño, ajusta puesta en operacion mantenimiento y capacitacion a operadores por distrito Judicial del SIERJU para Oralidad en las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria y Constitucional, garantizando captura y procesamiento de la información e indicadores en forma descentralizada,	
			Evaluacion, rediseño, ajusta puesta en operacion mantenimiento y capacitacion a operadores por distrito Judicial del SIERJU para Oralidad y/o sistema escrito para figuras de juez itinerante, juez de pequeñas causas, juez de competencia multiple, y funcionarios judiciales para practica probatoria, garantizando captura y procesamiento de la información e indicadores en forma descentralizada,	
			Evaluacion, rediseño, ajusta puesta en operación, mantenimiento y capacitacion a operadores por distrito Judicial del SIERJU para jurisdicciones especiales, garantizando captura y procesamiento de la información e indicadores en forma descentralizada,	

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

IV	OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinaria a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoría y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
		Fortalecimiento y gerencia del SINEJ	Fortalecimiento para la puesta en operación, capacitacion y mantenrmimiento del SINEJ para proveer informacion e indicadores necesarios para formulacion de politica criminal garantizando periodicidad, en captura y procesamiento de la informacion intersectorial de Policia Nacional, Fiscalia General de la Nacion, INPEC,procuraduria Min defensa, Juzgados de la especialidad penal, Procuraduria, DAS, DNP, DANE e ICBF entre otras en forma descentralizada	SINEJ operando en forma coordinada con las entidades del sector
			Fortalecimiento para la puesta en operación, capacitacion y mantenrmimiento del SINEJ para proveer informacion e indicadores necesarios para formulacion de politica Judicial en conflictos civiles, de familia, laborales y de menores garantizando periodicidad, en captura y procesamiento de la informacion intersectorial del Ministerio de Proteccion Social, Juzgados de las especialidades Laboral, Familia y Civil, Procuraduria, DNP, DANE e ICBF entre otras en forma descentralizada	
			Fortalecimiento para la puesta en operación, capacitacion y mantenrmimiento del SINEJ para proveer informacion e indicadores necesarios para formulacion de politica Administrativa coordinada en forma intersectorial para prestacion de servicios de resolucion de conflictos con una malla de acceso institucional y de MASC armónica y complementaria para los ciudadanos por parte de las entidades que hacen parte del SINEJ en forma descentralizada	
			Evaluacion, rediseño, ajusta puesta en operación, mantenimiento y capacitacion a operadores por distrito Judicial del SINEJ Y SIERJU para captura y procesamiento de la información e indicadores sobre Genero, DDHH, Antidrogas, Lucha contra la corrupcion, Lucha contra la impunidad, trata de personas, trafico de armas, trafico de estupefacientes secuestro, terrorismo etc en forma descentralizada,	
		Encuestas de opinion	Encuesta de percepcion ciudadana desde los hogares sobre el acceso a la Justicia para atender diferentes naturalezas de conflicto por parte de diversas autoridades jurisdiccionales y de apoyo a la administracion de Justicia	Opinion ciudadana, de partes e interna integrada a las políticas de la Rama Judicial y del sector

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

IV	OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinaria a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
			Encuesta de percepcion de partes del proceso, litigantes, funcionarios y empleados judiciales sobre el servicio de Administracion de Justicia en las especialidades Penal Civil, Laboral de Familia de menores y en las jurisdicciones Contenciosa, Disciplinara, Constitucional, asi como sobre el servicio de jueces de pequeñas causas, de competencia multiple e itinerantes como nuevas figuras	
			Encuesta de opinion interna sobre el cumplimiento de objetivos de Reordenamiento, Mapa Judicial, Formacion, selección por meritos, seguridad, registro de abogados, incentivos, bienestar y salud ocupacional, infraestructura fisica,tecnologica y de comunicaciones, gestion documental, gestion estadistica y construccion de conocimiento	
		Atlas Judicial	Actualizacion del Atlas Judicial de la Especialidad Penal y de las entidades de Apoyo para la gestion del SPA, SPAD, EJPMS, penales de circuito, penales de circuito especializado, penales municipales en las funciones de control de garantias y conocimiento con tramite procesal oral, escrito, desconcentrado	Informacion georreferenciada de la Rama Judicial, de las jurisdicciones especiales y de las entidades del sector justicia actualizada y disponible como instrumento de coordinacion
			Actualizacion del Atlas Judicial de las Especialidades Civil, de Familia, laboral, y de menores asi como de las entidades de Apoyo para la gestion de estas especialidades con tramite procesal oral, escrito, desconcentrado	
			Actualizacion del Atlas Judicial de las Jurisdicciones Contenciosa, Disciplinaria, Constitucional y Jurisdicciones especiales asi como de las entidades de Apoyo para la gestion de estas Jurisdicciones especialidades	
			Actualizacion del Atlas para jueces de competencia multiple, jueces itinerantes, jueces de pequeñas causas entre otras nuevas figuras con tramite procesal oral, escrito, desconcentrado	

163

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

IV	OBJETIVO ESPECIFICO No. 4 CONFIANZA , VISIBILIDAD Y TRANSPARENCIA Fortalecer la confianza en la Administración de Justicia mejorando la visibilidad de las actuaciones de la administración de justicia y de quienes ejercen el litigio a partir del fortalecimiento de los mecanismos de difusión interna y externa de las actuaciones judiciales. Garantizar la Transparencia de la gestión judicial a través del ejercicio de la jurisdicción Disciplinaria a funcionarios y abogados y litigantes, la gestión de auditoria y vigilancia, el control estadístico de la gestión, la disponibilidad de información en diversos medios de difusión sobre el estado de la administración de justicia, garantizando la intervención de cualquier ciudadano en ejercicio del derecho al control social, la vigilancia de la función social			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
		Anuarios estadisticos	Actualizacion, Mantenimiento y publicacion de los Anuarios estadisticos con informacion e indicadores de cada especialidad, jurisdiccion y nivel de competencia	Informacion e indicadores estadisticos publicados disponibles al publico
		Directorio de despachos judiciales	Actualizacion Mantenimiwento y publicacion del Directorio de Despachos Judiciales de cada especialidad, jurisdiccion y nivel de competencia	Informacion de servidores judicies y de servicios judiciales actualizada y disponible

164

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

V	OBJETIVO ESPECIFICO No 5 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Garantizar la independencia de los Jueces en el ejercicio de la jurisdicción garantizando condiciones para una gestión objetiva e incorruptible en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Fortalecer la autonomía presupuestal y administrativa de la Rama Judicial, mediante el fortalecimiento de instrumentos de carácter financiero y administrativo que permitan apalancar el desarrollo y modernización del poder judicial en colaboración armónica entre los poderes públicos. Fortalecer la Iniciativa Legislativa para adecuar los sistemas judiciales			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
1	Fortalecer la Independencia de los Jueces	Condiciones para garantizar la independencia	Contar con un estudio de fortalecimiento de la independencia del Funcionario Judicial	Jueces y Magistrados de la republica desarrollando la gestion judicial en condiciones de independencia
		Condiciones de gestion para garantizar la autonomia	Contar con un estudio de fortalecimiento de la Autonomía de la Rama Judicial	
		Negociación Fuentes y Usos de los recursos	Estudios de las finanzas del sector - fuentes y usos	
2	Fortalecer la Iniciativa Legislativa	Acompañamiento Aplicación de Nuevas Leyes	Iniciativas legislativas con acompañamiento e interlocucion activa de la Rama Judicial	Iniciativas legislativas presentadas o acompañadas con la participacion activa del Gobierno de la Rama Judicial propendiendo por el ajuste de los sistemas judiciales al volumen del conflicto, la naturaleza, la complejidad y la velocidad de ocurrencia
		Iniciativas legislativas para nuevos desarrollos por Jurisdicción	Presentacion de nuevas iniciativas legislativas para ajuste del sistema judicial	
3	Consolidar el SIGC	Aplicación en dependencias de Apoyo Judicial	Brindar las herramientas necesarias para la incorporación del sistema de gestión de calidad bajo los parámetros del proceso estratégico de comunicación, apoyo de documentación y misional de información judicial	Extender el SIGC en la administracion de la Rama Judicial, en las oficinas de apoyo a la administracion de justicia y en los despachos judiciales
		Aplicación en Juzgados	Apoyo encomunicaciones y difusion de la gestión de calidad en los procesos aplicados en juzgados	
		Aplicación en dependencias Administrativas	Salas Administrativas seccionales	
			Direcciones Seccionales	
			Apoyo en comunicaciones y difusion de la gestion de calidad aplicada en dependencias administrativas seccionales	
4	Otros estudios para mejorar el fortalecimiento institucional [redacted]	Observatorios de iniciativas legislativas y de sigc	Contar con informacion , soportes y argumentaciones para gestionar y acompañar las iniciativas legislativas	ciudadania infoemada de las iniciativas legislativas
	[redacted]		Observatorio del SIGC operando	operadores internos y externos informados de los avances del SIGC

165

C/UDAE/Dccb/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 1

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

VI	OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS TRANSVERSALES			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
1	perspectiva de genero	Perspectiva de genero para el acceso	Brindar una efectiva información judicial mediante la divulgación, publicación y comunicación de la perpectiva de genero en todos los objetivos de la Rama Judicial	Que los estudios de preinversion sobre la naturaleza de la Demanda, los diseños de servicios judiciales , la gestion judicial, la gestion del gobierno de la Rama judicial , la gestion de la Informacion y los fallos de la administracion de justicia incluyan perspectiva de genero
		Perspectiva de genero para la eficiencia	observatorios de genero operando	
		Perspectiva de genero para la confianza visibilidad y transparencia		
		Perspectiva de genero para la calidad		
		Perspectiva de genero para el fortalecimiento institucional		
2	DDHH y DIH			
		Derechos Humanos en políticas de Acceso a la Justicia	Brindar una efectiva información judicial mediante la divulgación, publicación y comunicación de la políticas DDHH y DIH en todos los objetivos de la Rama Judicial	Que los estudios de preinversion sobre la naturaleza de la Demanda, los diseños de servicios judiciales , la gestion judicial, la gestion del gobierno de la Rama judicial , la gestion de la Informacion y los fallos de la administracion de justicia incluyan perspectiva de Derechos Humanos
		Derechos Humanos en políticas de eficiencia de la Justicia	observatorios de derechos humanos operando	
		Derechos Humanos en políticas de Calidad de la Justicia		
		Derechos Humanos en políticas de Visibilidad y transparencia		
		Derechos Humanos en políticas de fortalecimiento institucional		
	Tecnologias TIC			
		TIC para politcas de Acceso	Posicionar a la Rama Judicial Colombiana en el proyecto e-justicia de la cumbre judicial iberoamericana como un destacado miembro en la apropiación y utilización eficiente de las TIC con el fin de facilitar una gestión judicial expedita y cercana al ciudadano	Que los estudios de preinversion sobre la naturaleza de la Demanda, los diseños de servicios judiciales , la gestion judicial, la gestion del gobierno de la Rama judicial , la gestion de la Informacion y los fallos de la administracion de justicia incluyan perspectiva de tecnologias de la Informacion y las comunicaciones
		TIC para politcas de Eficiencia y eficiacia		
		TIC para politcas de Calidad		
		TIC para politcas Visibilidad y transparencia		
		TIC para politcas de Fortalecimiento Institucional		

166

C/UDAE/Dccb/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 1

METAS PROGRAMATICAS Y ESTRATEGICAS PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO 2011-2014

VI	OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS TRANSVERSALES			
	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS	METAS	METAS GLOBALES
1	perspectiva de genero	Perspectiva de genero para el acceso	Brindar una efectiva información judicial mediante la divulgación, publicación y comunicación de la perpectiva de genero en todos los objetivos de la Rama Judicial	Que los estudios de preinversion sobre la naturaleza de la Demanda, los diseños de servicios judiciales , la gestion judicial, la gestion del gobierno de la Rama judicial , la gestion de la Informacion y los fallos de la administracion de justicia incluyan perspectiva de genero
		Perspectiva de genero para la eficiencia	observatorios de genero operando	
		Perspectiva de genero para la confianza visibilidad y transparencia		
		Perspectiva de genero para la calidad		
		Perspectiva de genero para el fortalecimiento institucional		
2	DDHH y DIH			
		Derechos Humanos en políticas de Acceso a la Justicia	Brindar una efectiva información judicial mediante la divulgación, publicación y comunicación de la políticas DDHH y DIH en todos los objetivos de la Rama Judicial	Que los estudios de preinversion sobre la naturaleza de la Demanda, los diseños de servicios judiciales , la gestion judicial, la gestion del gobierno de la Rama judicial , la gestion de la Informacion y los fallos de la administracion de justicia incluyan perspectiva de Derechos Humanos
		Derechos Humanos en políticas de eficiencia de la Justicia	observatorios de derechos humanos operando	
		Derechos Humanos en políticas de Calidad de la Justicia		
		Derechos Humanos en políticas de Visibilidad y transparencia		
		Derechos Humanos en políticas de fortalecimiento institucional		
	Tecnologias TIC			
		TIC para politcas de Acceso	Posicionar a la Rama Judicial Colombiana en el proyecto e-justicia de la cumbre judicial iberoamericana como un destacado miembro en la apropiación y utilización eficiente de las TIC con el fin de facilitar una gestión judicial expedita y cercana al ciudadano	Que los estudios de preinversion sobre la naturaleza de la Demanda, los diseños de servicios judiciales , la gestion judicial, la gestion del gobierno de la Rama judicial , la gestion de la Informacion y los fallos de la administracion de justicia incluyan perspectiva de tecnologias de la Informacion y las comunicaciones
		TIC para politcas de Eficiencia y eficiacia		
		TIC para politcas de Calidad		
		TIC para politcas Visibilidad y transparencia		
		TIC para politcas de Fortalecimiento Institucional		

167

CAUDAE/Dccb/Anexo 1 Metas estrategicas y programaticas 1

ANEXO No. 3

CUARTA ENCUESTA DE PROFUNDIZACION A JUECES LITIGANTES Y PARTES PROCESALES

Anexo No 1

Cuarta Encuesta de Profundización

1. Nombre de la Encuesta

Cuarta Encuesta de Profundización a Jueces, Litigantes y Partes procesales

2. Objetivo de la Encuesta

De conformidad con el artículo 94 de la LEAJ, los planes de desarrollo y otros estudios especiales deben orientarse a la solución de los problemas que afecten a la administración de justicia, de acuerdo con el resultado de estudios, especialmente de orden sociológico, que debe realizar el Consejo Superior de la Judicatura. Tales estudios deben incluir, entre otras cosas, encuestas tanto al interior de la Rama como entre los usuarios de la misma.

Para resolver los mandatos legales en relación con la consulta a operadores judiciales a fin de incluir sus recomendaciones en la elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo 2011-2014, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura contrato el diseño y aplicación de la Cuarta Encuesta de Profundización, con el objeto de evaluar los avances y rezagos cualitativos obtenidos tras la ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2010 y de tener un panorama propositivo en relación con los posibles derroteros de la Administración judicial en el próximo cuatrienio, de acuerdo con la opinión de los operadores judiciales.

3. Población Objetivo

El universo de referencia para la encuesta está compuesto por los jueces y magistrados de los 4.537 despachos judiciales, de todas las jurisdicciones, dentro de los que las Altas Cortes conformaron un distrito independiente y de posterior inclusión forzosa.

4. Diseño muestral

4.1 Tamaño de la muestra y representatividad

El diseño muestral se elaboró con representatividad a nivel de distrito judicial y en él se incluyeron despachos de todas las jurisdicciones. El tamaño final de la muestra fue de 667 funcionarios judiciales.

4.2 Características del diseño muestral

Las unidades de observación finales se seleccionaron mediante un diseño probabilístico, estratificado de conglomerados bietápico. En total se entrevistaron 667 servidores judiciales distribuidos por jurisdicción como se muestra a continuación:

Ordinaria	588
Contencioso	64
Disciplinaria	9
Constitucional	6
Total	667

Por tipos de despacho, el 81,6% de los entrevistados pertenecía a Juzgados, el 16,6% a Tribunales y el resto 1,8% a las Altas Cortes. La discriminación por género se muestra a continuación:

	Mujeres	Hombres	Total
Altas Cortes	3	9	**12**
Tribunales	37	74	**111**
Juzgados	260	284	**544**
Total	**300**	**367**	**667**

Despachos	Jueces			Magistrados			Total
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	General
Altas Cortes				3	9	12	12
Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia					1	1	1
Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá					1	1	1
Consejo Seccional de la Judicatura de Cauca					1	1	1
Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca				1		1	1
Consejo Seccional de la Judicatura de La Guajira					1	1	1
Consejo Seccional de la Judicatura de Magdalena					1	1	1
Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño					1	1	1
Consejo Seccional de la Judicatura de Quindío				1		1	1

Distrito Administrativo de Caquetá		1	1				1
Distrito Administrativo de Antioquia	1	2	3	1	2	3	6
Distrito Administrativo de Arauca					1	1	1
Distrito Administrativo de Atlántico		1	1		2	2	3
Distrito Administrativo de Bolívar		2	2				2
Distrito Administrativo de Boyacá	1		1	2	1	3	4
Distrito Administrativo de Caldas	1		1				1
Distrito Administrativo de Casanare		1	1				1
Distrito Administrativo de Córdoba	1	1	2				2
Distrito Administrativo de Cundinamarca	4	4	8		3	3	11
Distrito Administrativo de Guajira		1	1				1
Distrito Administrativo de Huila					2	2	2
Distrito Administrativo de Nariño	1	2	3				3
Distrito Administrativo de Norte de Santander	1		1		1	1	2
Distrito Administrativo de Quindío	1		1				1
Distrito Administrativo de Risaralda		1	1				1
Distrito Administrativo de Santander		1	1	1	1	2	3
Distrito Administrativo de Sucre	1		1	1		1	2
Distrito Administrativo de Valle del Cauca		2	2	1	2	3	5
Distrito Administrativo del Cauca		1	1		1	1	2
Distrito Administrativo del Cesar		1	1				1
Distrito Administrativo del Chocó				1		1	1
Distrito Administrativo del Magdalena	1		1				1
Distrito Administrativo del Meta				1	1	2	2
Distrito Administrativo del Tolima		1	1		1	1	2
Distrito Judicial de Antioquia	11	17	28				28
Distrito Judicial de Arauca		3	3				3
Distrito Judicial de Archipiélago de san Andrés	1	1	2		1	1	3
Distrito Judicial de Armenia	4	5	9				9
Distrito Judicial de Barranquilla	11	13	24	3		3	27
Distrito Judicial de Bogotá	35	28	63	3	7	10	73
Distrito Judicial de Bucaramanga	16	8	24	2		2	26
Distrito Judicial de Buga	11	12	23	1	2	3	26
Distrito Judicial de Cali	16	12	28	1	3	4	32
Distrito Judicial de Cartagena	10	7	17	1	2	3	20
Distrito Judicial de Cúcuta	8	5	13	1	1	2	15
Distrito Judicial de Cundinamarca	11	16	27		2	2	29
Distrito Judicial de Florencia	4	1	5	1		1	6
Distrito Judicial de Ibagué	12	13	25	1	4	5	30

Distrito Judicial de Manizales	7	6	13	2	2	4	17
Distrito Judicial de Medellín	13	20	33	4	11	15	48
Distrito Judicial de Montería	2	9	11	1	1	2	13
Distrito Judicial de Neiva	8	8	16	1		1	17
Distrito Judicial de Pamplona	1	2	3				3
Distrito Judicial de Pasto	9	10	19		4	4	23
Distrito Judicial de Pereira	7	5	12	1		1	13
Distrito Judicial de Popayán	9	5	14		2	2	16
Distrito Judicial de Quibdó	4	3	7				7
Distrito Judicial de Riohacha	3	3	6				6
Distrito Judicial de San Gil	4	7	11		2	2	13
Distrito Judicial de Santa Marta	5	4	9	1	3	4	13
Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo	5	6	11				11
Distrito Judicial de Sincelejo	3	5	8	1		1	9
Distrito Judicial de Tunja	4	12	16	2		2	18
Distrito Judicial de Valledupar	7	4	11		1	1	12
Distrito Judicial de Villavicencio	5	8	13		1	1	14
Distrito Judicial de Yopal	1	4	5		1	1	6
Total general	**260**	**284**	**544**	**40**	**83**	**123**	**667**

4.3 Nivel de confiabilidad y margen de error de la muestra

De acuerdo con los objetivos de la investigación, la muestra garantizó un nivel de representatividad nacional de los resultados con significancia del 95% y un error de muestreo cercano al 6%.

4.3 Tiempo de recolección de la información

Tras la elaboración de los cuestionarios, los cuales tuvieron como base módulos en concordancia con los objetivos específicos propuestos para el Plan, el operativo de campo se aplicó entre el primero (1) de junio y el trece (13) de julio de 2010.

Anexos
Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Anexo II–1. Nota técnica IENDOG

En la versión inicial de las bases del PND 2010-2014, no se incluyó una explicación detallada del IENDOG y de su uso para la conformación de las áreas homogéneas (se advierte la importancia de hablar de "áreas homogéneas" y no de "regiones" o "regionalización"). En todo caso, a continuación, se presentan los detalles técnicos.

El PND 2010-2014 destaca el enfoque regional como estrategia para reconocer, desde las políticas nacionales, las diferentes capacidades sociales, económicas, culturales, institucionales y ambientales y las iniciativas de desarrollo regional. Ello porque el país es heterogéneo, coexisten diversos niveles de desarrollo regional, las condiciones sociales y culturales son diversas, persiste baja integración intra e interregional y son evidentes los mayores rezagos en la periferia. Por ello, el enfoque regional es uno de los ocho ejes del PND y refleja la importancia de la dimensión territorial en el presente Gobierno.

A efectos de definir las zonas homogéneas, se partió del concepto de vecindad como elemento clave promover externalidades positivas producto de la riqueza de la aglomeración. Las relaciones de vecindad se aprovechan mejor si los municipios desarrollan sus capacidades endógenas, en términos de sus factores activos sociales, de crecimiento, de densidad y potenciales. En este sentido, las zonas homogéneas de las bases del PND 2010-2014, reflejan diferenciadamente el estado en que se encuentran las condiciones de los municipios para su desarrollo endógeno, entendiendo por tal, los recursos y capacidades propias del territorio para generar valor.

Desde esta perspectiva, se tomó un conjunto de variables que apuntan a establecer el estado en que se encuentran las condiciones favorables al desarrollo endógeno. Estas variables pueden agruparse en tres factores, a saber: (1) calidad de vida, (2) densidad poblacional y financiera y (3) crecimiento. La calidad de vida contiene variables que miden el bienestar de los individuos en el territorio y que gracias a éste desarrollan sus capacidades y sus posibilidades de funcionar en la sociedad y contribuir así al desarrollo endógeno; el factor de densidad comprende las variables que miden la concentración de la población y de las actividades económico-financieras en el espacio geográfico que favorecen la competitividad; por último, el factor de crecimiento relaciona variables que determinan el crecimiento económico y que se relacionan con factores productivos de capital humano e institucional que favorecen la ampliación de las condiciones favorables al desarrollo endógeno.

Las variables específicas que se usaron fueron las siguientes:

Factor	Ponderación factor	Variables por factor	Ponderación variables dentro del factor
Calidad de vida	45%	- Ingreso por habitante, miles de pesos (estimación a partir de los recaudos tributarios municipales) -DDTS 2008-	5%
		- Porcentaje de personas sin NBI, cabecera -censo 2005 DANE ajustado Dic 2008-	29%
		- Porcentaje de personas sin NBI, resto -Censo General 2005 DANE ajustado Dic 2008-	36%
		- Porcentaje de alfabetismo en adultos mayores de 18 años -censo 2005 DANE-	30%
Densidad poblacional y financiera	16%	- Densidad poblacional (personas por km^2) –Censo General 2005 DANE ajustado 2009-	41%
		- Valor de las colocaciones bancarias por habitante, miles de pesos -Superfinanciera 2009-	16%
		- Número de oficinas del sistema financiero por km^2 -	43%

Factor	Ponderación factor	Variables por factor	Ponderación variables dentro del factor
		Superfinanciera 2009-	
Crecimiento	39%	- Cobertura bruta educación primaria -censo 2005 DANE -	23%
		- Cobertura bruta educación media y secundaria -censo 2005 DANE -	15%
		- Inversión del Gobierno municipal por habitante, miles de pesos -DDTS 2009-	7%
		- Capacidad institucional del gobierno municipal (Índice de desempeño integral) -DDTS 2008-	26%
		- Porcentaje de población económicamente activa –Censo General 2005 DANE-	20%
		- Porcentaje de personas que hablan inglés -Censo General 2005 DANE-	9%

Fuente: cálculos GAFDT-DDTS-DNP

Estas variables se midieron a nivel de municipios, lo cual resulta adecuado porque la información por departamentos resulta muy agregada y no refleja suficientemente bien las condiciones internas de cada uno de ellos. Mediante las técnicas usuales de análisis de factores y de componentes principales, se construyeron tres índices sintéticos, correspondientes a cada factor y con estos tres se construyó el Indicador de Desarrollo Endógeno (IENDOG). La idea es tener una medida que sintetice toda esta información y que posibilite la diferenciación de capacidades en los territorios.

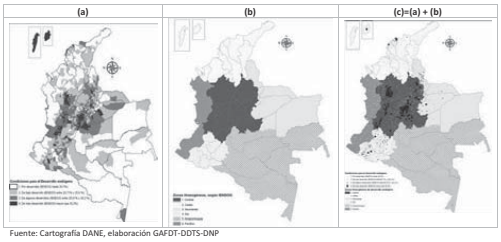
El IENDOG se puso en una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 100 reflejan las mejores condiciones para el desarrollo endógeno, es decir, la población es menos pobre, el ingreso per capita es más alto, hay más alfabetismo, se evidencian altas tasas de densidad poblacional y económica, las coberturas educativas son mayores, la inversión pública per cápita es más alta, existe más población económicamente activa, más población habla inglés y las capacidades institucionales de los municipios son mayores. En resumen, existen mejores condiciones favorables al desarrollo endógeno. Por su parte, valores cercanos a cero indican lo contrario y corresponden a los municipios donde más rezagos existen, hay más pobreza y por lo tanto requieren de mayores intervenciones públicas compensatorias para lograr convergencia en calidad de vida, para generar condiciones para su autodesarrollo y para reducir, en general, las brechas.

Con el IENDOG pueden conformarse tipologías de municipios que tienen condiciones similares para el desarrollo endógeno, tal y como se presenta en la siguiente tabla:

Tipologías	Número de municipios
1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)	229
2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)	392
3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)	370
4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)	111
Total	**1102**

Estas tipologías se ubicaron espacialmente con el propósito de identificar patrones a lo largo y ancho del país y definir trazos para conformar las áreas homogéneas; para ello, se usó la técnica de clúster geográfico y se adoptaron criterios de expertos en temas ambientales, de relaciones económicas entre vecinos, de características geográficas y culturales, entre otros, permitiendo diferenciar seis zonas que trascienden las fronteras departamentales y que tienen características comunes, tal y como se presenta en el mapa (a) de la figura A II–1.

Figura A II–1. Zonas homogéneas para el PND 2010-2014, según condiciones para el desarrollo endógeno



Fuente: Cartografía DANE, elaboración GAFDT-DDTS-DNP

Como se deduce, hacia la zona Andina predominan los municipios de mejores condiciones para el desarrollo endógeno, mientras que en el Pacífico y la Amazorinoquia la mayoría de municipios tienen condiciones por desarrollar o de bajo desarrollo. También se diferencia la zona Caribe con una mezcla de municipios de bajas condiciones y por desarrollar y la zona del macizo Colombiano al sur del país con coexistencia de municipios de varios grupos. De este resultado y atendiendo criterios de razonabilidad de expertos, se demarcaron seis zonas que son relativamente homogéneas en su interior en términos de sus condiciones para el desarrollo endógeno, pero heterogéneas entre ellas, dando como resultado el siguiente mapa:

El número de municipios de cada zona se presenta en la siguiente tabla, la cual muestra que las zonas Central y Caribe concentran respectivamente el 55% y el 19% de los municipios y el 60% y 24% de la población del país.

Zonas	Número de municipios
1. Central	603
2. Caribe	210
3. Nororiental	81
4. Sur	135
5. Amazorinoquia	22
6. Pacífico	51
Total	**1.102**

Es claro entonces que las áreas homogéneas del PND no son las tradicionales regiones naturales, mucho más porque no se basa en elementos físicos como la zona andina, las costas, las llanuras y selvas, sino con base en las condiciones favorables al desarrollo endógeno.

Con estas zonas homogéneas, el PND 2010-2014 plantea desarrollar la estrategia de formación y/o consolidación dejes y corredores de integración y desarrollo. Este enfoque regional actualiza el país con la evolución de las políticas regionales en el mundo y en Latinoamérica –Brasil, Chile, Argentina, Perú, México, entre otros–, que no solamente incorporan el papel de las ciudades, de las zonas rurales y de las infraestructuras equipamientos como conglomerados aislados y perspectiva sectorial, sino que entiende estos como componentes de sistemas territoriales que

deben facilitar plataformas de desarrollo que faciliten la conexión local-global, urbana-regional, generando, en el transcurso espacial de sus trayectos, integración y desarrollo.

Para comprender la estrategia de desarrollo regional que respalda los ejes y corredores de integración y desarrollo se recomienda consultar los documentos del Banco Mundial sobre la Nueva Geografía Económica, en los cuales se expone la manera como los conceptos de Densidad, Distancia y División se analizan en diferentes países y regiones para aprovechar las densidades urbanas, integrándolas interna y externamente, con el fin de que el crecimiento polarizado también irradie desarrollo regional, superando las divisiones (brechas urbano rurales y regionales), y contribuya a la convergencia del desarrollo territorial. Así mismo se recomienda consultar las políticas, estrategias, programas y proyectos (Andinos) del programa IIRSA, en el cual están comprometidos todos los gobiernos Latinoamericanos. (IIRSA Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Ejes Andinos[1]). Cabe también observar que la estrategia de ejes y corredores de desarrollo regional, también son formas de articular territorialmente las "locomotoras de la prosperidad" teniendo como principal fuerza motriz del desarrollo regional las infraestructuras viales y de transportes, el sistema logístico nacional, la vivienda, los encadenamientos productivos, la innovación y el buen gobierno.

Con los anteriores elementos, que se indican en el texto del documento del PND, se plantea la estrategia de integración desarrollo de las Zonas Homogéneas, de manera concreta. Además, se priorizan unos ejes y corredores de desarrollo: Cali-Buenaventura, que permite integrar la zona central con la del Pacífico; el corredor de la Mojana –alrededor de los macroproyectos del Dique multipropósito y la vía San Marcos Majagual Achí– y el corredor de la Altillanura, para aprovechar el potencial agroindustrial de esa zona de la Orinoquia. Estos serán proyectos piloto que generarán aprendizaje para ampliar la estrategia hacia otros corredores existentes –corredores de la competitividad–, o en proceso de formación –Eje Cafetero, Medellín Urabá, Bogotá Tunja Sogamoso–; etc. Igualmente, se concreta el diseño y puesta en marcha de un programa institucional para el efecto utilizando instrumentos que el PND contempla, como los contratos plan y las Áreas de Desarrollo Territorial, también incluidas en el proyecto de ley de Ordenamiento Territorial.

Como se deduce de lo anterior, las áreas homogéneas fueron construidas con información municipal y como aglomeraciones de municipios, aún de distintos departamentos y con base en el criterio de condiciones favorables al desarrollo endógeno. Es por eso que la agregación departamental no refleja suficientemente bien las condiciones internas favorables al desarrollo endógeno.

Por ejemplo, el departamento de Antioquia no es homogéneo en su interior; una cosa es Medellín y su área metropolitana y otra cosa es los municipios que colindan con el Pacífico, en cuanto a sus condiciones favorables al desarrollo endógeno. Situación similar se evidencia en Valle o en el Cauca, etc.

Por eso, para efectos de las bases del PND, el enfoque regional se basa en las zonas o áreas homogéneas definidas. Lo que se busca es mejorar las condiciones favorables al desarrollo endógeno, destacando elementos diferenciadores de cada zona en términos de tales condiciones. A su vez, existen municipios aledaños de distintos departamentos que tienen condiciones favorables al desarrollo similares, pero heterogéneas frente a otros municipios del mismo o los

[1] Gest. Terc. Milen. (2002, octubre). *Ejes de integración sudamericana: oportunidades para el desarrollo regional del Perú.* Año 5. Núm. 9. Consultar también: Gonzalo Sáenz de Buruaga. *Ordenación del territorio ibérico ante los ejes de desarrollo de Europa*.

mismos departamentos, lo que hace que desde este enfoque, el departamento no sea el mejor referente.

Tabla A II-1. Distribución de los municipios colombianos en las zonas homogéneas

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
Amazonas	Leticia	5. Amazorinoquia	26,25	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Puerto Nariño	5. Amazorinoquia	19,81	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
Antioquia	Abejorral	1. Central	27,25	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Abriaquí	1. Central	29,40	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Alejandría	1. Central	29,90	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Amagá	1. Central	28,36	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Amalfi	1. Central	24,17	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Andes	1. Central	27,41	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Angelópolis	1. Central	26,57	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Angostura	1. Central	23,09	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Anorí	1. Central	23,60	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Anza	1. Central	24,01	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Apartadó	2. Caribe	25,16	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Arboletes	2. Caribe	17,84	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Argelia	1. Central	25,82	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Armenia	1. Central	23,20	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Barbosa	1. Central	29,44	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Bello	1. Central	33,29	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Belmira	1. Central	28,78	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Betania	1. Central	26,61	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Betulia	1. Central	24,63	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Briceño	1. Central	23,05	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Buriticá	1. Central	20,69	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Cáceres	1. Central	18,48	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Caicedo	1. Central	22,67	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Caldas	1. Central	31,93	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Campamento	1. Central	15,42	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Cañasgordas	1. Central	22,18	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Caracolí	1. Central	26,80	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Caramanta	1. Central	28,70	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Carepa	2. Caribe	22,82	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Carolina	1. Central	31,29	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Caucasia	2. Caribe	21,37	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Chigorodó	2. Caribe	23,16	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cisneros	1. Central	29,34	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Ciudad Bolívar	1. Central	27,06	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Cocorná	1. Central	25,95	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Concepción	1. Central	30,53	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Concordia	1. Central	24,86	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Copacabana	1. Central	33,01	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Dabeiba	6. Pacífico	18,18	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Don Matías	1. Central	30,30	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Ebéjico	1. Central	24,87	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Bagre	2. Caribe	21,51	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Carmen de Viboral	1. Central	30,32	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	El Santuario	1. Central	30,51	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Entrerríos	1. Central	32,04	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Envigado	1. Central	42,35	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Fredonia	1. Central	28,24	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Frontino	1. Central	25,31	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Giraldo	1. Central	25,82	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Girardota	1. Central	30,64	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Gómez Plata	1. Central	24,68	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Granada	1. Central	28,17	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guadalupe	1. Central	24,59	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guarne	1. Central	30,55	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Guatapé	1. Central	31,39	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Heliconia	1. Central	26,31	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Hispania	1. Central	27,18	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Itagüí	1. Central	68,59	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Ituango	1. Central	21,88	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Jardín	1. Central	28,96	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Jericó	1. Central	29,12	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	La Ceja	1. Central	32,44	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	La Estrella	1. Central	33,51	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	La Pintada	1. Central	27,58	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Unión	1. Central	31,13	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Liborina	1. Central	27,58	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Maceo	1. Central	27,89	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Marinilla	1. Central	31,86	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Medellín	1. Central	50,89	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Montebello	1. Central	28,80	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Murindó	6. Pacífico	15,17	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Mutatá	6. Pacífico	19,36	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Nariño	1. Central	25,35	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Nechí	2. Caribe	19,15	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Necoclí	2. Caribe	19,23	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Olaya	1. Central	22,33	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Peñol	1. Central	29,44	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Peque	1. Central	19,44	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Pueblorrico	1. Central	27,56	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Puerto Berrío	1. Central	25,32	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Puerto Nare	1. Central	24,66	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Puerto Triunfo	1. Central	23,85	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Remedios	1. Central	23,99	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Retiro	1. Central	32,56	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Ronegro	1. Central	34,92	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Sabanalarga	1. Central	22,14	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sabaneta	1. Central	43,68	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Salgar	1. Central	24,29	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Andrés de Cuerquía	1. Central	26,60	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Carlos	1. Central	26,31	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Francisco	1. Central	22,59	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Jerónimo	1. Central	27,94	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San José de la Montaña	1. Central	30,44	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	San Juan de Urabá	2. Caribe	18,18	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Luis	1. Central	28,14	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Pedro	1. Central	31,26	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	San Pedro de Urabá	2. Caribe	18,27	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Rafael	1. Central	26,58	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Roque	1. Central	26,70	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Vicente	1. Central	28,29	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santa Bárbara	1. Central	28,24	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santa Rosa de Osos	1. Central	30,97	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Santafé de Antioquia	1. Central	24,05	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santo Domingo	1. Central	28,86	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Segovia	1. Central	22,89	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sonson	1. Central	27,43	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sopetrán	1. Central	27,79	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Támesis	1. Central	27,73	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tarazá	1. Central	18,89	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Tarso	1. Central	24,36	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Titiribí	1. Central	24,54	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Toledo	1. Central	25,42	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Turbo	2. Caribe	21,15	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Uramita	1. Central	19,31	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Urrao	1. Central	23,24	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Valdivia	1. Central	20,40	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Valparaíso	1. Central	27,49	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Vegachí	1. Central	24,17	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Venecia	1. Central	26,88	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Vigía del Fuerte	6. Pacífico	19,97	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Yalí	1. Central	22,67	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Yarumal	1. Central	27,38	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Yolombó	1. Central	26,26	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Yondó	1. Central	21,65	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Zaragoza	1. Central	19,13	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
Arauca	Arauca	3. Nororiental	24,48	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Arauquita	3. Nororiental	23,58	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cravo Norte	3. Nororiental	20,77	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Fortul	3. Nororiental	15,37	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Puerto Rondón	3. Nororiental	28,72	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Saravena	3. Nororiental	24,92	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Tame	3. Nororiental	16,51	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
Atlántico	Baranoa	2. Caribe	27,87	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Barranquilla	2. Caribe	51,97	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Campo de la Cruz	2. Caribe	19,41	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Candelaria	2. Caribe	17,16	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Galapa	2. Caribe	22,24	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Juan de Acosta	2. Caribe	25,97	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Luruaco	2. Caribe	22,23	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Malambo	2. Caribe	27,21	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Manatí	2. Caribe	20,78	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Palmar de Varela	2. Caribe	25,70	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Piojó	2. Caribe	21,94	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Polonuevo	2. Caribe	23,61	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ponedera	2. Caribe	21,10	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Puerto Colombia	2. Caribe	29,52	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Repelón	2. Caribe	22,48	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sabanagrande	2. Caribe	26,12	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sabanalarga	2. Caribe	23,19	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santa Lucía	2. Caribe	19,28	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Santo Tomás	2. Caribe	24,75	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Soledad	2. Caribe	34,78	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Suan	2. Caribe	21,82	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tubará	2. Caribe	24,97	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Usiacurí	2. Caribe	23,02	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
Bogotá	Bogotá, D.C.	1. Central	47,94	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
Bolívar	Achí	2. Caribe	20,49	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Altos del Rosario	2. Caribe	16,44	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Arenal	2. Caribe	18,25	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Arjona	2. Caribe	21,37	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Arroyohondo	2. Caribe	15,65	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Barranco de Loba	2. Caribe	18,17	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Calamar	2. Caribe	17,50	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Cantagallo	2. Caribe	22,32	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cartagena	2. Caribe	32,81	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Cesáco	2. Caribe	20,58	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Clemencia	2. Caribe	19,19	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Córdoba	2. Caribe	17,13	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Carmen de Bolívar	2. Caribe	13,68	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Guamo	2. Caribe	18,61	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Peñón	2. Caribe	18,88	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Hatillo De Loba	2. Caribe	16,72	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Magangué	2. Caribe	20,88	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Mahates	2. Caribe	21,72	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Margarita	2. Caribe	14,72	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	María La Baja	2. Caribe	19,90	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Mompós	2. Caribe	22,46	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Montecristo	2. Caribe	15,01	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Morales	2. Caribe	20,09	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Norosí	2. Caribe	15,30	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Pinillos	2. Caribe	17,02	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Regidor	2. Caribe	18,06	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Río Viejo	2. Caribe	14,15	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Cristóbal	2. Caribe	23,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Estanislao	2. Caribe	20,30	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Fernando	2. Caribe	15,19	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Jacinto	2. Caribe	16,62	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Jacinto del Cauca	2. Caribe	15,21	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Juan Nepomuceno	2. Caribe	20,48	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Martín de Loba	2. Caribe	18,58	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Pablo	2. Caribe	18,74	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Santa Catalina	2. Caribe	23,41	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santa Rosa	2. Caribe	17,21	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Santa Rosa del Sur	2. Caribe	21,65	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Simití	2. Caribe	21,56	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Soplaviento	2. Caribe	21,65	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Talaigua Nuevo	2. Caribe	19,89	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Tiquisio	2. Caribe	14,45	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Turbaco	2. Caribe	24,36	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Turbaná	2. Caribe	20,91	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Villanueva	2. Caribe	16,90	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Zambrano	2. Caribe	20,55	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
Boyacá	Almeida	1. Central	25,84	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Aquitania	1. Central	25,57	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Arcabuco	1. Central	28,05	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Belén	1. Central	27,99	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Berbeo	1. Central	25,61	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Betéitiva	1. Central	21,01	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Boavita	1. Central	22,63	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Boyacá	1. Central	23,94	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Briceño	1. Central	27,22	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Buenavista	1. Central	24,89	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Busbanzá	1. Central	20,20	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Caldas	1. Central	25,34	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Campohermoso	1. Central	24,84	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cerinza	1. Central	27,42	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Chinavita	1. Central	28,72	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Chiquinquirá	1. Central	30,34	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Chiquiza	1. Central	20,87	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Chiscas	3. Nororiental	21,71	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Chita	3. Nororiental	19,11	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Chitaraque	1. Central	25,95	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Chivatá	1. Central	20,33	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Chivor	1. Central	27,43	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Ciénega	1. Central	27,36	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Cómbita	1. Central	25,84	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Coper	1. Central	24,94	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Corrales	1. Central	27,83	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Covarachía	1. Central	19,96	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Cubará	3. Nororiental	18,56	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Cucaita	1. Central	24,05	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cuítiva	1. Central	22,89	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Duitama	1. Central	33,53	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	El Cocuy	3. Nororiental	23,82	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Espino	3. Nororiental	24,30	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Firavitoba	1. Central	27,41	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Floresta	1. Central	23,68	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Gachantivá	1. Central	24,88	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Gameza	1. Central	24,82	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Garagoa	1. Central	27,58	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guacamayas	1. Central	22,36	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guateque	1. Central	28,23	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guayatá	1. Central	25,10	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guicán	3. Nororiental	16,13	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Iza	1. Central	28,38	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Jenesano	1. Central	24,75	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Jericó	1. Central	20,53	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	La Capilla	1. Central	29,18	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Uvita	1. Central	25,92	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Victoria	1. Central	20,71	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Labranzagrande	3. Nororiental	19,68	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Macanal	1. Central	27,00	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Maripí	1. Central	24,40	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Miraflores	1. Central	27,02	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Mongua	1. Central	24,94	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Monguí	1. Central	27,02	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Moniquirá	1. Central	26,99	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Motavita	1. Central	23,16	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Muzo	1. Central	24,16	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Nobsa	1. Central	32,53	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Nuevo Colón	1. Central	27,80	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Oicatá	1. Central	24,03	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Otanche	1. Central	23,24	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Pachavita	1. Central	28,11	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Páez	1. Central	25,58	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Paipa	1. Central	30,77	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Pajarito	1. Central	26,11	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Panqueba	3. Nororiental	26,05	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Pauna	1. Central	20,32	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Paya	3. Nororiental	17,76	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Paz De Río	1. Central	26,30	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)

9

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Pesca	1. Central	24,22	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Pisba	3. Nororiental	22,62	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Puerto Boyacá	1. Central	24,42	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Quipama	1. Central	23,47	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ramiriquí	1. Central	25,20	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ráquira	1. Central	19,26	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Rondón	1. Central	21,34	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Saboyá	1. Central	24,34	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sáchica	1. Central	25,97	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Samacá	1. Central	28,49	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Eduardo	1. Central	26,17	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San José de Pare	1. Central	24,51	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Luis de Gaceno	1. Central	26,61	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Mateo	1. Central	23,21	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Miguel de Sema	1. Central	26,39	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Pablo de Borbur	1. Central	24,69	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santa María	1. Central	26,37	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santa Rosa de Viterbo	1. Central	28,60	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santa Sofía	1. Central	26,50	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santana	1. Central	24,71	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sativanorte	1. Central	22,04	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sativasur	1. Central	27,14	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Siachoque	1. Central	24,57	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Soatá	1. Central	25,63	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Socha	1. Central	28,23	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Socotá	1. Central	21,32	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sogamoso	1. Central	32,43	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Somondoco	1. Central	26,47	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sora	1. Central	26,43	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Soracá	1. Central	24,91	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sotaquirá	1. Central	26,19	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Susacón	1. Central	22,93	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sutamarchán	1. Central	27,83	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sutatenza	1. Central	23,49	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tasco	1. Central	25,69	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tenza	1. Central	28,47	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tibaná	1. Central	24,08	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tibasosa	1. Central	29,01	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tinjacá	1. Central	25,21	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tipacoque	1. Central	21,86	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Toca	1. Central	26,02	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Togüí	1. Central	25,12	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tópaga	1. Central	28,18	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tota	1. Central	22,29	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tunja	1. Central	34,40	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Tununguá	1. Central	28,14	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Turmequé	1. Central	27,59	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tuta	1. Central	27,18	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tutazá	1. Central	25,92	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Umbita	1. Central	23,17	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ventaquemada	1. Central	27,71	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Villa de Leyva	1. Central	30,05	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Viracachá	1. Central	26,45	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Zetaquirá	1. Central	27,71	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
Caldas	Aguadas	1. Central	29,48	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Anserma	1. Central	30,25	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Aranzazu	1. Central	30,78	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Belalcázar	1. Central	28,01	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Chinchiná	1. Central	31,07	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Filadelfia	1. Central	28,85	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Dorada	1. Central	27,37	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Merced	1. Central	29,90	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Manizales	1. Central	35,43	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Manzanares	1. Central	26,66	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Marmato	1. Central	25,83	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Marquetalia	1. Central	28,50	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Marulanda	1. Central	28,14	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Neira	1. Central	26,83	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Norcasia	1. Central	25,28	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Pácora	1. Central	28,30	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)

10

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Palestina	1. Central	28,82	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Pensilvania	1. Central	28,09	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Riosucio	1. Central	29,19	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Risaralda	1. Central	28,74	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Salamina	1. Central	28,90	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Samaná	1. Central	26,53	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San José	1. Central	25,78	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Supía	1. Central	28,79	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Victoria	1. Central	27,65	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Villamaría	1. Central	29,98	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Viterbo	1. Central	30,04	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
Caquetá	Albania	4. Sur	26,22	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Belén de los Andaquíes	4. Sur	23,38	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cartagena del Chairá	5. Amazorinoquia	21,94	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Curillo	4. Sur	22,63	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Doncello	4. Sur	24,75	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Paujil	4. Sur	20,36	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Florencia	4. Sur	27,21	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Montañita	4. Sur	20,55	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Milán	4. Sur	22,34	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Morelia	4. Sur	25,90	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Puerto Rico	4. Sur	23,17	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San José Del Fragua	4. Sur	24,02	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Vicente del Caguán	5. Amazorinoquia	21,26	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Solano	5. Amazorinoquia	14,78	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Solita	4. Sur	23,32	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Valparaíso	4. Sur	23,70	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
Casanare	Aguazul	3. Nororiental	29,10	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Chámeza	3. Nororiental	22,55	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Hato Corozal	3. Nororiental	24,37	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Salina	3. Nororiental	24,65	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Maní	3. Nororiental	28,21	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Monterrey	3. Nororiental	30,05	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Nunchía	3. Nororiental	22,03	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Orocué	3. Nororiental	22,19	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Paz de Ariporo	3. Nororiental	27,57	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Pore	3. Nororiental	23,70	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Recetor	3. Nororiental	20,10	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Sabanalarga	3. Nororiental	31,14	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Sácama	3. Nororiental	25,19	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Luis de Palenque	3. Nororiental	24,60	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Támara	3. Nororiental	19,82	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Tauramena	3. Nororiental	30,10	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Trinidad	3. Nororiental	23,79	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Villanueva	3. Nororiental	28,17	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Yopal	3. Nororiental	30,59	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
Cauca	Almaguer	4. Sur	18,70	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Argelia	6. Pacífico	7,30	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Balboa	6. Pacífico	21,91	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Bolívar	4. Sur	23,25	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Buenos Aires	4. Sur	25,08	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cajibío	4. Sur	23,43	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Caldono	4. Sur	23,14	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Caloto	4. Sur	29,36	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Corinto	4. Sur	21,36	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Tambo	6. Pacífico	23,85	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Florencia	4. Sur	24,36	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guachené	4. Sur	27,57	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guapi	6. Pacífico	17,22	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Inzá	4. Sur	21,77	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Jambaló	4. Sur	21,53	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Sierra	4. Sur	24,34	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Vega	4. Sur	18,72	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	López	6. Pacífico	20,04	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Mercaderes	4. Sur	21,46	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Miranda	4. Sur	22,30	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Morales	4. Sur	23,66	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Padilla	4. Sur	29,73	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Paez	4. Sur	22,94	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Patía	6. Pacífico	25,65	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)

11

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Piamonte	4. Sur	17,94	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Piendamó	4. Sur	26,03	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Popayán	4. Sur	31,35	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Puerto Tejada	4. Sur	31,35	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Puracé	4. Sur	24,28	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Rosas	4. Sur	23,11	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Sebastián	4. Sur	21,93	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santa Rosa	4. Sur	16,89	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Santander de Quilichao	4. Sur	28,18	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Silvia	4. Sur	26,02	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sotara	4. Sur	23,02	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Suárez	4. Sur	22,85	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sucre	4. Sur	18,25	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Timbío	4. Sur	27,58	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Timbiquí	6. Pacífico	18,00	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Toribío	4. Sur	23,67	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Totoró	4. Sur	24,16	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Villa Rica	4. Sur	29,23	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
Cesar	Aguachica	2. Caribe	22,23	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Agustín Codazzi	2. Caribe	21,31	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Astrea	2. Caribe	17,61	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Becerril	2. Caribe	21,70	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Bosconia	2. Caribe	22,58	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Chimichagua	2. Caribe	20,09	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Chiriguaná	2. Caribe	23,55	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Curumaní	2. Caribe	23,47	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Copey	2. Caribe	21,33	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Paso	2. Caribe	22,36	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Gamarra	2. Caribe	20,77	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Gonzalez	2. Caribe	18,26	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	La Gloria	2. Caribe	21,85	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Jagua de Ibirico	2. Caribe	23,81	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Paz	2. Caribe	23,04	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Manaure	2. Caribe	18,78	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Pailitas	2. Caribe	20,92	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Pelaya	2. Caribe	20,28	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Pueblo Bello	2. Caribe	16,73	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Rio de Oro	2. Caribe	22,33	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Alberto	2. Caribe	26,16	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Diego	2. Caribe	25,14	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Martín	2. Caribe	22,70	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tamalameque	2. Caribe	21,80	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Valledupar	2. Caribe	25,63	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
Chocó	Acandí	2. Caribe	22,88	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Alto Baudó	6. Pacífico	8,71	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Atrato	6. Pacífico	11,62	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Bagadó	6. Pacífico	14,59	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Bahía Solano	6. Pacífico	26,28	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Bajo Baudó	6. Pacífico	16,36	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Bojaya	6. Pacífico	11,97	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Carmen del Darién	6. Pacífico	12,36	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Cértegui	6. Pacífico	12,86	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Condoto	6. Pacífico	22,46	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Cantón del San Pablo	6. Pacífico	16,75	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Carmen de Atrato	6. Pacífico	19,92	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Litoral del San Juan	6. Pacífico	16,18	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Istmina	6. Pacífico	19,10	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Juradó	6. Pacífico	14,08	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Lloró	6. Pacífico	16,85	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Medio Atrato	6. Pacífico	5,43	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Medio Baudó	6. Pacífico	13,41	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Medio San Juan	6. Pacífico	18,88	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Nóvita	6. Pacífico	13,55	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Nuquí	6. Pacífico	22,60	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Quibdó	6. Pacífico	19,16	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Río Iro	6. Pacífico	10,08	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Río Quito	6. Pacífico	14,86	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Riosucio	6. Pacífico	14,43	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San José del Palmar	6. Pacífico	21,75	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sipí	6. Pacífico	23,41	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)

12

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Tadó	6. Pacífico	17,56	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Unguía	2. Caribe	17,73	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Unión Panamericana	6. Pacífico	17,21	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
Córdoba	Ayapel	2. Caribe	19,51	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Buenavista	2. Caribe	19,77	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Canalete	2. Caribe	16,33	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Cereté	2. Caribe	23,32	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Chimá	2. Caribe	18,68	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Chinú	2. Caribe	21,55	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ciénaga de Oro	2. Caribe	19,37	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Cotorra	2. Caribe	19,78	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	La Apartada	2. Caribe	19,64	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Lorica	2. Caribe	19,68	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Los Córdobas	2. Caribe	15,57	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Momil	2. Caribe	19,30	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Montelíbano	2. Caribe	22,58	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Montería	2. Caribe	24,60	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Moñitos	2. Caribe	18,58	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Planeta Rica	2. Caribe	19,68	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Pueblo Nuevo	2. Caribe	18,68	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Puerto Escondido	2. Caribe	17,15	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Puerto Libertador	2. Caribe	18,29	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Purísima	2. Caribe	18,47	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Sahagún	2. Caribe	22,27	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Andrés Sotavento	2. Caribe	14,17	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Antero	2. Caribe	19,75	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Bernardo Del Viento	2. Caribe	19,07	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Carlos	2. Caribe	18,85	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San José de Ure	2. Caribe	22,61	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Pelayo	2. Caribe	20,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tierralta	2. Caribe	17,77	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Tuchín	2. Caribe	16,86	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Valencia	2. Caribe	17,48	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
Cundinamarca	Agua de Dios	1. Central	27,69	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Albán	1. Central	28,57	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Anapoima	1. Central	28,86	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Anolaima	1. Central	29,70	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Apulo	1. Central	25,21	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Arbeláez	1. Central	28,89	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Beltrán	1. Central	27,17	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Bituima	1. Central	27,02	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Bojacá	1. Central	29,57	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Cabrera	1. Central	27,61	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Cachipay	1. Central	27,22	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Cajicá	1. Central	34,57	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Caparrapí	1. Central	23,76	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cáqueza	1. Central	29,03	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Carmen de Carupa	1. Central	26,71	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Chaguaní	1. Central	25,12	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Chía	1. Central	39,39	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Chipaque	1. Central	29,12	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Choachí	1. Central	30,58	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Chocontá	1. Central	27,47	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Cogua	1. Central	31,64	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Cota	1. Central	34,53	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Cucunubá	1. Central	26,50	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	El Colegio	1. Central	30,69	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	El Peñón	1. Central	26,35	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	El Rosal	1. Central	31,45	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Facatativá	1. Central	34,48	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Fomeque	1. Central	29,48	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Fosca	1. Central	27,45	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Funza	1. Central	33,92	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Fúquene	1. Central	31,39	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Fusagasugá	1. Central	31,24	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Gachalá	1. Central	25,93	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Gachancipá	1. Central	30,79	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Gachetá	1. Central	28,03	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Gama	1. Central	28,29	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Girardot	1. Central	29,45	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Granada	1. Central	31,99	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Guachetá	1. Central	28,10	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guaduas	1. Central	24,67	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guasca	1. Central	32,93	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Guataquí	1. Central	24,01	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guatavita	1. Central	29,83	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guayabal de Siquima	1. Central	29,59	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guayabetal	1. Central	30,57	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Gutiérrez	1. Central	27,33	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Jerusalén	1. Central	24,16	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Junín	1. Central	27,07	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Calera	1. Central	32,56	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	La Mesa	1. Central	29,01	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Palma	1. Central	23,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Peña	1. Central	20,89	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Vega	1. Central	30,93	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Lenguazaque	1. Central	28,09	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Macheta	1. Central	25,82	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Madrid	1. Central	33,34	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Manta	1. Central	26,25	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Medina	1. Central	25,54	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Mosquera	1. Central	32,60	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Nariño	1. Central	24,27	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Nemocón	1. Central	30,67	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Nilo	1. Central	25,07	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Nimaima	1. Central	22,65	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Nocaima	1. Central	27,35	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Pacho	1. Central	29,22	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Paime	1. Central	24,88	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Pandi	1. Central	26,33	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Paratebueno	1. Central	27,13	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Pasca	1. Central	31,10	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Puerto Salgar	1. Central	26,48	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Pulí	1. Central	25,83	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Quebradanegra	1. Central	25,34	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Quetame	1. Central	27,17	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Quipile	1. Central	25,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ricaurte	1. Central	27,30	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Antonio del Tequendama	1. Central	28,10	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Bernardo	1. Central	29,74	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Cayetano	1. Central	26,85	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Francisco	1. Central	26,97	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Juan de Río Seco	1. Central	25,94	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sasaima	1. Central	30,83	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Sesquilé	1. Central	31,91	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Sibaté	1. Central	30,06	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Silvania	1. Central	29,42	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Simijaca	1. Central	30,35	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Soacha	1. Central	32,84	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Sopó	1. Central	33,83	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Subachoque	1. Central	33,30	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Suesca	1. Central	29,51	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Supatá	1. Central	27,02	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Susa	1. Central	24,16	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sutatausa	1. Central	28,93	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tabio	1. Central	30,97	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Tausa	1. Central	29,02	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tena	1. Central	26,91	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tenjo	1. Central	32,94	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Tibacuy	1. Central	25,65	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tibirita	1. Central	26,23	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tocaima	1. Central	25,39	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tocancipá	1. Central	33,69	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Topaipí	1. Central	20,75	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ubalá	1. Central	24,13	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ubaque	1. Central	28,56	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Une	1. Central	28,07	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Útica	1. Central	23,78	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Venecia	1. Central	32,33	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Vergara	1. Central	24,64	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Viani	1. Central	27,54	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Villa de San Diego de Ubaté	1. Central	31,87	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Villagómez	1. Central	25,88	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Villapinzón	1. Central	30,32	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Villeta	1. Central	29,65	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Viotá	1. Central	26,24	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Yacopí	1. Central	20,45	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Zipacón	1. Central	27,62	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Zipaquirá	1. Central	33,61	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
Guainía	Inírida	5. Amazorinoquia	20,75	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
Guaviare	Calamar	5. Amazorinoquia	20,40	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Retorno	5. Amazorinoquia	6,53	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Miraflores	5. Amazorinoquia	24,48	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San José del Guaviare	5. Amazorinoquia	22,01	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
Huila	Acevedo	4. Sur	19,43	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Agrado	4. Sur	24,26	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Aipe	1. Central	22,72	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Algeciras	1. Central	21,41	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Altamira	4. Sur	27,85	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Baraya	1. Central	15,10	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Campoalegre	1. Central	28,29	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Colombia	1. Central	20,34	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Elías	4. Sur	26,98	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Garzón	4. Sur	26,99	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Gigante	4. Sur	25,61	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guadalupe	4. Sur	26,49	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Hobo	1. Central	24,08	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Iquira	1. Central	25,72	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Isnos	4. Sur	25,60	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Argentina	4. Sur	26,69	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Plata	4. Sur	25,40	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Nátaga	4. Sur	26,81	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Neiva	1. Central	30,27	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Oporapa	4. Sur	23,13	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Paicol	4. Sur	26,53	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Palermo	1. Central	25,34	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Palestina	4. Sur	26,07	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Pital	4. Sur	25,50	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Pitalito	4. Sur	26,24	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Rivera	1. Central	27,97	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Saladoblanco	4. Sur	23,54	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Agustín	4. Sur	26,31	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santa María	1. Central	26,11	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Suaza	4. Sur	25,79	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tarqui	4. Sur	26,23	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tello	1. Central	21,87	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Teruel	1. Central	25,81	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tesalia	4. Sur	27,86	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Timaná	4. Sur	26,87	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Villavieja	1. Central	25,03	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Yaguará	1. Central	27,07	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
La Guajira	Albania	2. Caribe	21,16	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Barrancas	2. Caribe	20,57	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Dibulla	2. Caribe	19,39	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Distracción	2. Caribe	17,61	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Molino	2. Caribe	17,23	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Fonseca	2. Caribe	23,24	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Hatonuevo	2. Caribe	16,86	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	La Jagua del Pilar	2. Caribe	16,21	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Maicao	2. Caribe	18,27	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Manaure	2. Caribe	7,91	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Riohacha	2. Caribe	19,39	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Juan del Cesar	2. Caribe	24,10	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Uribia	2. Caribe	7,33	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Urumita	2. Caribe	15,86	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Villanueva	2. Caribe	18,13	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
Magdalena	Algarrobo	2. Caribe	20,45	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Aracataca	2. Caribe	20,16	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Ariguaní	2. Caribe	19,87	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Cerro San Antonio	2. Caribe	18,25	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Chibolo	2. Caribe	17,84	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Ciénaga	2. Caribe	23,16	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Concordia	2. Caribe	19,24	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Banco	2. Caribe	20,57	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Piñón	2. Caribe	19,34	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Retén	2. Caribe	19,61	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Fundación	2. Caribe	22,89	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guamal	2. Caribe	21,10	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Nueva Granada	2. Caribe	15,10	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Pedraza	2. Caribe	18,69	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Pijiño del Carmen	2. Caribe	16,09	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Pivijay	2. Caribe	22,73	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Plato	2. Caribe	19,75	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Puebloviejo	2. Caribe	18,98	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Remolino	2. Caribe	18,89	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Sabanas de San Ángel	2. Caribe	17,94	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Salamina	2. Caribe	21,49	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Sebastián de Buenavista	2. Caribe	21,13	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Zenón	2. Caribe	17,27	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Santa Ana	2. Caribe	18,03	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Santa Bárbara de Pinto	2. Caribe	15,43	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Santa Marta	2. Caribe	27,81	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sitionuevo	2. Caribe	17,26	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Tenerife	2. Caribe	20,88	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Zapayán	2. Caribe	16,24	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Zona Bananera	2. Caribe	24,85	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
Meta	Acacías	1. Central	30,57	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Barranca de Upía	1. Central	27,99	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Cabuyaro	1. Central	26,88	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Castilla la Nueva	1. Central	31,17	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Cubarral	1. Central	27,93	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Cumaral	1. Central	29,71	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	El Calvario	1. Central	30,49	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	El Castillo	1. Central	26,64	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	El Dorado	1. Central	26,60	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Fuente de Oro	1. Central	25,64	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Granada	1. Central	28,64	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guamal	1. Central	31,68	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	La Macarena	5. Amazorinoquia	14,22	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Lejanías	1. Central	26,04	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Mapiripán	5. Amazorinoquia	15,08	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Mesetas	5. Amazorinoquia	15,71	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Puerto Concordia	5. Amazorinoquia	9,98	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Puerto Gaitán	3. Nororiental	22,12	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Puerto Lleras	5. Amazorinoquia	22,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Puerto López	1. Central	26,20	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Puerto Rico	5. Amazorinoquia	14,90	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Restrepo	1. Central	31,89	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	San Carlos de Guaroa	1. Central	27,07	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Juan de Arama	1. Central	24,70	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Juanito	1. Central	28,38	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Martín	1. Central	27,27	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Uribe	5. Amazorinoquia	16,94	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Villavicencio	1. Central	32,14	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Vistahermosa	5. Amazorinoquia	21,82	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
Norte de Santander	Ábrego	3. Nororiental	20,03	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Arboledas	3. Nororiental	24,37	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Bochalema	3. Nororiental	27,50	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Bucarasica	3. Nororiental	21,50	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cáchira	3. Nororiental	25,04	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cácota	3. Nororiental	26,92	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Chinácota	3. Nororiental	26,75	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Chitagá	3. Nororiental	23,82	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Convención	3. Nororiental	22,72	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cúcuta	3. Nororiental	29,30	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Cucutilla	3. Nororiental	23,01	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Durania	3. Nororiental	27,19	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	El Carmen	3. Nororiental	18,68	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Tarra	3. Nororiental	16,61	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Zulia	3. Nororiental	24,66	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Gramalote	3. Nororiental	26,87	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Hacarí	3. Nororiental	17,02	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Herrán	3. Nororiental	26,34	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Esperanza	3. Nororiental	21,23	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Playa	3. Nororiental	22,17	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Labateca	3. Nororiental	26,78	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Los Patios	3. Nororiental	28,59	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Lourdes	3. Nororiental	26,98	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Mutiscua	3. Nororiental	29,19	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Ocaña	3. Nororiental	25,72	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Pamplona	3. Nororiental	27,83	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Pamplonita	3. Nororiental	25,86	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Puerto Santander	3. Nororiental	22,64	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ragonvalia	3. Nororiental	24,17	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Salazar	3. Nororiental	24,24	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Calixto	3. Nororiental	17,62	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Cayetano	3. Nororiental	25,15	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santiago	3. Nororiental	26,43	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sardinata	3. Nororiental	21,62	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Silos	3. Nororiental	26,44	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Teorama	3. Nororiental	18,30	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Tibú	3. Nororiental	20,16	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Toledo	3. Nororiental	25,70	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Villa Caro	3. Nororiental	20,54	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Villa del Rosario	3. Nororiental	28,69	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
Nariño	Albán	4. Sur	21,70	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Aldana	4. Sur	28,35	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Ancuyá	4. Sur	25,81	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Arboleda	4. Sur	18,29	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Barbacoas	6. Pacífico	19,14	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Belén	4. Sur	28,67	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Buesaco	4. Sur	22,75	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Chachagüí	4. Sur	24,19	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Colón	4. Sur	22,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Consaca	4. Sur	23,26	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Contadero	4. Sur	21,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Córdoba	4. Sur	23,46	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cuaspud	4. Sur	22,63	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cumbal	4. Sur	25,51	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cumbitara	4. Sur	15,69	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Charco	6. Pacífico	13,73	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Peñol	4. Sur	23,76	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Rosario	4. Sur	17,13	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	El Tablón de Gómez	4. Sur	25,60	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Tambo	4. Sur	28,06	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Francisco Pizarro	6. Pacífico	16,43	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Funes	4. Sur	21,68	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guachucal	4. Sur	26,48	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guaitarilla	4. Sur	26,13	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Gualmatán	4. Sur	26,44	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Iles	4. Sur	24,45	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Imués	4. Sur	25,34	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ipiales	4. Sur	27,03	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Cruz	4. Sur	20,18	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	La Florida	4. Sur	25,64	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Llanada	4. Sur	25,89	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Tola	6. Pacífico	15,74	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	La Unión	4. Sur	26,29	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Leiva	4. Sur	20,32	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Linares	4. Sur	24,66	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Los Andes	4. Sur	19,42	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Magüí	6. Pacífico	16,42	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Mallama	4. Sur	23,36	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Mosquera	6. Pacífico	12,49	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Nariño	4. Sur	25,12	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Olaya Herrera	6. Pacífico	17,37	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Ospina	4. Sur	23,28	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Pasto	4. Sur	30,84	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Policarpa	4. Sur	24,90	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Potosí	4. Sur	26,28	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Providencia	4. Sur	19,54	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Puerres	4. Sur	26,49	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Pupiales	4. Sur	26,76	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Ricaurte	6. Pacífico	19,15	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Roberto Payán	6. Pacífico	17,30	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Samaniego	4. Sur	21,18	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Andrés de Tumaco	6. Pacífico	23,04	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Bernardo	4. Sur	21,61	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Lorenzo	4. Sur	23,29	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Pablo	4. Sur	26,64	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Pedro De Cartago	4. Sur	24,22	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sandoná	4. Sur	25,13	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santa Bárbara	6. Pacífico	13,01	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Santacruz	4. Sur	16,90	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Sapuyes	4. Sur	26,16	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Taminango	4. Sur	24,27	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Tangua	4. Sur	24,65	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Túquerres	4. Sur	27,91	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Yacuanquer	4. Sur	22,96	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
Putumayo	Colón	4. Sur	28,35	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Leguizamo	5. Amazoriinoquia	23,62	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Mocoa	4. Sur	29,62	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Orito	4. Sur	22,92	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Puerto Asís	4. Sur	27,03	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Puerto Caicedo	4. Sur	23,35	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Puerto Guzmán	4. Sur	14,09	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Francisco	4. Sur	25,14	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Miguel	4. Sur	23,77	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santiago	4. Sur	21,38	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sibundoy	4. Sur	30,59	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Valle del Guamuez	4. Sur	22,77	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Villagarzón	4. Sur	22,19	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
Quindío	Armenia	1. Central	37,60	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Buenavista	1. Central	31,31	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Calarcá	1. Central	32,07	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Circasia	1. Central	30,98	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Córdoba	1. Central	29,39	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Filandia	1. Central	29,84	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Génova	1. Central	28,64	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Tebaida	1. Central	29,65	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Montenegro	1. Central	29,76	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Pijao	1. Central	29,71	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Quimbaya	1. Central	29,57	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Salento	1. Central	29,48	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
Risaralda	Apía	1. Central	28,04	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Balboa	1. Central	28,98	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Belén de Umbría	1. Central	28,83	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Dosquebradas	1. Central	34,30	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Guática	1. Central	28,36	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Celia	1. Central	28,73	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Virginia	1. Central	30,32	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Marsella	1. Central	27,79	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Mistrató	1. Central	23,91	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Pereira	1. Central	34,84	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Pueblo Rico	1. Central	23,27	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Quinchía	1. Central	26,99	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santa Rosa de Cabal	1. Central	29,83	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santuario	1. Central	28,74	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
San Andrés	Providencia	2. Caribe	46,43	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	San Andrés	2. Caribe	42,81	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
Santander	Aguada	1. Central	24,30	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Albania	1. Central	24,19	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Aratoca	1. Central	23,91	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Barbosa	1. Central	30,72	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Barichara	1. Central	29,18	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Barrancabermeja	1. Central	30,19	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Betulia	1. Central	25,93	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Bolívar	1. Central	22,87	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Bucaramanga	1. Central	44,27	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Cabrera	1. Central	25,05	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	California	1. Central	29,03	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Capitanejo	1. Central	24,46	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Carcasí	1. Central	23,36	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cepitá	1. Central	26,46	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Cerrito	1. Central	24,28	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Charalá	1. Central	29,41	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Charta	1. Central	28,03	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Chima	1. Central	25,27	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Chipatá	1. Central	23,45	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cimitarra	1. Central	24,36	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Concepción	1. Central	24,84	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Confines	1. Central	27,36	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Contratación	1. Central	24,51	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Coromoro	1. Central	26,31	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Curití	1. Central	25,98	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	El Carmen de Chucurí	1. Central	24,29	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Guacamayo	1. Central	26,83	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	El Peñón	1. Central	20,92	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Playón	1. Central	24,23	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Encino	1. Central	28,49	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Enciso	1. Central	26,63	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Florián	1. Central	23,07	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Floridablanca	1. Central	35,47	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Galán	1. Central	26,23	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Gámbita	1. Central	22,35	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Girón	1. Central	28,93	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guaca	1. Central	25,57	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guadalupe	1. Central	27,44	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guapotá	1. Central	29,88	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guavatá	1. Central	24,34	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guepsa	1. Central	26,63	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Hato	1. Central	24,10	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Jesús María	1. Central	25,40	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Jordán	1. Central	25,52	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	La Belleza	1. Central	26,25	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Paz	1. Central	25,73	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Landázuri	1. Central	21,97	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Lebrija	1. Central	28,84	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Los Santos	1. Central	26,35	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Macaravita	1. Central	22,26	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Málaga	1. Central	30,27	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Matanza	1. Central	28,87	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Mogotes	1. Central	24,99	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Molagavita	1. Central	26,44	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Ocamonte	1. Central	29,11	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Oiba	1. Central	25,15	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Onzaga	1. Central	23,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Palmar	1. Central	23,49	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Palmas del Socorro	1. Central	27,46	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Páramo	1. Central	28,57	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Piedecuesta	1. Central	30,52	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Pinchote	1. Central	28,71	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Puente Nacional	1. Central	27,71	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Puerto Parra	1. Central	23,08	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Puerto Wilches	1. Central	23,61	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Rionegro	1. Central	26,08	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sabana de Torres	1. Central	28,22	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Andrés	1. Central	28,17	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Benito	1. Central	24,75	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Gil	1. Central	32,89	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	San Joaquín	1. Central	24,84	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San José de Miranda	1. Central	24,31	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Miguel	1. Central	24,20	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Vicente de Chucurí	1. Central	27,96	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santa Bárbara	1. Central	27,88	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santa Helena del Opón	1. Central	22,26	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Simacota	1. Central	24,78	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Socorro	1. Central	31,10	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Suaita	1. Central	26,74	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sucre	1. Central	26,04	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Suratá	1. Central	26,94	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tona	1. Central	28,94	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Valle de San José	1. Central	28,06	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Vélez	1. Central	25,66	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Vetas	1. Central	27,53	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Villanueva	1. Central	27,58	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Zapatoca	1. Central	29,30	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
Sucre	Buenavista	2. Caribe	20,59	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Caimito	2. Caribe	18,43	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Chalán	2. Caribe	16,98	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Coloso	2. Caribe	17,41	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Corozal	2. Caribe	23,90	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Coveñas	2. Caribe	21,62	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	El Roble	2. Caribe	15,69	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Galeras	2. Caribe	22,68	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Guaranda	2. Caribe	17,24	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	La Unión	2. Caribe	19,82	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Los Palmitos	2. Caribe	21,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Majagual	2. Caribe	19,05	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Morroa	2. Caribe	18,35	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Ovejas	2. Caribe	19,98	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Palmito	2. Caribe	16,28	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Sampués	2. Caribe	18,10	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Benito Abad	2. Caribe	17,79	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Juan de Betulia	2. Caribe	20,90	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Luis de Sincé	2. Caribe	20,85	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Marcos	2. Caribe	20,21	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Onofre	2. Caribe	19,05	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	San Pedro	2. Caribe	20,77	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santiago de Tolú	2. Caribe	22,19	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Sincelejo	2. Caribe	26,06	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sucre	2. Caribe	17,73	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Tolú Viejo	2. Caribe	22,30	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
Tolima	Alpujarra	1. Central	25,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Alvarado	1. Central	24,51	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ambalema	1. Central	26,26	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Anzoátegui	1. Central	14,48	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Armero	1. Central	25,47	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ataco	1. Central	21,53	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Cajamarca	1. Central	27,75	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Carmen De Apicalá	1. Central	27,44	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Casabianca	1. Central	27,03	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Chaparral	1. Central	23,06	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Coello	1. Central	22,71	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Coyaima	1. Central	19,31	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Cunday	1. Central	24,49	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Dolores	1. Central	20,93	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Espinal	1. Central	28,37	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Falán	1. Central	27,02	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Flandes	1. Central	27,69	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Fresno	1. Central	27,72	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guamo	1. Central	25,96	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Herveo	1. Central	28,59	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Honda	1. Central	27,44	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Ibagué	1. Central	30,76	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Icononzo	1. Central	27,38	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Lérida	1. Central	27,30	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Líbano	1. Central	26,99	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Mariquita	1. Central	29,07	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Melgar	1. Central	32,22	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Murillo	1. Central	24,02	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Natagaima	1. Central	21,62	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Ortega	1. Central	21,08	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Palocabildo	1. Central	25,25	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Piedras	1. Central	26,14	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Planadas	1. Central	21,27	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Prado	1. Central	25,75	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)

Departamento	Municipio	Zona	IENDOG (%)	Estado de las capacidades endógenas, según el IENDOG
	Purificación	1. Central	24,99	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Rioblanco	1. Central	21,22	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Roncesvalles	1. Central	26,58	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Rovira	1. Central	23,97	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Saldaña	1. Central	26,75	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Antonio	1. Central	24,34	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	San Luis	1. Central	20,73	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santa Isabel	1. Central	27,48	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Suárez	1. Central	21,69	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Valle de San Juan	1. Central	21,96	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Venadillo	1. Central	21,19	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Villahermosa	1. Central	27,99	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Villarrica	1. Central	26,78	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
Valle del Cauca	Alcalá	1. Central	26,16	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Andalucía	1. Central	28,59	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Ansermanuevo	1. Central	24,74	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Argelia	1. Central	26,25	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Bolívar	1. Central	27,19	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Buenaventura	6. Pacífico	26,29	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Bugalagrande	1. Central	29,91	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Caicedonia	1. Central	30,09	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Santiago de Cali	1. Central	43,86	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Calima	1. Central	29,69	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Candelaria	1. Central	31,13	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Cartago	1. Central	29,96	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Dagua	1. Central	29,46	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	El Águila	1. Central	28,49	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	El Cairo	1. Central	26,61	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	El Cerrito	1. Central	29,20	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	El Dovio	1. Central	28,42	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Florida	1. Central	28,91	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Ginebra	1. Central	30,23	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Guacarí	1. Central	28,65	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Guadalajara de Buga	1. Central	31,35	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Jamundí	1. Central	29,67	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Cumbre	1. Central	29,70	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Unión	1. Central	29,86	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	La Victoria	1. Central	29,51	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Obando	1. Central	26,34	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Palmira	1. Central	32,31	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Pradera	1. Central	27,45	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Restrepo	1. Central	29,75	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Riofrío	1. Central	28,00	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Roldanillo	1. Central	29,76	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	San Pedro	1. Central	29,61	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Sevilla	1. Central	29,22	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Toro	1. Central	26,74	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Trujillo	1. Central	27,30	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Tuluá	1. Central	30,51	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Ulloa	1. Central	28,70	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Versalles	1. Central	29,54	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Vijes	1. Central	29,07	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Yotoco	1. Central	27,59	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
	Yumbo	1. Central	32,37	4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)
	Zarzal	1. Central	29,99	3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)
Vaupés	Caruru	5. Amazorinoquia	23,78	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Mitú	5. Amazorinoquia	16,70	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Taraira	5. Amazorinoquia	20,40	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
Vichada	Cumaribo	3. Nororiental	16,97	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	La Primavera	3. Nororiental	10,57	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)
	Puerto Carreño	3. Nororiental	22,90	2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)
	Santa Rosalía	3. Nororiental	18,49	1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)

Fuente: DDTS-DNP.

Anexo III.C.4–1. Grandes proyectos

Energía eléctrica

Nombre	Descripción	Región	Inversión (Millones de Dolares)	Responsable
GECELCA III	Planta de Generación a Carbón Mineral con una capacidad instalada de 158 MW, un eficiencia de 10.500 Btu /KWh. Asignadas Obligaciones de Energía Firme de 1.116,9 GWh – año entre el 1 de diciembre de 2012 y el 30 de noviembre de 2013. Ubicado en Zona Franca. Entra en operación en Diciembre de 2012.	Puerto Libertador / Córdoba	236	GECELCA 3 S.A.S. E.S.P
TERMOCOL	Planta de generación térmica dual a gas y Diesel con una capacidad instalada de 251 MW. Tiene asignadas Obligaciones de Energía Firme 1677,71 GWh – año a partir de diciembre de 2012. Entra en operación en diciembre de 2012	Santa Marta / Magdalena	125	Grupo POLIOBRAS S.A. E.S.P.
CUCUANA	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 60MW. Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 50 GWh – año a partir de 2014. Entra en operación en Diceimbre de 2014.	Municipios de Roncesvalles, San Antonio, Rovira e Ibagué/ Tolima	110	EPSA S.A E.S.P
AMOYÁ	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 78 MW. Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 214,27 GWh – año a partir de 2011. Entra en operación en Julio de 2011.	Cuenca media del río Amoyá, a la altura del municipio de Chaparral/ Tolima	196	ISAGEN S.A. E.S.P.
ITUANGO	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 1200 MW en su primera etapa con posibilidad de una segunda etapa en la que alcanzará los 2400 MW. Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 1085 GWh – para el año 2018-2019. Entra en operación en Julio de 2017.	Municipios de Ituango y Briceño/ Antioquia	2.298	Sociedad Hidroeléctrica Ituango S.A., E.S.P / Construcción y Operación por EPM
SOGAMOSO	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 820 MW . Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 7400 GWh entre el año 2014 y 2019. Entra en operación en Noviembre de 2013.	Municipios de Girón, Betulia, Zapatoca, Los Santos y San Vicente de Chucurí./Santander	1527	ISAGEN S.A. E.S.P.
EL QUIMBO	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 396 MW . Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 6296 GWh entre el año 2014 y 2019. Entra en operación en Diciembre de 2014.	Gigante y Garzón / Huila	690	EMGESA S.A. E.S.P.
MIEL II	Planta de Generación Hidroeléctrica con una capacidad instalada de 135,2 MW . Tiene asignadas obligaciones de Energía en firme de 184 GWh – año a partir de 2014. Entra en operación en Enero de 2013.	Municipios de Samaná, Marquetalia y Victoria/ Caldas	193	Promotora Miel II S.A. E.S.P.

Hidrocarburos y derivados

Nombre del Proyecto	Descripción	Región	Inversión (Millones de dólares)	Responsable del Proyecto
PLAN MAESTRO DE LA REFINERIA DE CARTAGENA-REFICAR	Ampliación y modernización de la refinería con el fin de satisfacer la demanda interna en Colombia, tomar ventaja de las oportunidades en el mercado de exportación y producir derivados con la mejor calidad, que cumplan las especificaciones actuales y futuras. Entrada en operación: diciembre de 2013.	Caribe	3.770	Ecopetrol -Filial Reficar S.A.
MODERNIZACIÓN DE LA REFINERIA DE BARRANCABERMEJA	Adaptar la infraestructura de la refinería para procesar crudos pesados nacionales con una capacidad 150 KBPD y actualizar su configuración para llevarla de media a alta conversión. Entrada en operación: agosto de 2014.	Central	2.940	Ecopetrol
OLEODUCTO BICENTENARIO DE COLOMBIA	Construcción de un nuevo oleoducto con capacidad de 450 KBPD para diciembre de 2012. Inicia en Casanare y termina en Coveñas.	Noriental, Central y Caribe	3768	Ecopetrol y terceros
SISTEMA SAN FERNANDO MONTERREY	Construcción de un oleoducto de 30" entre los Campos de Castilla y Monterrey con una capacidad de 390 KBPD para diciembre de 2012.	Central y Nororiental	745	Ecopetrol
PROYECTO: COVEÑAS	Incremento de capacidad de almacenamiento en 3.600 KBls y construcción de una cuarta TLU para diciembre 2012.	Caribe	383	Ecopetrol y terceros
POLIDUCTO SUTAMARCHAN-APIAY (POLIDUCTO ANDINO)	Transportar 53 KBPD de diluyente de la estación Sebastopol hasta la estación Apiay.	Central	305	Ecopetrol
EXPANSION DEL GASODUCTO CUSIANA-VASCONIA-CALI	Construcción de estaciones compresoras, la adecuación y ampliación de las estaciones compresoras existentes y loops con el fin de ampliar la capacidad de 180 MPCD (desde 210 MPCD hasta una capacidad futura de 390 KBPD). El aumento se hará de manera escalonada de acuerdo con el incremento de producción de gas en el campo Cusiana.	Noriental-Central-Sur y Pacífico	380	Transportadora de Gas- TGI S.A E.S.P
EXPANSION DEL GASODUCTO CUSIANA fase 2	Este proyecto corresponde a la segunda fase de ampliación del gasoducto desde Cusiana, sentre en operación en el tercer trimestre de 2011.	Noriental-Central-Sur y Pacífico	369	Transportadora de Gas- TGI S.A E.S.P

Minería

Nombre del Proyecto	Descripción	Región	Inversión (Millones de dólares)	Responsable del Proyecto
GRAMALOTE	Proyecto minero de oro. Actualmente, se encuentra en exploración y aún no existe una fecha para la entrada de la fase de explotación.	Antioquia	Sin datos	B2Gold y AngloGold Ashanti Ltd
CAÑAVERAL	Proyecto para la exploración y explotación de carbón. Se encuentra en etapa de exploración y no hay fecha estimada de entrada la fase de explotación.	Guajira	Sin datos	MPX Colombia S.A.
LA COLOSA	Proyecto para la exploración y explotación de metales preciosos, especialmente oro. Se encuentra en etapa de exploración y aun no existe se tiene fecha estimada de entrada la fase de explotación.	Tolima	Sin datos	Anglo Gold Ashanti
LA BODEGA	Proyecto para la exploración y explotación de metales preciosos. Se encuentra en etapa de exploración y aun y aun no existe se tiene fecha estimada de entrada la fase de explotación.	Santander	Sin datos	Ventana Gold Corporation
MARMATO	Proyecto en exploración para la explotación de metales preciosos. Se estima la explotación a finales del año 2014 o 2015.	Caldas	Sin datos	Medoro Resources
EL DESCANSO SUR (SIMILOA)	Proyecto para la exploración y explotación de carbón. Permitiría ampliar la producción de Carbón de Drumond.	Cesar	438,00	Drummond Ltd.
CERREJÓN ZONA SUR	Proyecto para la exploración y explotación de carbón. Permitiría ampliar la producción de Carbón de Cerrejón.	Guajira	17,05	Cerrejón Ltd.
SAN JORGE	Proyecto para la exploración y explotación de carbón. Pendiente la obtención de la Licencia Ambiental.	Córdoba	41,00	Cerromatoso S.A.

Anexo IV.A.4–1. Indicadores de la situación de salud de Colombia

El estado de salud de un país se puede conocer a partir de su mortalidad y morbilidad. En los países donde la mortalidad es baja y la esperanza de vida alta el estado de salud se determina principalmente por la morbilidad (la sociedad ha logrado disminuir las muertes por enfermedades transmisibles, las enfermedades agudas pierden importancia relativa y toma importancia las enfermedades crónicas). En los países donde la mortalidad es alta y la esperanza de vida media o baja el estado de salud se conoce básicamente por la mortalidad.

En Colombia, la esperanza de vida media se ha incrementado, pasando de 70,90 años en el quinquenio 1995-2000 a 74 años en el quinquenio 2005-2010. Por su parte, según las Estadísticas Vitales ajustadas del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)[2], las tasas de mortalidad en la niñez, infancia y materna han disminuido. Así, la mortalidad en la niñez pasó de 35,1 muertes en menores de cinco años por cada 1000 nacidos vivos en 1998 a 24,9 en 2008; la tasa de mortalidad infantil pasó de 27,45 muertes en menores de 1 año por 1000 nacidos vivos en 1998 a 20,60 en 2008; y la razón de mortalidad materna pasó de 93,9 en 1998 a 75,6 muertes maternas por cien mil nacidos vivos en el 2007; con un ligero incremento en el año 2000 donde alcanza el máximo valor (104,9)[3]. En el mismo sentido, cabe de destacar el descenso de la tasa de mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA)[4], la cual pasó de 33,76 en 1998 a 11,58 por 100.000 menores de 5 años para el año 2006, lo que equivale a una reducción de la tasa del 65% en 8 años, resultado que está muy de acuerdo con el incremento progresivo en cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado.

En contraste con esta reducción, las muertes por enfermedades cardiovasculares han aumentado. En el año 2000 la tasa por enfermedad isquémica del corazón fue de 55,61, y en el 2008 ascendió a 64,45 muertes por cada 100 mil habitantes (Estadísticas Vitales - DANE).

Así, la situación actual de salud del país, revela la presencia de elementos de una transición epidemiológica y demográfica que se traducen en la coexistencia de las enfermedades transmisibles propias de los países en vía de desarrollo y las crónicas o degenerativas características de los países desarrollados:

- La población está empezando a envejecer y está concentrada en las ciudades.
- La mortalidad muestra un perfil dominado por las causas externas, las enfermedades cardio y cerebro vasculares, la neumonía, la diabetes y los tumores. Pero aún se evidencian muertes por enfermedades transmisibles (malaria, dengue, entre otras), y si bien se observan logros en la disminución de algunos indicadores (en especial las de mortalidad infantil y en la niñez), aún persisten grandes diferencias departamentales que no pueden ser ignoradas.
- El aumento en la prevalencia de enfermedades no transmisibles y la exposición a los factores de riesgo asociados, que presionan la demanda de servicios.

[2] Ajuste debido a subregistro de nacimientos y defunciones y a procesos de conciliación censal de la población (1985-2004) y al método de años de vida perdidos (probabilidad de años que deberían haber vivido las personas que fallecen; 2005 en adelante), a cargo del DANE, para cada uno de los departamentos a excepción de los departamentos del grupo Amazonas, que incluye: Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, que fue necesario agruparlos debido a la precariedad de las estadísticas.
[3] La reducción entre el año 1998 y 2006 corresponde a un 20,12%. Para el periodo 2000-2006 la reducción fue de 28,5%.
[4] La Tasa de Mortalidad por EDA es un indicador que se relaciona íntimamente con la persistencia de condiciones de pobreza y refleja la existencia de deficiencias en la población en materia de calidad de la vivienda, higiene personal, acceso a servicios sanitarios y de agua potable, entre otros factores.

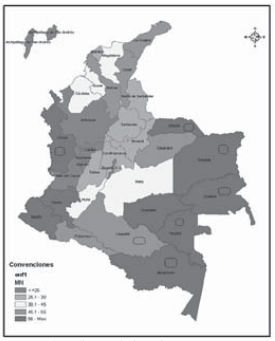
Esto implica retos para: (1) el sistema de salud, ya que impone costos asociados a la atención de las enfermedades crónicas, que si bien no son exclusivas de la población mayor, si son representativas en las personas mayores de 60 años; (2) la formación del recurso humano que deberá ajustar la oferta educativa pertinente a las necesidades; (3) las condiciones en el mercado del trabajo para la productividad durante el envejecimiento y el disfrute una vejez sana.

Mortalidad

El nivel de mortalidad en las poblaciones más jóvenes se relaciona con el bienestar y calidad de vida de la población y del progreso sanitario. Los indicadores de mortalidad infantil y en la niñez, y mortalidad materna, se utilizan como referente en este sentido. A continuación se presenta el comportamiento departamental de dichos indicadores, que complementa la evolución nacional señalada anteriormente.

Mortalidad en la niñez (menores de cinco años), comportamiento departamental

Figura A IV–2.Comportamiento departamental mortalidad en la niñez. Colombia, 2008



Fuente: Cálculos DNP-DDS-SS a partir de Estadísticas Vitales (EE. VV.) con ajuste - DANE
La reducción nacional contrasta con una leve disminución en el área de residencia cabecera y un crecimiento en resto. Es así como para 1998, Cabecera representó el 75,39% de la mortalidad en la niñez, mientras que Resto (centro poblado y rural disperso) alcanzó el 24,61%. Para el año 2008 la representación de Cabecera es del 74,84% y para Resto del 25,16%.

Si bien se observa una disminución a nivel nacional, las diferencias regionales son altas y los departamentos con las mayores tasas son los mismos durante el periodo 1998-2008. Por ejemplo, Vichada muestra la mayor tasa de mortalidad en la niñez en 1998, 2003 y 2006, y en 2000 y 2008

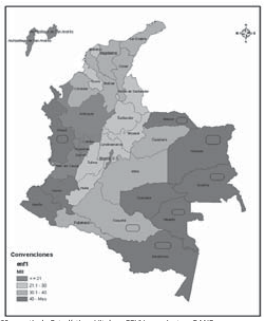
presenta la segunda tasa más alta. Similar situación ocurre con Vaupués, que registra la mayor tasa en los años 2000 y 2003, la segunda mayor tasa en 2006 y la mayor tasa en 2008.

Por su parte, Santander se mantiene como uno de los departamentos con las menores tasas de mortalidad en la niñez durante el periodo analizado. En el caso de mortalidad por EDA, para el año 2006 aún persisten departamentos con tasas superiores a 20 defunciones por esta causa; en La Guajira, Cauca, Cesar, Magdalena y el Grupo Amazonas.

Mortalidad infantil (menores de 1 año), comportamiento departamental

Dentro de la mortalidad infantil, la mortalidad neonatal, representa aproximadamente el 63% de los casos. En efecto, el mayor número de casos de mortalidad infantil se da en los primeros días de vida del menor, encontrándose que es mayor la ocurrida hasta el sexto día de vida, conocida también como neonatal precoz (44%). Sin embargo, la distribución ha cambiado a lo largo de los años. En 1998 el 25% de las muertes ocurría en menores de 1 día, el 20% en niños y niñas de 1 a 6 días y el 15% en los de 7 a 27 días. En el año 2008, el 22% de las muertes fueron en niños y niñas de 1 a 6 días, el 17% entre los de 7 y 27 días, el 15% en los menores de 1 y día y el 7% en menores de 1 hora. Es importante llamar la atención que la mortalidad posneonatal[5] y la de niños y niñas de 28 y 29 días, desde 2002, han mantenido constante su participación en el 37% y el 1%, respectivamente (figura A IV–3).

Figura A IV–3. Comportamiento Departamental Mortalidad Infantil. Colombia, 2008



Fuente: Cálculos DNP-DDS-SS a partir de Estadísticas Vitales –EEVV con ajuste – DANE.

Al igual que en la mortalidad en la niñez las diferencias regionales son importantes. Durante los años 1998, 2000 y 2006, Vichada es el departamento con la mayor tasa de mortalidad en menores de 1 año, y en 2008 presenta la cuarta tasa más alta. Similar situación ocurre con los

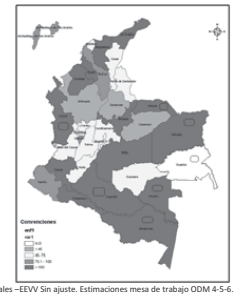
[5] Corresponde a las muertes en niños y niñas entre 1 mes y 1 año de vida.

departamentos de Vaupués y Guanía. Por su parte, Santander se mantiene como uno de los departamentos con las menores tasas. Las características de la madre, en especial la educación impactan negativamente las tasas de mortalidad infantil y en la niñez (a mayor educación menor mortalidad)[6].

Mortalidad materna, comportamiento departamental

Los resultados de la reducción en materia de mortalidad materna deben valorarse a la luz de los diferentes factores que afectan la mortalidad materna, pasando por los problemas de subregistro inicial y su posterior mejora, la sobre-estimación de población en capacidad potencial de estar en embarazo, las variaciones en el uso de métodos modernos de planificación familiar, los embarazos en adolescentes, la modificación de las prácticas sexuales; que finalmente afectan los valores calculados[7]. Entre los años 2000 y 2007, casi todos los departamentos obtuvieron progresos significativos en el mejoramiento de este indicador, destacándose San Andrés y Quindío con las mayores reducciones comparativas entre estos dos años, aproximadamente del 67% cada uno, por el contrario Arauca y Huila presenta las menores reducciones: el 4% y el 3%, respectivamente. Sin embargo, todavía persisten departamentos con tasas demasiado altas (figura IV–3).

Figura A IV-4. Comparativo Departamental Razón de mortalidad materna por 100.000 N.V. Colombia, 2007



Fuente: DANE Estadísticas Vitales –EEVV Sin ajuste. Estimaciones mesa de trabajo ODM 4-5-6.

Hay consenso en identificar que casi la totalidad de las causas de las muertes maternas en el país, podrían evitarse con programas de control prenatal de calidad, servicios oportunos y calificados en

[6] Siendo mayor la incidencia en madres con primaria completa o incompleta y secundaria incompleta que en aquellas con secundaria completa, universidad completa o incompleta, en todas las regiones.
[7] Este aumento puede explicarse, entre otras cosas, por el cambio de metodología de cálculo del indicador que se presentó en el año 1998, la implementación del nuevo certificado de defunción y nacido vivo en 1995, que generaron un aumento del promedio de muertes maternas registradas anualmente y un mejor registro de los nacimientos del país. Estas circunstancias han hecho más confiable el cálculo de las razones de mortalidad materna; sin embargo, aún existen dificultades para la medición del número de muertes maternas por la falta de identificación y clasificación del caso y la ausencia en la notificación, así ocurre en poblaciones alejadas al área urbana en general, como por ejemplo las comunidades indígenas.

el proceso del parto, de un buen seguimiento posparto y servicios de planificación familiar. Estos indicadores han evolucionado favorablemente. En efecto, para el año 1998 el porcentaje de nacimientos con cuatro o más controles prenatales es del 64,5%, para el 2007 el valor es del 83,6%. Por su parte, desde el año 2002 la atención institucional del parto es de más del 95%; para el año 2008 esta cifra es del 98,1%; sin diferencias significativas por departamentos.

Mortalidad general

El estudio de Análisis de Situación de Salud realizado por la Universidad de Antioquia para el Ministerio de la Protección Social, incluye un análisis de Mortalidad que cubre un período de 22 años durante el cual se registraron 3.790.514 defunciones. Las cuatro primeras causas de mortalidad se mantuvieron estables desde 1985 al 2006, siendo la primera las enfermedades del aparato circulatorio (cardiovasculares), seguidas por las causas externas, los tumores y las enfermedades del sistema respiratorio. Entre los hombres las defunciones correspondieron principalmente a causas externas (20%); le siguen en su orden, las enfermedades del aparato circulatorio (15%) y los tumores (7%). Entre las mujeres, las muertes obedecieron principalmente a enfermedades del aparto circulatorio, seguidas por los tumores, las causas respiratorias y las causas externas. Estas cifras muestran que en Colombia están creciendo las muertes por enfermedades crónicas o degenerativas y disminuyendo las asociadas a enfermedades transmisibles y se espera que esa tendencia se mantenga (MPS – ASIS, 2010).

Figura A IV–5. Comportamiento Departamental de la mortalidad por enfermedad cardiovascular. Colombia, 2006[8]

Fuente: Cálculos DNP-DDS-SS a partir de Estadísticas Vitales con ajuste - DANE

[8] Los departamentos en blanco corresponden a: "sin información". Cabe señalar que las cifras departamentales por mortalidad específica presentan un mayor rezago que las cifras nacionales, y por lo tanto al momento de elaboración de este informe el año 2006 era el último disponible.

Las muertes por enfermedades cardiovasculares casi que se han duplicado en 25 años, pasando de 30.000 muertes en 1980 a 55.000 en el 2004; el incremento es más notable para las enfermedades isquémicas, para las cerebrovasculares y para las hipertensivas, lo que ha representado importantes costos para el sistema de salud y la actualización periódica del plan de beneficios. La tasa de mortalidad estas causas se estima en 130,2 por 100.000 habitantes (2007)[9]. A nivel regional, los departamentos conocidos como los antiguos territorios nacionales, además de Chocó, La Guajira y Nariño presentan las menores tasa de mortalidad por enfermedad cardiovascular (figura IV–4).

Por otra parte, la tasa de mortalidad por VIH/sida exhibe una curva ascendente con pendiente moderada que indica un crecimiento anual del indicador, pasando de 3,63 a 5.38 muertes por 100.000 habitantes entre 1998 y 2008. Para el año 2008 aproximadamente hay 2.400 personas que anualmente se registran con muerte asociada al VIH/sida en el país[10]. Al analizar por sexo, la distribución de casos de mortalidad resulta mayor entre los hombres para todos los años estudiados. Sin embargo, se observa un incremento progresivo en la participación de las mujeres en las muertes por sida, el cual sobrepasa el 11% desde 1999. Este comportamiento concuerda con la tendencia a la feminización de la epidemia que ha disminuido la relación hombre-mujer de 5 en 1998 a 3,8 en 2006[11].

Morbilidad y factores de riesgo

En el perfil de la morbilidad según la atención en urgencias predominan las patologías de origen infeccioso. En este grupo la enfermedad diarreica aguda (EDA) explica la mayor proporción de la atención en ambos sexos y su frecuencia se mantiene constante entre las primeras cinco causas por edad. En la población infantil, la EDA ocupa un significativo renglón en la atención de consulta externa, de urgencias y en la de hospitalización. En los hombres los traumatismos ocupan un reglón importante en los servicios de urgencias, hecho que contrasta con enfermedades de origen infeccioso y con enfermedades no transmisibles. En las mujeres el perfil es aún más polarizado, pues aunque sobresalen las enfermedades infecciosas, con las respiratorias agudas en el quinto lugar, también los problemas relacionados con la unidad perinatal ocupan un renglón importante. Las complicaciones de la gestación, parto o puerperio contribuyen con el 14% de las diez primeras causas de atención en urgencias, las que explican la mitad de la atención total.

Las condiciones crónicas observadas con mayor frecuencia en ambos sexos, correspondieron para 2007 en su orden a alergias, hipertensión arterial, úlcera digestiva, asma, colon irritable, otras enfermedades crónicas que no se curan, alguna enfermedad del corazón, diabetes y epilepsia, otra enfermedad pulmonar como enfisema, cáncer, tuberculosis e infección por VIH/sida.

En cuanto a **factores de riesgo**, merece destacarse:

Sedentarismo. La inactividad física es uno de los principales factores que contribuyen a la morbilidad y mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles. La ENS 2007 indagó por la

[9] Para los mayores de 45 años, las tasas son más altas, especialmente las tasas específicas, por enfermedades isquémicas del corazón 265,9 y por enfermedades cerebrovasculares 136,4.

[10] La mortalidad permite valorar indirectamente la velocidad de las defunciones asociadas mediante el cálculo de la tasa de mortalidad por cien mil personas. La tendencia que se representa de este valor es valiosa para contestar si la epidemia está estable o continúa con bajos niveles de oportunidad diagnóstica o terapéutica. Se puede utilizar como indicio de situaciones de multirresistencia en las cuales se aprecia incremento en la mortalidad, a pesar de disponer de diagnósticos oportunos y acceso a TAR. Situación que de ser percibida, debe estar apoyada por estudios de biología molecular.

11 Se debe señalar que las mujeres se realizan mayores pruebas y tamizajes, aspecto que puede incidir en el indicador.

realización de actividad física en el tiempo libre, encontrándose que el 14,1% de los encuestados mayores de 18 años realiza actividad física vigorosa regularmente como mínimo 20 minutos, tres veces a la semana; y el 7,3% realiza actividades físicas ligera de 30 minutos 5 días a la semana. El 72,3% de los colombianos no realiza ninguna actividad física[12]. Sin embargo, se debe señalar que la ENSIN muestra que la prevalencia de cumplir con las recomendaciones de hacer actividad física mínimo 150 min/semana se incrementó entre 2005 y 2010, al pasar de 46% al 51.2%.

Alimentación. La obesidad está asociada con el aumento de casos de diabetes e hipertensión, de enfermedades cardiovasculares y de algunos tipos de cáncer. La ENS 2007 determinó el sobrepeso de acuerdo al Índice de Masa Corporal (IMC)[13]; y encontró que la prevalencia de sobrepeso entre los adultos entre 18 y 69 años fue del 32,31%. La ENSIN 2005 determinó el sobrepeso mediante el IMC y la medición de la circunferencia de la cintura[14]. De acuerdo con el método del IMC el porcentaje de sobrepeso fue del 46% y con la medición del diámetro de la cintura fue del 22% en hombres y el 50,4% en mujeres. Los dos estudios muestran que a medida que aumenta la edad de las personas también aumenta el sobrepeso; y que este es mayor en las zonas urbanas que en los zonas rurales. Por otra parte la ENSIN 2010 muestra que entre 2005 y 2010 el sobre peso se incrementó en cerca de 5 puntos porcentuales.

Por su parte, la obesidad es del 13,7%, con diferencia marcada por sexo, en los hombres es del 8,8% y en las mujeres el 16,6%; la obesidad empieza a ser importante desde los 10 años, aumenta con la edad, alcanzando el 23,6% en el grupo de 53 a 57 años. Se presenta en todos los estratos socioeconómicos, siendo mayor en el área urbana (ICBF - ENSIN, 2005).

Uno de los factores determinantes del sobrepeso y la obesidad es la alimentación; y en especial el incremento en el consumo de grasas saturadas y de comidas con alto contenido calórico. La ENSIN 2005 mostró que el 40,5% de la población colombiana presenta un exceso en la ingesta carbohidratos. A escala regional, la región Oriental presenta el mayor porcentaje de exceso en el consumo de carbohidratos (53,3%), seguido por la región Pacífica (48,1%)[15].

Consumo de tabaco. De acuerdo con los datos de la ENS 2007, el 35,2% de la población ha consumido tabaco alguna vez en su vida, el 18,1% ha fumado como mínimo 100 cigarrillos en su vida y el 12,1% manifestó haber consumido en los últimos 30 días previos a la encuesta. Del total que manifestó haber fumado alguna vez, el 19,4% ha tenido alguna vez el hábito de fumar en su vida, el 10,8% son fumadores actuales y el 8,6% ex consumidores. Es de señalar que los estratos 4, 5, 1 y sin estrato tiene las mayores proporciones de consumo de media y alta intensidad. Sin embargo se evidencia mayor cronicidad en el estrato 5 y en "sin estrato", tanto en consumidores actuales, como en ex consumidores. Los principales departamentos donde se reportan las mayores prevalencias de uso de cigarrillo son: Medellín y Área metropolitana, Risaralda, Vaupés, Bogotá, Caldas, Resto Antioquia, Tolima, Quindío, Nariño, Chocó.

Consumo de alcohol: según la ENS 2007, más del 80% de la población mayor de 20 años ha consumido alguna vez en la vida alcohol, un tercio lo ha hizo en los últimos 30 días de aplicada la

[12] Se denominó como actividad física vigorosa, a aquella actividad física que aumentara bastante la respiración o el ritmo cardiaco e hiciese sudar mucho y actividad física ligera aquella con las mismas características pero con intensidades menores.

[13] El IMC es el resultado de dividir el peso en kilogramos sobre el cuadrado de la talla en metros (kg/m^2) y define como sobrepeso un IMC mayor a 25 kg/m^2 y obesidad un IMC mayor a 30 kg/m^2.

[14] Este método consiste en identificar y marcar mediante palpación el punto medio entre la cresta del hueso iliaco y la ultima costilla de ambos costados, se procede a colocar la cinta métrica sobre esta marca alrededor de la cintura

[15] Un análisis de la alimentación de la población colombiana se presenta en el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional que menciona este Plan.

encuesta, y uno de cada cinco colombianos había tomado intensamente alcohol en los quince días previos a la encuesta. El consumo de los últimos 30 días y el consumo intenso se dan principalmente en los jóvenes de 20 a 24 años momento en el cual empiezan a disminuir con la edad.

Un tercio de la población que reportó hábito de consumo, consume todas las semanas al menos un día. El 7,7% consume alcohol 3 o más días a la semana, comportamiento observado en los adultos entre los 45 y 59 años, -principalmente en el rango entre 50 y 54 años-. El consumo de 1 o 2 días a la semana los hacen mayoritariamente los jóvenes de 15 a 24 años. En ambos casos el consumo se da más en hombres, sin embargo la diferencia se hace pequeña cuando el consumo es más intenso.

Por nivel socioeconómico, el estrato seis presenta las mayores prevalencias de consumo en los últimos 30 días y consumo intenso en los últimos quince días, las menores proporciones de consumo se dan en los estratos 1 y 5. La distribución del consumo intenso en los últimos 15 días es similar entre estratos. El consumo es más prevalente en los lugares más urbanizados.

El 1,3% de la población Colombiana tiene una posible dependencia alcohólica –según el instrumento tamiz CAGE–, y el 2,6% un consumo perjudicial, para ambos casos los hombres cuadriplican las proporciones presentadas por las mujeres. El consumo perjudicial aumenta con la edad, la dependencia alcohólica es muy similar entre los 20 y los 54 años, momento en el que decrece.

Caldas, Meta, Medellín y el Área Metropolitana tienen las proporciones mayores de posible dependencia alcohólica. Si se comparan los 10 primeros departamentos con dependencia y los 10 primeros con prevalencia de los últimos 30, sólo 4 departamentos cumplen con ambas situaciones: Tolima, Guaviare, Meta y Chocó.

Avances en la política de prestación de servicios

En comparación con otros países Colombia cuenta con 1,4 camas por habitante, una relación superior a países como Ecuador, Bolivia, Paraguay y Venezuela entre otros, pero inferior a Chile, Brasil, Estados Unidos, Canadá, Argentina. Así en 2009 el país tenía cerca de 65.424 camas habilitadas, de las cuales el 44% son camas de la red pública y el resto de instituciones privadas o mixtas[16]. En este sentido la oferta de servicios de salud en el sistema ha sido desarrollada entre entidades públicas y privadas, cuya responsabilidad primordial recae en las entidades administradoras de planes de beneficios que definen redes de atención con unos u otros prestadores. En este contexto, el Gobierno definió la política de prestación de servicios promoviendo los ejes de acceso calidad y eficiencia.

Acceso. Los indicadores de acceso se asocian en general al número de médicos o camas por habitantes, sin embargo dichos indicadores no muestran los avances, esfuerzos y resultados efectivos en el acceso a la prestación de servicios de salud. Dado lo anterior a continuación se muestran una serie de indicadores que permite visualizar el acceso desde la perspectiva de la reducción de barreras, incremento en consultas generales, hospitalización, control prenatal y atención del parto institucional.

[16] Cálculos DNP conforme a base de registro de prestadores de servicios de salud del MPS 2009.

El estudio *Avances y Desafíos de la Equidad en salud del sistema colombiano*, evidencia, en líneas generales, el avance en la reducción de las barreras de acceso en la prestación de servicios de salud por parte de la población más pobre –en particular producto de la implementación del régimen subsidiado–. El estudio encontró que cerca del 75% que reportaban necesitar un servicio de salud y tenían la condición de no aseguradas no accedían a un médico por falta de dinero, mientras que menos del 25% de los afiliados al régimen subsidiado no asistieron por la misma razón (DNP y otros, 2007).

En relación con las consultas entre 2003 y 2008, según las encuestas de calidad de vida efectuadas por el DANE en los respectivos años: (1) se observa un incremento de cerca del 20% en la consulta al médico u odontólogo por prevención. Para los niños menores de 5 años el incremento fue del 15,7% y para los mayores de 60 años fue del 32,36%; (2) las consultas al médico o especialista aumentaron el 54,7%. Para los niños menores de 5 años el aumento fue del 40% y para los mayores de 60 años fue del 54,6%. Cabe señalar que todos los grupos de edades aumentaron el acceso a las consultas.

Respecto de las hospitalizaciones entre 2003 y 2008, según las encuestas de calidad de vida del DANE de los respectivos años se observa un incremento de cerca del 7,6%. Si bien todos los grupos de edad muestran un incremento en las hospitalizaciones, los menores de 5 años y las(os) jóvenes son los grupos que presentan un mayor aumento, el 16,5% y el 23,3%, respectivamente.

Por otra parte, los indicadores de control prenatal –mínimo cuatro controles al año–, y el parto institucional son indicadores que permiten determinar que para las madres gestantes el acceso ha sido positivo. Mientras que, en 1998 tan sólo el 65% de las madres gestantes –con hijo nacido vivo–, se les realizaba 4 o más controles prenatales, en 2008 dicho porcentaje ascendió a un 83,6%. De igual manera, en el mismo periodo analizado, se han dado mejoras en la atención del parto institucional, se registra incremento en cerca de 5 puntos porcentuales de dicha atención, pues se pasó de un 93,1% a un 98,1% (DANE).

Si bien hay avances, también existen problemas. Una evaluación de las EPS, ha concluido entre otros aspectos que en "el componente de acceso a los servicios presentó variación positiva, respecto al estudio anterior. Sin embargo, las variables de información sobre red de prestadores, información sobre servicios a que tienen derecho e invitación a programas de promoción y prevención presentan indicadores bajos" y precisa que "el 43,7% de los afiliados manifiestan que la EPS a la cual pertenecen no les da la suficiente información sobre la red de prestadores que tienen contratada". Así mismo, el grado de satisfacción con la red de prestadores proporcionada por las EPS es calificado entre satisfecho y completamente satisfecho por el 69,5% de los usuarios del régimen contributivo, el 72,3% en el subsidiado y en total el 71,1%(Defensoría del Pueblo, 2009).

Se ha considerado, como una de los limitantes del acceso el gasto de bolsillo de las familias, así en términos comparados con algunos países de América Latina se ha concluido que:

> *En todos los países el gasto catastrófico parece estar más asociado a gastos de bolsillo altos más que a hogares con escasa capacidad de pago. En cuatro países, Brasil, Chile,* ***Colombia*** *y México, un hogar con un alto peso del Gasto Bruto en Salud puede gastar más de 10 veces lo que gasta un hogar promedio". "El gasto catastrófico parece estar asociado a gastos de hospitalización y gastos en medicamentos, más que a consultas generales y profesionales. Los gastos catastróficos están asociados a eventos hospitalarios, fenómeno que permite segmentar a los siete países en tres grupos. Por un lado, tenemos a Chile y México. En estos países un hogar que experimenta un evento hospitalario puede ver crecer su razón gasto a capacidad de pago en 5 y 6 veces respectivamente. En* ***el medio tenemos a Argentina, Brasil, Colombia*** *y Ecuador, en los que* ***la razón gastos a capacidad de pago crece entre 2 y 3 veces****. Finalmente, en Uruguay, un hogar que experimenta un evento hospitalario sólo ve aumentar su razón de gasto a capacidad de pago en apenas un 20% (Cepal, 2008).*

Finalmente, la información que se dispone de la red pública muestra que existe un incremento en la producción de los hospitales públicos, aspecto que refleja avances significativos. Por ejemplo, los egresos entre 2007 y 2009 se incrementaron en el 1,9%. Cabe resaltar que del total de egresos en 2009 el 48% se dio en la población afiliada al régimen subsidiado (en 2007 era el 41%)[17].

Adicionalmente, el sector ha avanzado en el mejoramiento de la oferta en condiciones de difícil acceso, a través de la implementación de telemedicina en zonas de difícil acceso. En 2008 se efectúo una primera fase con 60 instituciones en la modalidad de tele-básica, en 2009 se incluyeron 30 IPS más y en 2010 entraran 50 adicionales, para 140 IPS públicas, en lugares apartados en 29 departamentos del país. De igual forma se fortaleció el recurso humano en salud, al respecto el gobierno ha trabajado en: (1) apoyo a la relación docente asistencia, (2) apoyo en la definición de parámetros y mecanismos de verificación y evaluación de los requisitos básicos para el funcionamiento de los programas de formación; (3) Programa Becas Crédito, y (4) servicios social obligatorio para garantizar una contribución de los profesionales en zonas o poblaciones desprotegidas, para recién egresados, sin embargo, se resalta el déficit de recursos humano especializado en especial en algunas regiones del país donde es requerido, conforme a sus condiciones en el mercado (Cendex - PUJ, 2008).

Calidad. Dado que el acceso en términos del uso se ve condicionado por factores como la mala calidad, se ha avanzado en la consolidación Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad, con cuatro componentes: (1) Sistema Único de Habilitación, con condiciones básicas de operación de los prestadores, logrando consolidar el registro de entidades prestadoras de servicios y la verificación gradual de estas condiciones por parte de los departamentos y distritos; (2) Auditoría para el mejoramiento de la calidad; (3) Acreditación con condiciones superiores de calidad dentro de la cual hay veintidós (22) IPS de las cuales nueve son públicas[18]; y (4) consolidación y avance en el Sistema de Información para la Calidad, cuyos resultados apuntan a la construcción de un sistema con indicadores trazadores, con reporte periódico, conforme a los cuales se resalta mejoras en las instituciones prestadoras de servicios 2007-2009 en la oportunidad en la asignación de citas de consulta medicina general de 2,6 días en 2007 a 2,4 en 2009 y la oportunidad en la realización de cirugía programada de 12,6 días a 11,7, sin embargo, hay descensos en la oportunidad en la atención de medicina especializada que paso de 7,5 días a 10 días y la oportunidad en la atención de urgencias de 26,2 minutos a 28,5 minutos (Observatorio de Calidad de la Atención en salud , 2010). Vale mencionar que además se ha promovido la Política Nacional

[17] Datos reportados por las IPS públicas conforme al decreto 2193 de 2004, base corte a mayo de 2009.

[18] Las IPS acreditadas son: instituto del Corazón (Bucaramanga), Hospital Pablo Tobón Uribe de Medellín, y Hospital General de Medellín Luz Castro Gutiérrez de Medellín, ESE Hospital del Sur de Itagüí, Hospital Pablo VI de Bosa en Bogotá, Centro Policlínico del Olaya Bogotá, Centro médico Ibanaco de Cali, Comunidad Hermanas Dominicas Clínica Vista Hermosa de Medellín, Clínica de Occidente de Bogotá, Hospital Universitario Fundación Santa Fe de Bogotá, Fundación Valle de Lili de Cali; Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta de Bogotá, Clínica oftalmológica de Cali; Hospital Nazaret de Bogotá; Hospital departamental Psiquiátrico Universitario de Cali; Laboratorio Clínico Continental de Barranquilla, Fundación Cardioinfantil de Bogotá, Fundación Hospitalaria San Vicente de Paul de Medellín, Hospital Manuel Uribe Ángel de Envigado y Fundación Oftalmológica de Santander Clínica Calos Ardila Lule Foscal de Bucaramanga, Hospital Universitario departamental de Nariño.

de Seguridad del Paciente, diseñada y desplegada con el propósito de prevenir y reducir la ocurrencia de eventos adversos en las instituciones prestadoras y aseguradoras.

Eficiencia. Ante todo es preciso señalar que la información de Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) privadas no existe, por ello en el PND se recomienda desarrollar una estrategia en este sentido, así que sólo hay disponible el análisis en relación con las IPS públicas. En términos eficiencia, entre 2002 y 2005 se observaron resultados de la evaluación de eficiencia inter temporal (DNP, 2007), desarrollada al interior de las IPS públicas (dado que no hay información de las privadas), comparando los resultados de las instituciones reorganizadas en términos de eficiencia técnica relativa, donde se concluye que las instituciones reorganizadas son más eficientes, sin embargo, las instituciones no reorganizadas han venido mejorando en eficiencia. Es términos de resultados financieros la información reportada por las IPS públicas[19] muestra que han aumentado su déficit consolidado total con recaudos, no obstante las IPS reorganizadas lo han disminuido en un 61% entre 2007 y 2009, en tanto que las IPS No reorganizadas lo han duplicado. Los pasivos existentes en las IPS públicas ascienden a $2 billones, han crecido el 3,4% entre 2009 y 2007, no obstante en las instituciones reorganizadas lo han disminuido un 39%. En este sentido, el Gobierno ha apoyado la eficiencia con procesos de asistencia técnica, actualización tecnológica, el desarrollo de Zonas francas en salud, así como, proceso de seguimiento y evaluación, para la retroalimentación de la política.

Estrategias diferenciadas

Si bien las estrategias del sector salud son universales –aseguramiento, acceso, salud pública vacunación y calidad en la prestación de los servicios–, para lograr reducir las diferencias regionales será necesario avanzar en acciones no asociadas directamente al sector salud (reducción de la pobreza, incremento en los años de educación, acueducto y alcantarillado, entre otros). Sin embargo, en aquellos departamentos donde la mortalidad materna, mortalidad infantil y en la niñez son altas (figuras A IV–2- A IV–4) las acciones se enfocarán al fortalecimiento de la estrategia AIEPI, al mejoramiento del acceso a los servicios y la implementación del modelo de atención integral infancia (sección IV.A.1: *Primera infancia, niñez y adolescencia*), al mejoramiento del acceso a los servicios de salud y la calidad de los mismos, en especial en los programas de control prenatal, así como acciones de capacitación a parteras, y actualización de conocimientos a los profesionales de la salud; y de controles de crecimiento y desarrollo.

Como estrategia general se espera que a "…2014, 260 poblaciones rurales tendrán acceso a atención médica básica, de estas 90 poblaciones contarán adicionalmente con unidades de cuidado intermedio a través de la prestación de servicios de telemedicina beneficiando así a la población colombiana que reside en lugares de difícil acceso de nuestra geografía" (Proyecto Vive Digital Colombia, 2010).

Mortalidad infantil y en la niñez

En los departamentos del Chocó, Cauca, Nariño, Arauca, Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas se presentan las mayores tasas de mortalidad infantil y en la niñez. Las estrategias que deberán desarrollarse son:

- El fortalecimiento de la estrategia AIEPI (Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia) iniciará por estos departamentos.

[19] Conforme a la información reportada por las IPS Públicas según el Decreto 2193 de 2004.

- Mejorar la cobertura y calidad de la información. El DANE deberá avanzar en el registro oportuno de las estadísticas vitales, y en particular para el grupo Amazonas (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés), deberá diseñar un mecanismo que permita tener información detallada para cada departamento y no agregada, tal como se presenta hoy.
- Avanzar en la cobertura de acueducto y alcantarillado en el grupo Amazonas, Guajira, Cauca, Cesar y Magdalena, departamentos que presentan las mayores tasa de mortalidad por EDA.

Mortalidad materna

Los departamentos del Grupo Amazonía, Cauca, Caquetá, Putumayo, Meta, Chocó, Boyacá, Arauca, Córdoba, Sucre, Magdalena y la Guajira presentan las mayores tasas de mortalidad materna. Las estrategias para reducir las muertes maternas deben centrarse en el acceso universal[20] a controles prenatales de calidad; para el efecto será necesario:

- Realizar un Plan de seguimiento, control y prevención de la mortalidad materna con las EPS que presentan las mayores muertes maternas[21]: Cabe señalar que todas las EPS deben vincularse a este plan, pero su implementación y seguimiento iniciará por las presenten las mayores tasas.
- Acompañamiento y asistencia técnica al personal especializado en los diferentes niveles de atención[22], a los prestadores de servicios de salud, públicos y privados, para mejoramiento de la calidad en atención para madres gestantes e infantes.
- Fortalecer la Política de Telesalud en sus cuatro componentes: Telemedicina, Teleeducación, Epidemiología, y gestión y administración. Teniendo en cuenta alianzas de instituciones públicas y privadas, que permitan llegar con un mejor servicio a estas regiones de difícil acceso. Esto debe ir acompañado de una estrategia de continua capacitación y actualización al personal que presta los servicios de Telesalud, en el uso de las herramientas que le permiten prestar el servicio, también mediante el uso de las TIC.
- Diseñar e implementar estrategia que permitan mejorar el control prenatal, se exploraran alternativas como telemedicina, capacitación de parteras (según corresponda) o brigadas extramurales.
- Seguimiento y control sobre los prestadores de servicios en dichos departamentos
- Estrategias educativas en las comunidades para inducir demanda, socializar derechos y deberes e identificar factores de riesgo.

[20] Según el SIVIGILA, en el año 2009, El 46,9% de los casos de muertes maternas no accedió a controles prenatales, el 20,6% no tuvo seguimiento dado que sólo asistieron a 3 controles prenatales, de las que accedieron a controles prenatales el 40% fueron atendidos por medico general, el 12,8% por ginecobstetra, el 31% fueron atendidos en IPS de primer nivel de atención, el 12,8% en IPS de segundo nivel, en el 60% de los casos que accedieron a control prenatal se clasifico el riesgo obstétrico.

[21] Según el SIVIGILA, en el año 2009, el 56% de las muertes maternas correspondieron a afiliadas al régimen subsidiado, y el 23% al contributivo.

[22] A pesar de que los casos de muertes maternas accedieron en un alto porcentaje en instituciones (85,8%), la mayoría en IPS de segundo nivel, atendidas por especialista (ginecobstetra), prevalecen fallas en la atención, teniendo en cuenta que el 90% de las causas de muerte materna obedecieron a toxemia y la hemorragias del parto, eventos para los cuales se cuenta con tecnología básica para el manejo de las mismos, como normas y guías de manejo –atención complicaciones del embarazo, atención del parto, postparto y del recién nacido, guía del manejo de las hemorragias, y problemas hipertensivos en el embarazo establecidas en la Resolución 412–, e insumos requeridos: medicamentos antihipertensivos, bancos de sangre; sin embargo, no hay la aplicación correspondiente de esta tecnología básica en las Instituciones Prestadoras de Salud, que de acuerdo a la investigación de casos obedece a serias dificultades de tipo administrativo y financieros entre aseguradores y prestadores.

- Promover el cumplimiento de derechos y deberes de la Gestante por parte de los prestadores de servicios.
- Fortalecer el sistema de vigilancia en salud pública en estos departamentos, a través del análisis y seguimiento de cada uno de los casos de muerte materna.

No obstante estas estrategias, es indispensable realizar un estudio que permita identificar los cuellos de botella que generan retraso en estos indicadores, y definir estrategias para acelerar el cumplimiento de las metas de estos indicadores en el marco de los objetivos de desarrollo de milenio.

Metas departamentales

Tabla A IV–1

Tasa Mortalidad Infantil - Ajustada - Departamental. 2008-2014

Años	2008	2014
Antioquia	18,68	15,91
Atlántico	23,93	23,51
Bogotá	16,49	13,77
Bolivar	41,18	39,80
Boyacá	23,19	20,12
Caldas	14,95	12,50
Caquetá	39,93	37,12
Cauca	46,55	41,98
Cesar	38,10	35,56
Córdoba	35,19	33,57
Cundinamarca	24,84	22,92
Chocó	73,75	66,58
Huila	29,54	26,20
La Guajira	38,64	36,17
Magdalena	32,18	30,58
Meta	34,64	31,32
Nariño	43,64	39,16
Norte de Santander	23,79	21,18
Quindío	15,45	12,04
Risaralda	16,96	13,57
Santander	22,07	20,24
Sucre	27,60	26,01
Tolima	22,24	20,30
Valle	15,93	14,52
Arauca	52,25	49,91
Casanare	37,38	35,99
Putumayo	36,09	33,62
San Andres y Prov.	18,09	16,97
Grupo Amazonía	42,35	41,39
NACIONAL	**20,6**	**17,15**

Fuente: DANE –EEVV, cálculos DANE

Tasa Mortalidad de la niñez - Ajustada - Departamental. 2008-2014

Años	2008	2014
Antioquia	22,76	18,49
Atlántico	27,03	24,55
Bogotá	17,96	13,30
Bolivar	50,14	45,69
Boyacá	28,55	23,12
Caldas	18,05	14,09
Caquetá	52,42	46,33
Cauca	59,65	51,99
Cesar	45,64	39,84
Córdoba	45,40	42,64
Cundinamarca	29,15	25,88
Chocó	95,89	79,12
Huila	39,19	34,48
La Guajira	47,92	43,61
Magdalena	39,08	35,80
Meta	42,74	38,06
Nariño	56,51	51,68
Norte de Santander	27,73	24,32
Quindío	18,88	13,81
Risaralda	20,82	15,40
Santander	24,84	20,40
Sucre	33,89	32,19
Tolima	27,90	24,29
Valle	19,32	15,95
Arauca	66,04	58,85
Casanare	45,73	42,39
Putumayo	49,79	44,62
San Andres y Prov.	23,26	21,14
Grupo Amazonía	53,21	50,42
NACIONAL	**24,89**	**19,61**

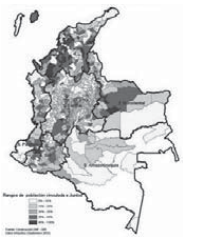
Fuente: DANE –EEVV, cálculos DANE

Anexo IV.B.1-1: Mapas por áreas homogéneas

Figura A IV–6. Familias vinculadas a la Red para la superación de la pobreza extrema

Las familias vinculadas a la Red se concentran en las áreas homogéneas Central y Caribe, cada una con el 38% del total; el área Sur tiene el 13%, la Nororiental el 6%, la Pacífico el 4% y la Amazorinoquia el 1%.

Figura A IV–7. Población de la Red con relación a la población total



La proporción de población de la Red con relación al total es el 19% en el área homogénea Caribe, el 18% en la Sur, el 16% en la Pacífica, el 15% en la Nororiental, el 12% en Amazorinoquia y el 6% en el área homogénea Central.

Figura A IV-8. Porcentaje de familias con cumplimiento de LBF

El 36% de las familias ha cumplido con la mitad o más de los logros, con diferencias por áreas homogéneas: el 47% en el área Central, el 41% en el área Sur, el 39% en el área Nororiental, el 36% en la Amazorinoquia, el 24% en la Caribe y el 22% en la Pacífica.

Figura A IV–9. Familias por vincular

El 31% de las familias por vincular a nivel nacional se ubican en el área homogénea Central y el 35% en el área homogénea Caribe.

Anexo IV.B.1-2: Reporte de beneficiarios de la Red para la superación de la pobreza extrema del Registro Único de Afiliados a agosto de 2010

Tabla A IV–2. Reporte de beneficiarios de la Red para la superación de la pobreza extrema del Registro Único de Afiliados a agosto de 2010

Núm.	Nombre programa	Universo por edad	Personas de la Red atendidas	Porcentaje
1	Adulto mayor fondo de solidaridad pensional - Subcuenta de solidaridad – PSAP	298.326	9.662	3,24%
2	Adulto mayor fondo de solidaridad pensional - Subcuenta de subsistencia – PPSAM	298.326	71.077	23,83%
3	Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño Desplazados	298.326	13.017	4,36%
4	Vivienda de interés social	1.932.903	84.017	4,35%
5	Familias en acción	3.153.362	1.202.970	38,15%
6	Familias guardabosques	1.932.903	24.745	1,28%
7	Jóvenes rurales	484.254	29.700	6,13%
8	Jóvenes en acción	340.372	2.962	0,87%
9	Formación para población Desplazada	2.234.789	77.140	3,45%
10	Subsidio Económico para el adulto mayor	298.326	47	0,02%
11	Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención desplazados	1.932.903	1.367	0,07%
12	Titulación de Baldíos a nivel nacional	1.932.903	5.246	0,27%
13	Generación de Ingresos Vulnerables	1.932.903	12.949	0,67%
14	Red de Seguridad Alimentaria (ReSA)	1.932.903	121.004	6,26%
15	Formación complementaria	2.234.789	43.311	1,94%
16	Formación titulada	2.234.789	6.517	0,29%
17	Oportunidades rurales - Servicios técnicos	1.932.903	1.747	0,09%
18	Alianzas productivas	1.932.903	750	0,04%
19	Subsidio de Vivienda Rural	1.932.903	28.467	1,47%
20	Servicio Público de Empleo	2.234.789	91.009	4,07%
21	Matrícula del Sector Oficial	865.784	579.582	66,94%
22	Subsidio a la matrícula	2.234.789	3.841	0,17%
23	Incentivo	2.234.789	396	0,02%
24	Mujer Cabeza de Familia Microempresaria	1.932.903	2.048	0,11%
25	Hábitat y vivienda	1.932.903	4.071	0,21%
26	Proyectos Productivos ADAM	1.932.903	3.910	0,20%
27	Proyectos Productivos MIDAS	1.932.903	21.197	1,10%
28	Programas de Paz y Desarrollo	1.932.903	11.744	0,61%
29	Generación de Ingresos para Población Desplazada	1.932.903	18.832	0,97%
30	Laboratorios de Paz	1.932.903	6.344	0,33%
31	Conciliación en Derecho	1.932.903	3.160	0,16%
32	Registro para la localización de personas con discapacidad	3.153.362	64.960	2,06%
33	Registro de población Desplazada	3.153.362	346.577	10,99%
34	Matricula Privada	865.784	21.637	2,50%
35	Iniciativas de Inclusión Social con Enfoque Psicosocial (ISEP)	3.153.362	408	0,01%
36	Desarraigados	3.153.362	250	0,01%

Núm.	Nombre programa	Universo por edad	Personas de la Red atendidas	Porcentaje
37	Primera Infancia	235.373	17.044	7,24%
38	Educación superior	1.932.903	9.078	0,47%
39	Materno Infantil	235.373	1.796	0,76%
40	Hogar Comunitario – FAMI	15.730	7.174	45,61%
41	Medio tiempo	235.373	733	0,31%
42	Múltiples tiempo completo	235.373	1.040	0,44%
43	Múltiple medio tiempo	235.373	79	0,03%
44	Grupales tiempo completo	235.373	3.784	1,61%
45	Grupal Medio tiempo	235.373	289	0,12%
46	Hogares Comunitarios de Bienestar Empresariales	235.373	107	0,05%
47	Hogares Comunitarios de Bienestar Empresariales	235.373	5.550	2,36%
48	Hogares infantiles	235.373	6.119	2,60%
49	Lactantes y preescolares	235.373	105	0,04%
50	Jardines Comunitarios	235.373	2	0,00%
51	Desayunos Infantiles Tipo I	235.373	63.673	27,05%
52	Recuperación nutricional	235.373	8.005	3,40%
53	Clubes Juveniles y Prejuveniles	743.298	11.137	1,50%
54	Almuerzos	865.784	75.311	8,70%
55	Desayunos	865.784	185.984	21,48%
56	Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño	298.326	99.226	33,26%
57	Raciones alimentarias de emergencia	3.153.362	2.438	0,08%
58	Hogares sustitutos para niñez en situación de peligro o abandono	1.101.157	6	0,00%
59	Subsidios condicionados en Nutrición	300.349	94.331	2,99%
60	Atención en unidades móviles	3.153.362	1.825	0,06%
61	Fortalecimiento al componente pedagógico y la atención integral a la primera infancia	235.373	9.149	3,89%
62	Vivienda con Bienestar	3.153.362	21.933	0,70%
63	Leche para todos	235.373	5.616	2,39%
64	Tradicionales Empresariales tiempo completo	235.373	344	0,15%
65	Familiar Medio tiempo	235.373	17.444	7,41%
66	Familiar tiempo Completo	235.373	28.431	12,08%
67	Familiar Jornada Alterna	235.373	11	0,00%
	Total atendidos		3.594.425*	

Fuente: Ministerio de la Protección Social, septiembre de 2010.
* Se refiere al número de servicios otorgados a la población de la Red. El número de personas únicas de la Red que fueron atendidas por programas de asistencia social es de 1.955.664.

Con base en el Registro Único de Afiliados del Ministerio de la Protección Social a Agosto 2010, de las 3.153.362 personas acompañadas por la Red para la superación de la pobreza extrema[23], el 62% (1.955.664 personas) ha recibido algún programa de asistencia social.

Sólo 4 de los 67 programas, presentan niveles superiores al 30% de beneficiarios de la Red y la mitad de los programas focalizan la asignación de su oferta por debajo del 1%. Para calcular la focalización se estimaron los rangos de edad que le aplican a cada programa. Es posible que varios programas apunten a un mismo rango de edad.

[23] Información de Acompañamiento Familiar Red para la superación de la pobreza extrema con corte marzo 2010 cargado al RUAF.

Anexo IV.B1–3. Meta graduados de Juntos en el PND

Tabla A IV–3.Meta de Graduados de JUNTOS en el PND

Indicador	2014
Familias que se gradúan de la Red de Superación para la Pobreza Extrema (cumplen con las condiciones de salida -dejan de ser pobres extremas).	350.000

*Se entiendo por familias graduadas aquellas que cumplan con las condiciones de salida que se implementarán en la Red de la Superación para la Pobreza Extrema. Por cumplir las condiciones de salida se entiende que las familias dejan de ser pobres extremas según un conjunto de indicadores de pobreza. La graduación no necesariamente implica salir de los programas sociales de los que son afiliados las familias de la Red.

Anexo IVB.1–4. Metas de cumplimiento de Logros Básicos Familiares priorizados

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS (1)	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen	C. No. familias que cumplen el logro	D. META nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. No. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Directas	Combinadas	Independientes	
Identificación	1. Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad, y las personas mayores de 18 años tienen cédula o contraseña certificada.	1.500.000	75,6%	1.134.028	**100%**	1.500.000	1			Registraduría Nacional del Estado Civil
	2. Los hombres entre 18 y 50 años tienen libreta militar.	917.804	10,6%	96.917	**100%**	917.804	1			Ministerio de Defensa
Ingresos y Trabajo	6. Todas las personas del hogar en edad de trabajar, alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que desarrolla	1.162.935	2.3%	26.748	**24%**	275.219		1		Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Acción Social, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, INCODER, Banca de Oportunidades,
	7. El Hogar alcanza un nivel de activos que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla	1.150.899	2.3%	26.471	**14%**	162.281		1		Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Acción Social, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, INCODER, Banca de Oportunidades,
Educativa y Capacitación	8. Niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial.	307.600 (2)	14,7% (3)	16.404	**100%**	307.600		1		Instituto Colombiano de Bienestar Familiar /Ministerio de Educación Nacional (4)
	9. Menores en edad escolar (5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (9º grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal y las personas, en situación de discapacidad (hasta 22 años), son atendidos por el servicio educativo formal o en un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de	1.439.086 (5)	70,9% (6)	1.019.615	**80%**	1.151.269	1			Ministerio de Educación Nacional

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS (1)	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen	C. No. familias que cumplen el logro	D. META nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. No. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Directas	Combinadas	Independientes	
	sus competencias.									
	10. Adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) alfabetizados.	2.924.147	92,2%	2.694.732	**96,7%**	2.827.732	1			Ministerio de Educación Nacional
	12. Niños y las niñas menores de 15 años, no están vinculados a actividades laborales.	1.406.473	93.5%	1.315.537	**98,3%**	1.383.739		1		Ministerio de la Protección Social
Salud	13. Los integrantes de la familia están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud	1.500.000	74,4%	1.116.461	**100%**	1.500.000	1			Ministerio de la Protección Social
	16. Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente; entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP; con 6 años de edad tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP	415.763	47,5%	197.356	**95%**	394.975	1			Ministerio de la Protección Social
	17. Las gestantes de la familia están inscritas y asisten a los controles prenatales, o reciben atención institucional del parto.	40.620	64%	25.807	**90%** (7)	-				Ministerio de la Protección Social
					95% (8)	-	1			
					50% (9)	-				
	20. Las personas con discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.	378.693	29%	109.403	**35%** (10)	-		1		Ministerio de la Protección Social
Nutrición	23. Niños menores de seis meses reciben al menos cuatro de los seis meses recomendados de lactancia materna exclusiva	42.996	51,6%	22.205	**100%**	42.996	1			Ministerio de la Protección Social
Vivienda (11)	24. La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.	1.500.000	61,2%	918.429	**77%**	1.156.386 (12)		1		Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial /Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/Acción Social
	28. En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos.	1.500.000	39,4%	591.000	**50%**	751.436 (13)		1		Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial /Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/ Acción Social
	29. vivienda no tiene pisos de tierra.	1.500.000	67,0%	1.005.600	**72%**	1.076.285		1		MAVDT/MADR/AS
	32. La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.	1.500.000	20,0%	300.150	**26%**	388.411		1		Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial /Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural /Acción Social
Identidad	37. Familia con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada.	516.837	36,8%	190.416	**100%**	516.837	1			Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Bancarización y Ahorro	42. Las familias que lo requieren han obtenido un crédito a través de un mecanismo financiero formal ó a través de grupos de ahorro y crédito.	221.981	47,6%	105.689	**70%**	155.386		1		Banca de las Oportunidades, Sector Privado
Acceso a la Justicia	44. Familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia, y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos–MASC.	117.447	64,8%	76.091	**69%**	81.091	1			Ministerio del Interior y Justicia

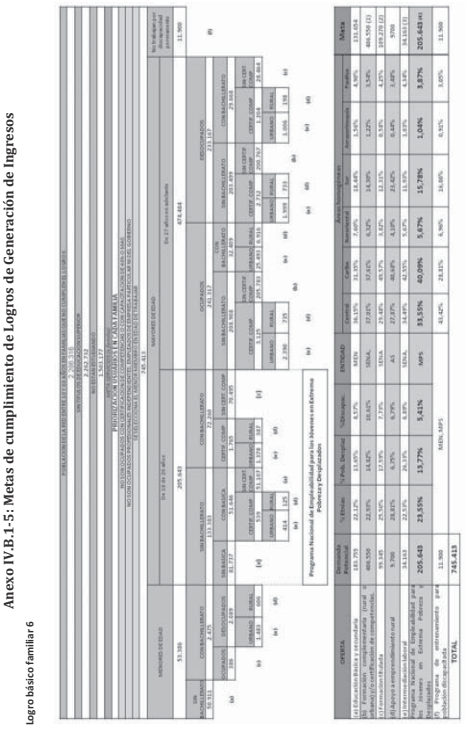
(1) Las metas de la dimensión de educación están medidas en personas, debido a la forma de atención de los programas (cupos).
(2) Meta proyectada a 1.380.653 familias (base diciembre 2010). Sólo aplican niños que a la fecha actual tienen menos de 5 años
(3) Sólo los niños que reciben atención integral cumplen el logro. No incluye niños atendidos por otra modalidad de hogar ICBF.
(4) La meta implica una ampliación de 262.445 a 307.600 cupos destinados a niños Juntos. El compromiso de ICBF y MEN es 42,8% y 57,3%, respectivamente.
(5) Meta proyectada a 1.380.653 familias (base diciembre 2010).
(6) La línea base es producto del cruce de los datos de InfoJUNTOSy los del MEN. El resultado es menor que el que reporta InfoJUNTOS.
(7) Mujeres con 4 o más controles prenatales.
(8) Porcentaje de atención institucional del parto.
(9) Personas inscritas en el Registro de Discapacidad que declaran haber accedido a los servicios según las normas legales vigentes.
(10) Personas que declaran haber accedido a ayudas técnicas.
(11) Fuente cálculos dimensión de habitabilidad: DDU, DDRS- DNP.
(12) A través de los Planes Departamentales de Agua se gestionarán 90.000 conexiones de acueducto y saneamiento a nivel Urbano y 80.000 a nivel rural. Adicionalmente a nivel rural se gestionarán para población vulnerable 5.800 mejoramientos de vivienda y 5.440 subsidios familiares para mejora de vivienda.
(13) A nivel urbano se gestionarán 57.299 subsidios familiar de vivienda nueva para desplazados, 13.950 subsidios familiares de mejora de vivienda para desplazados, 60.000 subsidios familiares de vivienda nueva para población vulnerable y 8.700 mejoramientos de vivienda urbana para vulnerables. A nivel rural se gestionarán 2.800 subsidios familiares de vivienda nueva para desplazados, 9.000 subsidios familiares para mejora de vivienda para desplazados y 3.410 subsidios familiares para vivienda nueva para población vulnerable. Las metas de vivienda urbana que apoyarán la Red para la superación de la pobreza extrema se encuentran alineadas con las metas de la estrategia Viviendas y Ciudades Amables.

El cálculo de las metas para cada logro está basado en el número de familias que aplican al logro (universo – columna A), según expansión a 1.500.000 familias[24]. Los universos son diferentes para cada uno de los logros. La línea base de JUNTOS muestra el nivel de cumplimiento de cada logro, en términos del número de familias de las que aplican (A), cumplen con el logro (columnas B en porcentajes y C en absolutos). A partir de esto y en trabajo conjunto con las entidades nacionales vinculadas a JUNTOS, se estimó el porcentaje de cumplimiento (meta) para cada uno de los logros para el cuatrienio (columnas D en porcentajes y E en absolutos).

Así mismo, las metas para los logros 6 y 7 (Generación de Ingresos) fueron calculadas bajo el supuesto de que una de cada tres familias intervenidas cumplirá los respectivos logros. Este supuesto atiende a la estimación preliminar del número promedio de intervenciones necesarias por familia. El cálculo de las metas de intervención se encuentra detallado en el anexo IV.B.1-5, metas de cumplimiento de los logros de generación de Ingresos.

[24] Aunque faltan 200.000 familias por vincular a la Red JUNTOS, para efectos de las metas se expandieron los reportes de InfoJuntos sobre la meta final de vinculación de familias: 1.500.000. Las metas de los logros 8 y 9 no fueron expandidas y se utilizó el cruce de información de InfoJUNTOS con las bases del MEN y el ICBF.

Anexo IV.B.1-5: Metas de cumplimiento de Logros de Generación de Ingresos



(1) De esta cifra, 60.233 son personas en situación de desplazamiento.

(2) El SENA atenderá 94.270 personas por el programa **Ampliación de Cobertura** y los restantes 15.000 harán parte del programa **Gestión de Centros de Formación.**

(3) De esta cifra, 8.961 son personas en situación de desplazamiento.

(4) El Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados está siendo diseñado conjuntamente entre el **MPS** y **DNP.** A través de éste se brindará un acompañamiento integral para la población de la Red entre 18 a 26 años para su ingreso al mercado laboral formal, además se articulará y complementará con otras políticas activas del mercado laboral.

NOTA METODOLÓGICA

Con el ánimo de focalizar al segmento poblacional en edad de trabajar que enfrenta mayores barreras para alcanzar el logro 6, se utilizó la información de la Línea Base Familiar de InfoJuntos con corte al 15 de agosto de 2010. A partir de esta información se excluyó a las personas que cumplen el Logro, así como aquellas cuyas condiciones les son más favorables para alcanzar este Logro en el corto plazo.

Para identificar la población con mayores dificultades dentro de este grupo, sin disminuir el número de familias, se priorizó el miembro de cada familia con el menor stock de capacidades de acuerdo a sus condiciones de capacitación, situación laboral y edad. Con el núcleo poblacional prioritario definido, se inició la segmentación de la población para caracterizarla en conjuntos semejantes. Partiendo del grupo etario, se clasificó la población según sus condiciones hasta obtener grupos suficientemente homogéneos; de manera que dichos grupos presentaran necesidades similares para efectos de intervenciones en materia de Generación de Ingresos. Esta metodología, así como su impacto en el cumplimiento de logros, es de carácter preliminar.

Logro básico familiar 7

<table>
<tr><td colspan="10">FAMILIAS LA RED QUE NO CUMPLEN EL LOGRO 7</td></tr>
<tr><td colspan="10">660.463</td></tr>
<tr><td colspan="10">NO HAN TENIDO ACCESO A CREDITO</td></tr>
<tr><td colspan="10">574.261</td></tr>
<tr><td colspan="10">SIN FINCA, LOTE, TERRENO O PEDAZO DE TIERRA PROPIA TOTALMENTE PAGADA / SIN VIVIENDA PROPIA TOTALMENTE PAGADA (HABITANTES ZONAS RURALES O URBANAS RESPECTIVAMENTE)</td></tr>
<tr><td colspan="10">407.431</td></tr>
<tr><td colspan="6">RURAL</td><td colspan="4">URBANO</td></tr>
<tr><td colspan="6">204.300</td><td colspan="4">203.131</td></tr>
<tr><td colspan="2">ACCESO A TIERRA</td><td colspan="4">SIN ACCESO A TIERRA</td><td colspan="2">PROPIETARIO DE LA VIVIENDA</td><td colspan="2">NO ES PROPIETARIO DE LA VIVIENDA</td></tr>
<tr><td colspan="2">20.454</td><td colspan="4">183.846</td><td colspan="2">21.500</td><td colspan="2">181.631</td></tr>
<tr><td>TENENCIA FORMAL</td><td>TENENCIA INFORMAL</td><td>OCUPACIÓN AGROPECUARIA</td><td colspan="3">OCUPACIÓN NO AGROPECUARIA</td><td>HA RECIBIDO AT</td><td>NO HA RECIBIDO AT</td><td>ACTIVIDAD PROD EN VIVIENDA O LOCAL</td><td>SIN ACTIVIDAD PROD. EN VIVIENDA O LOCAL</td></tr>
<tr><td>11.787</td><td>8.667</td><td>27.812</td><td colspan="3">156.034</td><td>1.107</td><td>20.393</td><td>18.584</td><td>163.047</td></tr>
<tr><td>HA RECIBIDO AT</td><td>NO HA RECIBIDO AT</td><td></td><td>ACTIVIDAD PROD EN VIVIENDA O LOCAL</td><td colspan="2">SIN ACTIVIDAD PROD. EN VIVIENDA O LOCAL</td><td></td><td></td><td>HA RECIBIDO AT</td><td>NO HA RECIBIDO AT</td><td></td></tr>
<tr><td>428</td><td>11.359</td><td></td><td>20.786</td><td colspan="2">135.248</td><td></td><td></td><td>524</td><td>18.060</td><td></td></tr>
<tr><td>(e)</td><td>(a)</td><td>(d)</td><td>(c)</td><td>HA RECIBIDO AT</td><td>NO HA RECIBIDO AT</td><td>(f)</td><td>(e)</td><td>(b)</td><td>(e)</td><td>(b)</td><td>(f)</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td>694</td><td>20.092</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td>(e)</td><td>(b)</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

OFERTA	Demanda Potencial	% Etnico	% Pob. Desplaz.	ENTIDAD	Áreas homogéneas						Meta (3)
					Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacífico	
(a) Asistencia Técnica rural	11.359	30,95%	8,22%	AS	34,22%	29,90%	4,39%	22,46%	0,74%	8,29%	11.232
(b) Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento empresarial	58.545	25,30%	18,27%	AS, MPS	36,96%	36,46%	8,35%	13,72%	1,63%	2,86%	50.169
(c) Subsidio tierras	27.812	21,59%	3,96%	INCODER	41,76%	24,21%	5,87%	23,58%	0,69%	3,89%	10.000
(d) Formalización de la tenencia de tierras	8.667	37,83%	6,90%	INCODER	32,93%	24,55%	4,49%	21,83%	1,12%	15,08%	12.000
(e) Educación financiera	2.753	28,19%	71,78%	AS	40,32%	27,57%	7,52%	16,93%	1,96%	5,70%	2.753
(f) Banco de apoyo a emprendimientos con recursos de inversión social privada y cooperación internacional	298.295	25,06%	20,33%	AS, MPS y DNP	39,38%	37,77%	5,58%	13,32%	1,17%	2,77%	324.610 (2)
TOTAL	407.431										

(1) Las diferencias entre la demanda potencial y la metas planteadas, obedecen a las restricciones operacionales de las entidades responsables.

(2)Sin embargo el grupo de personas de la Red priorizadas en este ejercicio, que debido a la capacidad de oferta institucional, no hacen parte del grupo de personas beneficiarias de dicha oferta de GI por las líneas de intervención o programas institucionales ya existentes, serán atendidas a través del mecanismo presupuestal dirigido a financiar los emprendimientos de esta población, el cual se enuncia en el presente capítulo en la sección "Oferta Complementaria en la dimensión de ingresos".

NOTA METODOLÓGICA
Con la misma metodología del Logro 6, del total de familias en la línea Base Familiar se excluyeron aquellas que cumplen con el logro 7, así como aquellas que están en una situación favorable para alcanzar este Logro. Para la caracterización se depuró el conjunto de familias en diferentes grupos, de acuerdo a las diferentes condiciones necesarias para el cumplimiento del Logro. Esta metodología, así como su impacto en el cumplimiento de logros, es de carácter preliminar.

Anexo IV.B.1–6: Estado de Línea Base Familiar por áreas homogéneas

Dimensión	Logro	Nacional			1. Central			2. Caribe			3. Nororiental			4. Sur			5. Amazorinoquia			6. Pacífico		
		Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)
Identificación	1. Documentos de identificación	1.500.000	365.972	24,40%	564.042	104.210	18,48%	553.508	183.103	33,08%	93.731	17.336	18,50%	218.627	36.366	16,63%	17.368	4.054	23,34%	52.724	20.902	39,64%
	2. Libreta militar	917.804	820.887	89,40%	320.531	277.735	86,65%	361.302	341.375	94,48%	58.125	49.302	84,82%	135.224	112.697	83,34%	10.408	9.247	88,84%	32.214	30.532	94,78%
	3. Información de SISBEN	1.500.000	1.403.774	93,60%	564.042	522.249	92,59%	553.508	520.559	94,05%	93.731	86.879	92,69%	218.627	207.782	95,04%	17.368	16.590	95,52%	52.724	49.714	94,29%
Ingresos y Trabajo	4. Sustento de adultos mayores	310.868	214.642	69,00%	126.718	84.925	67,02%	105.504	72.555	68,77%	18.479	11.628	62,92%	47.361	36.516	77,10%	2.152	1.374	63,85%	10.655	7.644	71,75%
	5. Ocupación o sustento (mayores de 15 años)	1.164.375	339.394	29,10%	435.959	113.362	26,00%	429.315	137.638	32,06%	74.552	17.515	23,49%	168.349	50.835	30,20%	14.441	4.262	29,51%	41.757	15.782	37,79%
	6. Capacidades personales para la empleabilidad	1.162.935	1.136.130	97,70%	435.204	425.624	97,80%	428.946	419.535	97,81%	74.498	72.623	97,48%	168.121	164.302	97,73%	14.440	13.990	96,89%	41.727	40.056	96,00%
	7. Activos del hogar para desarrollar actividad productiva	1.150.899	1.124.094	97,70%	429.222	419.642	97,77%	425.103	415.692	97,79%	73.480	71.605	97,45%	167.539	163.720	97,72%	14.164	13.715	96,83%	41.390	39.720	95,96%
Educación y Capacitación	8. Atención Integral a niños	438.396	270.641	61,70%	152.085	100.478	66,07%	171.922	96.025	55,85%	28.867	21.844	75,67%	62.670	38.560	61,53%	6.272	4.835	77,09%	16.580	8.899	53,67%
	9. Vinculación de niños al sistema educativo	929.591	207.850	22,40%	332.991	78.375	23,54%	355.480	64.461	18,13%	60.625	16.205	26,73%	131.519	36.595	27,82%	12.884	3.212	24,93%	36.092	9.002	24,94%
	10. Alfabetización de adultos	1.411.496	354.426	25,10%	523.658	106.692	20,37%	527.263	164.801	31,26%	88.706	22.153	24,97%	205.547	40.768	19,83%	16.856	3.574	21,20%	49.466	16.437	33,23%
	11. Educación superior o	539.570	358.717	66,50%	186.707	123.036	65,90%	230.709	156.844	67,98%	29.952	18.412	61,47%	69.738	46.477	66,64%	4.826	2.738	56,74%	17.639	11.210	63,56%

Dimensión	Logro	Nacional			1. Central			2. Caribe			3. Nororiental			4. Sur			5. Amazorinoquia			6. Pacífico		
		Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)
	formación para el trabajo																					
	12.Trabajo infantil	853.030	48.028	5,60%	304.430	17.123	5,62%	327.919	12.839	3,92%	55.885	4.460	7,98%	119.958	10.002	8,34%	11.985	881	7,35%	32.853	2.722	8,29%
Salud	13. Afiliación en salud	1.500.000	383.539	25,60%	564.042	105.428	18,69%	553.508	186.525	33,70%	93.731	22.632	24,15%	218.627	47.778	21,85%	17.368	3.349	19,28%	52.724	17.829	33,81%
	14. Acceso a promoción en Salud	1.500.000	475.346	31,70%	564.042	165.682	29,37%	553.508	192.189	34,72%	93.731	28.524	30,43%	218.627	59.356	27,15%	17.368	4.447	25,61%	52.724	25.148	47,70%
	15. Conocimiento de métodos de planificación	1.499.327	482.710	32,20%	563.784	184.704	32,76%	553.219	161.696	29,23%	93.708	29.223	31,18%	218.548	82.252	37,64%	17.363	4.497	25,90%	52.703	20.338	38,59%
	16. Vacunación de niños	415.763	218.407	52,50%	143.730	66.936	46,57%	163.749	99.615	60,83%	27.382	12.684	46,30%	59.048	24.368	41,27%	5.992	3.105	51,83%	15.862	11.698	73,75%
	17. Atención de mujeres gestantes	40.620	14.814	36,50%	14.253	4.711	33,05%	16.129	6.370	39,49%	2.642	1.029	39,00%	5.507	1.707	31,00%	636	295	46,33%	1.453	701	48,23%
	18. Detección temprana de alteraciones de crecimiento	749.970	254.383	33,90%	263.181	83.199	31,61%	292.155	109.725	37,56%	48.889	17.141	35,10%	106.916	25.354	23,71%	10.661	4.458	41,82%	28.168	14.506	51,50%
	19. Prevención de cáncer de cuello uterino y mama	1.268.684	954.791	75,30%	470.483	326.711	69,44%	474.593	369.000	77,75%	80.317	63.553	79,10%	183.235	145.539	79,43%	15.057	11.959	79,43%	44.998	38.028	84,51%
	20. Rehabilitación y ayudas técnicas de discapacitados	378.693	269.290	71,10%	163.646	108.709	66,43%	110.712	81.807	73,89%	24.789	18.074	72,90%	63.566	48.221	75,86%	4.123	3.002	72,81%	11.856	9.477	79,93%
Nutrición	21. Hábitos para la alimentación	1.500.000	938.527	62,60%	564.042	276.709	49,06%	553.508	450.715	81,43%	93.731	62.308	66,50%	218.627	100.762	46,09%	17.368	11.312	65,13%	52.724	36.722	69,65%
	22.	1.499.992	1.496.703	99,80%	564.037	562.858	99,79%	553.506	551.907	99,71%	93.729	93.575	99,80%	218.627	218.450	99,92%	17.368	17.334	99,81%	52.724	52.579	99,73%

Dimensión	Logro	Nacional			1. Central			2. Caribe			3. Nororiental			4. Sur			5. Amazorinoquia			6. Pacífico		
		Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)
	Consumo de alimentos variados y de manera saludable																					
	23. Lactancia materna exclusiva	42.996	20.791	48,40%	14.962	6.377	42,62%	17.138	10.389	60,62%	2.756	1.160	42,10%	6.087	2.021	33,21%	580	246	42,50%	1.474	598	40,55%
Habitabilidad	24. Agua potable	1.500.000	581.571	38,80%	564.042	169.646	30,08%	553.508	255.336	46,10%	93.731	27.573	29,40%	218.627	85.117	38,93%	17.368	7.208	41,50%	52.724	36.690	69,59%
	25. Manejo de basuras	1.500.000	427.606	28,50%	564.042	87.628	15,54%	553.508	239.606	43,30%	93.731	20.138	21,50%	218.627	51.484	23,55%	17.368	3.953	22,76%	52.724	24.797	47,03%
	26. Sistema de energía convencional o alternativa	1.500.000	197.741	13,20%	564.042	60.082	10,65%	553.508	68.770	12,40%	93.731	15.123	16,10%	218.627	32.111	14,69%	17.368	5.700	32,82%	52.724	15.956	30,26%
	27. Espacios diferenciados en la vivienda	1.500.000	628.994	41,90%	564.042	193.124	34,24%	553.508	292.250	52,80%	93.731	29.662	31,60%	218.627	86.557	39,59%	17.368	5.968	34,36%	52.724	21.433	40,65%
	28. Hacinamiento	1.500.000	908.095	60,50%	564.042	311.107	55,20%	553.508	369.129	66,70%	93.731	59.004	63,00%	218.627	130.092	59,50%	17.368	10.231	58,90%	52.724	28.532	54,10%
	29. Pisos de la vivienda	1.500.000	495.682	33,00%	564.042	118.990	21,10%	553.508	255.084	46,10%	93.731	29.935	31,90%	218.627	74.849	34,20%	17.368	5.794	33,40%	52.724	11.032	20,90%
	30. Implementos para dormir y alimentarse	1.500.000	686.573	45,80%	564.042	238.816	42,30%	553.508	266.313	48,10%	93.731	42.571	45,40%	218.627	103.212	47,20%	17.368	8.767	50,50%	52.724	26.895	51,00%
	31. Sistema de comunicaciones	1.500.000	721.292	48,10%	564.042	312.078	55,30%	553.508	225.544	40,70%	93.731	49.933	53,30%	218.627	98.106	44,90%	17.368	7.333	42,20%	52.724	28.298	53,70%
	32. Materiales adecuados de la vivienda	1.500.000	1.201.568	80,10%	564.042	423.055	75,00%	553.508	451.063	81,50%	93.731	80.865	86,30%	218.627	181.227	82,90%	17.368	17.044	98,10%	52.724	48.314	91,60%
	33. Iluminación, ventilación natural y privacidad	1.500.000	1.179.532	78,60%	564.042	417.601	74,00%	553.508	452.313	81,70%	93.731	75.306	80,30%	218.627	172.913	79,10%	17.368	14.421	83,00%	52.724	46.979	89,10%
	34. Seguimient	1.500.000	1.500.000	100,00%	564.042	564.042	100,00%	553.508	553.508	100,00%	93.731	93.731	100,00%	218.627	218.627	100,00%	17.368	17.368	100,00%	52.724	52.724	100,00%

Dimensión	Logro	Nacional			1. Central			2. Caribe			3. Nororiental			4. Sur			5. Amazorinoquia			6. Pacífico		
		Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)
	o al Plan Familiar																					
	35. Atención víctimas de violencia intrafamiliar y sexual	1.500.000	1.228.677	81,90%	564.042	453.845	80,50%	553.508	461.494	83,40%	93.731	75.413	80,50%	218.627	177.580	81,20%	17.368	13.746	79,10%	52.724	46.601	88,40%
	36. Participación comunitaria	1.499.691	926.769	61,80%	563.932	360.246	63,90%	553.358	377.298	68,20%	93.723	52.040	55,50%	218.595	98.697	45,20%	17.365	8.999	51,80%	52.718	29.298	55,60%
	37. Pautas de crianza humanizada	516.837	326.421	63,20%	179.847	114.396	63,60%	202.313	122.530	60,60%	33.912	23.229	68,50%	73.871	46.409	62,80%	7.369	5.538	75,10%	19.526	14.319	73,30%
	38. Normas de convivencia familiar y resolución de conflictos	1.500.000	1.076.383	71,80%	564.042	404.036	71,60%	553.508	403.129	72,80%	93.731	65.344	69,70%	218.627	154.071	70,50%	17.368	12.792	73,70%	52.724	37.012	70,20%
	39. Cuidado de la persona en situación de discapacidad	391.364	248.291	63,40%	168.850	110.120	65,20%	114.633	78.338	68,30%	25.505	14.627	57,30%	65.860	35.285	53,60%	4.276	2.403	56,20%	12.240	7.519	61,40%
Bancarización y Ahorro	40. Ahorro de la familia	1.500.000	1.431.982	95,50%	564.042	534.771	94,80%	553.508	531.728	96,10%	93.731	88.683	94,60%	218.627	210.194	96,10%	17.368	16.328	94,00%	52.724	50.279	95,40%
	41. Conocimiento de servicios financieros	1.500.000	113.607	7,60%	564.042	37.023	6,60%	553.508	55.443	10,00%	93.731	5.304	5,70%	218.627	11.531	5,30%	17.368	1.150	6,60%	52.724	3.155	6,00%
	42. Crédito (mecanismos formales o grupos de ahorro y crédito)	221.981	116.292	52,40%	84.344	37.481	44,40%	79.869	55.374	69,30%	13.628	5.776	42,40%	37.796	14.126	37,40%	1.920	1.098	57,20%	4.423	2.437	55,10%
Acceso a la Justicia	43. Conocimiento de mecanismos de resolución de	1.497.722	1.175.653	78,50%	563.204	433.128	76,90%	552.604	424.387	76,80%	93.613	75.111	80,20%	218.316	186.467	85,40%	17.360	13.541	78,00%	52.625	43.020	81,70%

Dimensión	Logro	Nacional			1. Central			2. Caribe			3. Nororiental			4. Sur			5. Amazorinoquia			6. Pacífico		
		Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)	Total de familias que aplican (A)	No. familias que no cumplen (B)	% familias que no cumplen (B/A)
	conflictos																					
	44. Atención de operadores de justicia	117.447	41.356	35,20%	58.792	21.714	36,90%	26.551	8.110	30,50%	8.835	3.236	36,60%	18.782	6.842	36,40%	1.910	722	37,80%	2.577	733	28,40%
	45. Acompañamiento a familia en situación de desplazamiento	329.636	0	0,00%	116.774	0	0,00%	120.578	0	0,00%	20.538	0	0,00%	49.492	0	0,00%	8.000	0	0,00%	14.255	0	0,00%

Anexo IV.B.2–1. Mapas sobrepoblación víctima del desplazamiento forzado por la violencia

Figura A IV–10. Índice de presión de recepción de población víctima del desplazamiento forzado por la violencia

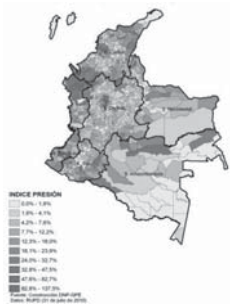


Figura A IV–11. Expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia

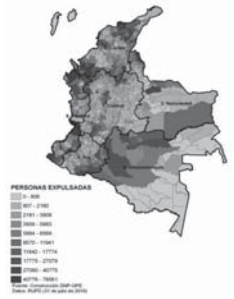
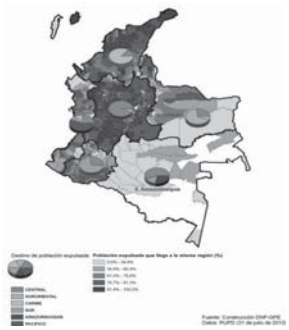


Figura A IV–12. Movilidad de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia



56

Anexo IV.B.2–2. Resultados IGED

Figura A IV–13. Resultados IGED en el territorio

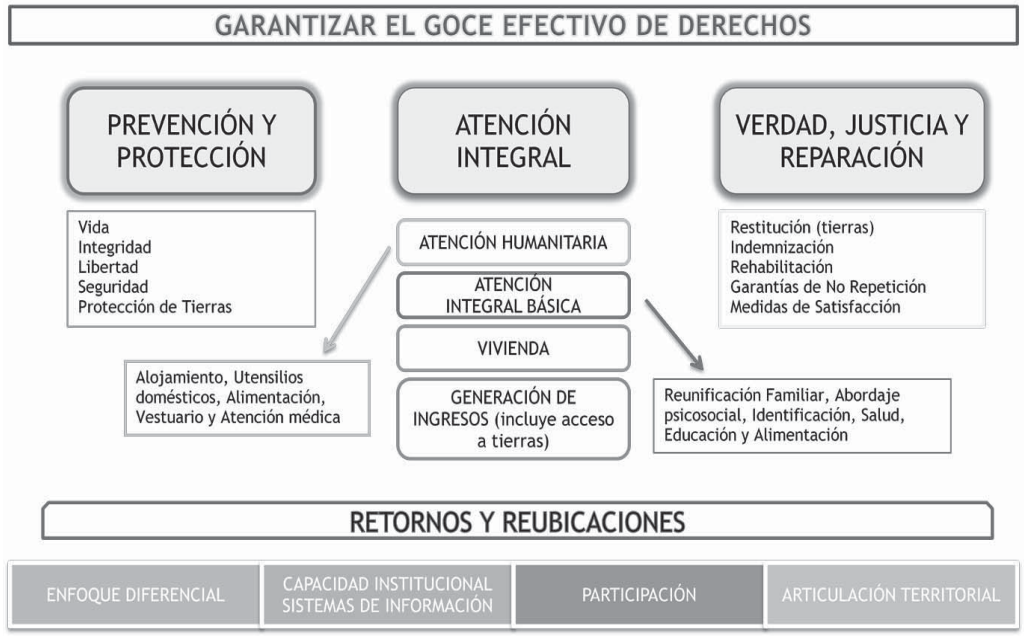
Departamento	Región	AI	AHE	IDENT	EDUC	AFILIACION	A PSICO	ALIMENT	REUNIF	VIV	SEG	LIB	INT	VIDA	TGP	TO	TD
Amazonas/Putumayo	Amazorinoquia	80,62	38,12	95,18	68,65	88,34	64,27	85,20	100,00	6,73	84,93	98,32	86,58	98,47	59,18	48,44	18,16
Guainia Guaviare Vaupes	Amazorinoquia	71,31	8,65	93,26	71,20	92,44	58,67	81,38	100,00	1,16	94,09	95,97	93,19	99,73	57,81	46,51	19,56
Atlantico	Caribe	68,99	18,25	97,47	86,73	86,38	80,31	91,06	100,00	3,45	97,90	98,84	98,06	99,49	58,76	47,18	19,71
Bolivar	Caribe	84,65	33,64	91,08	75,31	87,87	64,80	97,01	100,00	5,92	92,98	97,79	91,40	99,60	51,68	44,19	14,50
César	Caribe	79,28	38,12	94,79	75,61	87,11	54,48	91,62	100,00	15,80	95,81	98,68	95,29	100,00	56,15	49,11	12,55
Cordoba	Caribe	92,33	20,87	94,63	81,79	72,04	40,88	98,71	100,00	6,75	96,77	96,54	97,02	97,97	54,20	46,15	14,85
La Guajira	Caribe	43,69	44,48	96,02	72,63	89,99	64,60	96,58	100,00	1,24	94,36	97,87	92,70	98,75	59,57	51,83	12,98
Magdalena	Caribe	75,71	34,04	94,72	79,13	93,09	39,16	92,44	100,00	8,46	96,54	98,44	95,40	98,91	50,91	41,58	18,33
Sucre	Caribe	67,01	20,48	95,02	76,46	92,56	56,19	95,33	100,00	15,23	97,15	98,33	94,55	97,98	54,69	44,03	19,49
Antioquia	Central	63,60	20,54	97,54	81,76	84,82	51,66	86,57	93,59	23,39	93,78	97,86	91,19	98,85	52,11	39,47	24,27
Bogotá	Central	68,17	67,63	95,26	71,57	65,94	72,31	92,07	96,49	16,77	88,08	98,21	84,70	99,45	56,61	46,06	18,62
Boyacá Cundinamarca	Central	81,55	37,16	95,13	75,19	76,80	61,48	95,55	94,02	22,64	94,54	99,20	89,96	99,29	57,91	45,36	21,68
Caldas Qunidio Risaralda	Central	73,82	65,37	96,33	78,78	87,28	62,16	92,16	98,77	32,12	92,89	97,44	91,87	99,26	55,80	42,12	24,52
Huila Tolima	Central	77,09	48,82	96,99	74,26	80,66	48,03	97,49	37,96	33,38	89,61	98,79	79,33	98,73	60,18	49,33	18,03
Meta	Central	74,96	16,00	95,32	75,91	76,33	44,01	96,27	100,00	19,26	94,24	99,45	97,27	99,78	54,62	46,02	15,74
Santander Norte de Santander	Central	68,32	34,52	94,81	72,95	87,20	47,81	96,93	86,48	26,42	93,77	98,16	92,10	98,81	58,82	49,74	15,44
Valle del Cauca	Central	76,92	31,72	95,25	75,12	77,31	49,39	96,04	98,85	11,04	91,45	94,50	85,93	93,80	59,12	42,98	27,29
Arauca Vichada	Nororiental	76,57	14,60	97,19	73,88	81,60	48,49	94,64	77,17	14,95	96,93	99,40	94,86	99,00	56,17	44,55	20,68
Choco	Pacifico	76,02	18,18	93,15	77,47	97,11	51,20	92,58	90,28	5,35	94,27	97,85	97,54	98,69	48,58	40,31	17,01
Caqueta	Sur	77,65	27,15	94,83	71,63	89,72	73,38	85,19	100,00	6,07	93,20	97,88	95,05	98,96	56,46	43,12	23,63
Cauca	Sur	87,99	24,08	98,33	74,71	79,65	53,08	90,50	93,73	19,88	88,42	99,43	95,07	98,98	58,78	50,20	14,61
Nariño	Sur	81,27	8,15	87,75	72,50	92,41	47,37	91,41	_	8,07	93,86	97,83	89,66	99,62	54,24	48,48	10,62
Total Nacional		**73,91**	**33,98**	**98,02**	**74,50**	**87,80**	**53,36**	**5,40**	**95,54**	**15,89**	**88,80**	**98,05**	**92,00**	**98,84**	**56,37**	**45,76**	**18,81**

Fuente: Informe de Gobierno Nacional de la segunda medición de los indicadores de GED.

SIGLAS: AI: Ayuda Inmediata; AHE: Atención Humanitaria de Emergencia; IDENT: Identidad; EDUC: Educación; AFILIACIÓN: Afiliación al SGSS; A PSICOS: Atención Psicosocial; ALIMENT: Alimentación; REUNIF: Reunificación familiar; VIV: Vivienda; VIDA: Vida; SEG: Seguridad; LIB: Libertad; INT: Integridad; TGP: Tasa Global de Participación; TO: Tasa de Ocupación; TD: Tasa de Desempleo.

Anexo IV.B.2-3. Esquema de la Política para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia

Figura A IV-14. Esquema de la Política para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (Reformulación del año 2009)



Fuente: Acción Social

Anexo IV.B.2–4

Dinámica del desplazamiento y priorización de la atención para el goce efectivo de derechos de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia en cada una de las áreas homogéneas

El propósito de este análisis es establecer un diagnóstico estratégico con respecto a: (1) las diferencias entre las áreas homogéneas frente a la expulsión, recepción y cumplimiento del GED y (2) análisis y priorización de la atención para el GED de la PVDFV en cada una de las áreas homogéneas.

Las fuentes de información utilizadas para el presente análisis son:

- Registro Único de Población Desplazada - RUPD-[25]: para realizar el análisis de expulsión y recepción. El RUPD administra la información sobre la PVDFV, reconociendo sus características sociodemográficas, culturales, geográficas (expulsión y recepción), elementos que sirven de soporte para su atención integral y diferenciada.
- Resultados de indicadores de Goce efectivo de Derechos[26]: para medir el nivel de cumplimiento de los derechos. La fuente de información corresponde a la segunda encuesta para el cálculo de los indicadores (primer seguimiento) realizada por el Gobierno nacional en julio de 2010.

Si bien el análisis se realiza para las áreas homogéneas de: Amazorinoquía, Caribe, Central, Nororiental, Pacífica y Sur, es necesario precisar que los indicadores de GED fueron calculados de manera departamental. Por lo anterior, los resultados y análisis de las áreas homogéneas son indicativos y corresponden a la dinámica de cada departamento.

1. Diagnostico diferenciado de la situación presentada en cada una de las áreas homogéneas frente al tema

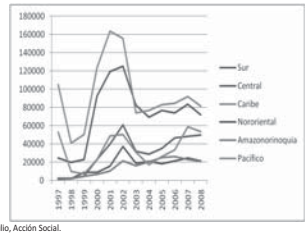
Dinámica de expulsión a nivel regional

En la figura A IV-10 se aprecia, que históricamente en el área Caribe, se ha registrado el mayor número de expulsiones, sobre todo en el período comprendido entre 1999 y el 2002. Sin embargo, a pesar de su decrecimiento para el año 2003, se continuó presentando una tendencia al alza hasta el 2007. Entre 2007 y 2008, a pesar del decrecimiento, el número de personas expulsadas (81.449) fue el más alto en comparación con las demás áreas homogéneas.

[25] Fecha de corte: 31 de julio de 2010. Registro oficial del Gobierno nacional (Acción Social). tomó como fuente de información el Registro Único de Población Desplazada - RUPD-. Los datos estadísticos arrojados por el RUPD provienen de la tabulación de la información que se tiene en el sistema de información de población desplazada (SIPOD).

[26] Los Indicadores de GED para PVDFV tienen como fin evaluar los resultados alcanzados en materia de derechos de la PVDFV. El diseño y formulación de dichos indicadores fue liderado por el Gobierno nacional y adoptado por la Corte Constitucional mediante el Auto 116 de 2008, y partió de un proceso en el que participaron actores como ACNUR, Comisión de Seguimiento y el Ministerio Público. El primer cálculo de estos indicadores (línea de base) se realizó en octubre de 2008. El segundo cálculo (primer seguimiento) se realizó en julio de 2010. El universo de estudio para estas dos encuestas fue la PVDFV incluida en el RUPD.

Figura A IV–15. Expulsión de población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, 1997-2008



Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social.

El área Central es la segunda con mayor expulsión entre el 2000 y 2002; posteriormente, pese al decrecimiento en los años 2003 y 2004, se detecta irregularidad en su comportamiento hasta 2008.

El área Pacífica muestra un crecimiento en los años 2001 y 2002; en los años siguientes decreció y en el 2004 registró el nivel más bajo entre las áreas. A pesar de lo anterior, se aprecia que del 2005 en adelante se incrementó la expulsión mostrando el 2007 como el pico más alto de su historia. Esta tendencia creciente hace evidente la necesidad de incrementar acciones de prevención para así estabilizar esta área.

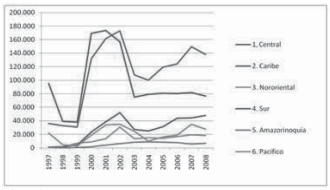
El área Sur muestra una tendencia similar a la del Pacífico. Aunque el pico más alto fue en el 2002 hoy en día mantiene una tendencia creciente. Por tanto, es otra área a la cual se deben implementar acciones de Prevención.

Por último, las áreas Nororiental y Amazorinoquía, pese a presentar los comportamientos más bajos en relación con las demás áreas, es necesario consolidar zonas como el Catatumbo y el Guaviare al interior de sus territorios, tal y como se presentará en el análisis intrarregional.

Dinámica de recepción a escala regional

Los mayores registros de recepción de la PVDFV, se observan en las áreas Central y Caribe (concentrados en las ciudades capitales). Esto ilustra la necesidad de intervención en dos líneas de atención: (1) para los que desean retornar, brindar garantías de desarrollo social (rural y urbano) y (2) para quienes quieran permanecer en las ciudades, desarrollar modelos de desarrollo urbano y social, evitando la lucha por recursos con los pobres históricos, con quienes comparten, en la mayoría de los casos, la misma ubicación periférica dentro de la ciudad.

Figura A IV–16. Recepción de población víctima del desplazamiento forzado por la violencia 1997-2008



Fuente: RUPD: 31 de julio - Acción Social.

El área Amazorinoquía es la que menos ha recibido PVDFV en relación con las demás áreas (198.742 personas). Situación similar se presenta con la Nororiental, a excepción del 2002, en el cual se presentó un pico de recepción.

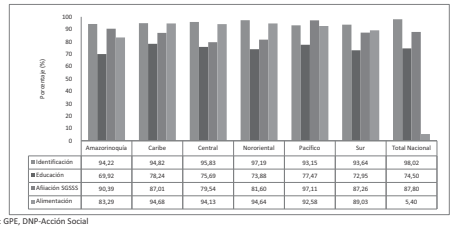
El área Sur registró el mayor nivel de recepción en el 2002. Desde 2004 se ha presentado una tendencia al alza, donde Florencia, Popayán, Pasto y Mocoa han sido las principales ciudades receptoras.

Por su parte, en el área Pacífica se registran comportamientos de intervalos sostenidos tanto de crecimiento como de decrecimiento. Entre 1999 y 2002 se recibieron 34.768 personas; entre 2002 y 2004 se recibieron 9.676 personas y entre 2005 y 2007 se recibieron 34.868 personas.

Goce Efectivo de Derechos en las áreas homogéneas

En lo que tiene que ver con el comportamiento de los indicadores de GED, a continuación se presenta un análisis en tres grupos de derechos. Esta clasificación tiene como soporte la segunda medición del los Indicadores del GED de la PVDFV y refleja el avance o rezago de los mismos.

Figura A IV–17. Indicadores GED de continuidad y mejoramiento



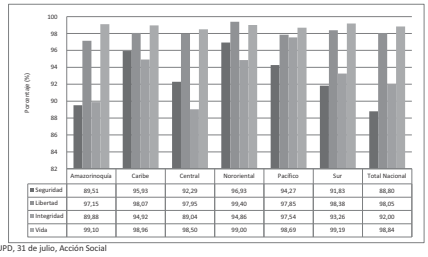
	Amazorinoquia	Caribe	Central	Nororiental	Pacífico	Sur	Total Nacional
Identificación	94,22	94,82	95,83	97,19	93,15	93,64	98,02
Educación	69,92	78,24	75,69	73,88	77,47	72,95	74,50
Afiliación SGSSS	90,39	87,01	79,54	81,60	97,11	87,26	87,80
Alimentación	83,29	94,68	94,13	94,64	92,58	89,03	5,40

Fuente: GPE, DNP-Acción Social

Primer grupo. Para los derechos de I*dentidad*, *Salud, Educación y Reunificación Familiar*, de acuerdo con los indicadores de GED, se evidencian resultados positivos, y en consecuencia, se continuarán y mejorarán las medidas existentes.

En todas las áreas homogéneas se reflejan esfuerzos para la *Identificación* de la PVDFV (indicadores por encima del 90%). Sin embargo, el área Amazorinoquía presenta un rezago frente las demás áreas.

Figura A IV–18. Indicadores GED de protección



	Amazorinoquia	Caribe	Central	Nororiental	Pacífico	Sur	Total Nacional
Seguridad	89,51	95,93	92,29	96,93	94,27	91,83	88,80
Libertad	97,15	98,07	97,95	99,40	97,85	98,38	98,05
Integridad	89,88	94,92	89,04	94,86	97,54	93,26	92,00
Vida	99,10	98,96	98,50	99,00	98,69	99,19	98,84

Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

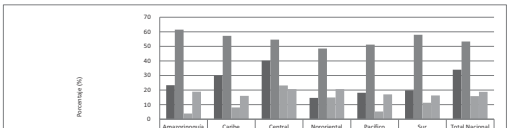
En cuanto a la afiliación a salud, las áreas Central y Nororiental presentan indicadores por debajo del promedio nacional (87%). Con respecto a *Alimentación*, las áreas Amazorinoquía y Sur muestran rezagos frente a las demás regiones.

Frente a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad, a pesar de que los indicadores muestran resultados por encima del 80%, estos son críticos, debido a que implican protección del derecho a la *Vida* y su resultado debería ser del 100%. En materia de *Seguridad e Integridad* los indicadores muestran que Amazorinoquia tiene los niveles más bajos en relación con las demás áreas, mientras que el área Caribe presenta los mejores resultados.

Segundo grupo. Para el derecho a la *Subsistencia mínima* (Atención humanitaria de emergencia y transición) se perciben diferencias entre las áreas homogéneas: el área central un 40,2%, mientras que las demás áreas están por debajo del total nacional que es de un 33,9%.

En materia de *Vivienda* se presenta un nivel bajo de GED, por tanto es necesario reducir las brechas encontradas para este derecho.

Figura A IV–19. Indicadores GED de fortalecimiento y ajuste



	Amazorinoquia	Caribe	Central	Nororiental	Pacífico	Sur	Total Nacional
Subsistencia Mínima Atención Humanitaria de Emergencia	23,39	29,98	40,22	14,60	18,18	19,79	33,98
Apoyo Psicosocial	61,47	57,20	54,61	48,49	51,20	57,94	53,36
Vivienda	3,94	8,12	23,13	14,95	5,35	11,34	15,89
TD	18,86	16,06	20,70	20,68	17,01	16,29	18,81

Fuente: GPE, DNP-Acción Social

Respecto al *abordaje psicosocial* se deben enfocar los esfuerzos en las áreas, Nororiental y Pacífica, con el fin de converger con las demás áreas. Frente a generación de ingresos, la tasa de desempleo muestra indicadores altos en el área central y nororiental, los cuales están por encima de total nacional.

2. Análisis y priorización de la atención para el GED de la PVDFV en cada una de las áreas homogéneas

Este ejercicio parte de la revisión de los datos de expulsión y recepción (datos municipalizados), y del análisis de los resultados departamentales de los indicadores de GED. Es importante reiterar que la información de los indicadores de GED es departamental, por lo cual el análisis se limita a la agrupación de departamentos para cada área homogénea (según el número de municipios de la muestra).

A continuación y frente a cada una de las áreas se expondrá: (1) dinámica del desplazamiento forzado por la violencia (expulsión y recepción); (2) diagnóstico del GED y (3) identificación de los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria. Cabe señalar que para cada una de las áreas homogéneas, la priorización tendrá en cuenta los ejes transversales de la política para PVDFV.[27]

Área Central

Dinámica del Desplazamiento forzado por la violencia

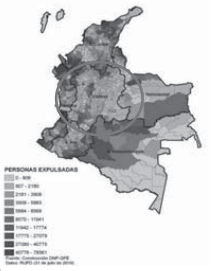
Expulsión

En el área Central se puede establecer que existen zonas consideradas como expulsoras, que comparten características geográficas y culturales pero que administrativamente no están agrupadas y pertenecen a departamentos diferentes. Este es el caso de la zona del sur del Tolima, el norte del Huila y el noroccidente del Valle del Cauca, en adelante zona 1, la cual se encuentra caracterizada por compartir una dinámica de violencia que surge por el afán de monopolizar las

[27] Para el caso étnico los compromisos que han asumido la entidades nacionales bajo el marco jurisprudencial (autos 004 y auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional)

actividades económicas derivadas de los cultivos ilícitos por parte de los grupos al margen de la ley, presencia de corredores estratégicos y asentamientos históricos en la lucha de actores violentos.

Figura A 0-19. Expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia



Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

La zona del Magdalena Medio está dividida en dos sub zonas: una comprende el norte del Tolima, el occidente de Cundinamarca y el oriente de Caldas y la segunda, comprende el suroriente antioqueño, el sur de Bolívar, el occidente de Santander y Boyacá, la cual comparte culturalmente una vida ribereña.

Por último se encuentra la zona 3, puntualmente el suroccidente antioqueño el cual muestra una dinámica de expulsión severa.

Recepción

En el área Central se encuentran las ciudades con mayor recepción: Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Manizales, Pereira, Armenia, Ibagué y Villavicencio.

Tabla A 0-4

Municipio expulsor	Núm. de personas
Samaná (Caldas)	29.963
Medellín (Antioquia)	25.616
Barrancabermeja (Santander)	24.025
Cocorná (Antioquia)	23.485
San Carlos (Antioquia)	21.710
San Luis (Antioquia)	20.441
Urrao (Antioquia)	20.002
Granada (Antioquia)	18.960
Rioblanco (Tolima)	18.677
Ituango (Antioquia)	17.774
Argelia (Antioquia)	14.636

Tabla A 0-5

Municipio receptor	Núm. de personas
Bogotá, D.C.	287.242
Medellín (Antioquia)	182.997
Cali (Valle del Cauca)	73.518
Villavicencio (Meta)	68.853
Ibagué (Tolima)	49.140
Barrancabermeja (Santander)	43.479
Bucaramanga (Santander)	41.600
Neiva (Huila)	38.037
Soacha (Cundinamarca)	32.844
Pereira (Risaralda)	29.385
Bello (Antioquia)	19.121

Municipio expulsor	Núm. de personas
Frontino (Antioquia)	14.032
Yondó (Antioquia)	13.583
San Francisco (Antioquia)	13.210
San Rafael (Antioquia)	13.125
Chaparral (Tolima)	12.783
Tuluá (Valle del Cauca)	12.691

Municipio receptor	Núm. de personas
San Luis (Antioquia)	15.086
Tuluá (Valle del Cauca)	14.768
Samaná (Caldas)	14.042
Floridablanca (Santander)	12.815
Girón (Santander)	12.671
Armenia (Quindío)	12.637

Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Goce Efectivo de Derechos

En *Atención humanitaria de emergencia*, los departamentos de Meta y Antioquia presentan un bajo cumplimiento de este derecho y requieren de una intervención especial. Frente a Educación, Bogotá presenta el indicador más bajo comparado con los otros departamentos del área.

Para el restablecimiento socioeconómico (*Vivienda y generación de ingresos*), Bogotá, Valle del Cauca y Meta, mostraron los indicadores más bajos en relación con los demás departamentos de su área.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en el área central son:

- *Subsistencia Mínima (AHE):* en los departamentos de Meta y Antioquia.
- *Educación:* ampliación de cobertura en Bogotá para niños entre 5 y 17 años.
- *Vida, libertad, integridad y seguridad:* protección de la PVDFV en las zonas 1, 2 y 3 a través de la ruta que se diseñe para ésto. Es necesario fortalecer las acciones de la ruta en Bogotá, Medellín y Cali. La meta del Gobierno nacional es el 100%.
- *Vivienda:* Priorización de las ciudades con mayor recepción, a partir del rediseño de política, por cuanto el área Central concentra el 49% de la PVDFV.
- *Tierras:* Articulación de la política de restitución de tierras con los planes de retornos y reubicaciones, para así garantizar su acompañamiento.

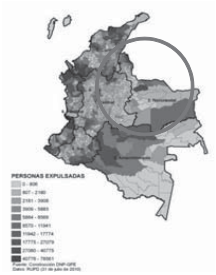
Área Nororiental

Dinámica del Desplazamiento forzado por la violencia

Expulsión

En esta área se pueden establecer dos zonas consideradas como expulsoras: (1) Catatumbo en Norte de Santander y (2) departamento de Arauca.

Figura A IV–20. Expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia



Recepción

Según el RUPD, Cúcuta es la principal receptora de PVDFV en el área nororiental. Es importante tener en cuenta la dinámica que presenta Arauca, Tame y Saravena (Arauca) y Yopal (Casanare).

Tabla A 0-6

Municipio expulsor	Núm. de personas
Tibú (Norte de Santander)	32.700
Tame (Arauca)	28.931
El Tarra (Norte de Santander)	11.941
Convención (Norte de Santander)	11.577
Arauquita (Arauca)	10.967
Cúcuta (Norte de Santander)	10.741
Cumaribo (Vichada)	8.791
Arauca (Arauca)	8.468
Saravena (Arauca)	8.073

Tabla A 0-7

Municipio receptor	Núm. de personas
Cúcuta (Norte de Santander)	53.652
Arauca (Arauca)	13.842
Tame (Arauca)	11.931
Yopal (Casanare)	11.506
Ocaña (Norte de Santander)	10.686
Convención (Norte de Santander)	8.977
Saravena (Arauca)	8.016

Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Goce Efectivo de Derechos

En *Subsistencia mínima* (AHE), los departamentos de Casanare, Arauca y Norte de Santander deben ser priorizados dentro del área, pues estos presentan bajo cumplimiento del derecho. En *Prevención* es necesario incrementar esfuerzos en seguridad con instrumentos tales como el plan de consolidación y la ruta de protección de DD. HH. del MIJ, en las zonas del Catatumbo y el departamento de Arauca.

En restablecimiento social y económico, particularmente *Vivienda y Generación de ingresos,* se han adelantado esfuerzos que deben seguir siendo impulsados para toda el área.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en esta área son:

- *Subsistencia mínima (AHE):* para los departamentos Vichada y Arauca.
- *Vivienda:* priorización de los municipios de Cúcuta, Ocaña, Arauca, Tame, Saravena, Puerto Carreño y Yopal, a partir del rediseño de política.
- *Tierras:* articulación de la política de restitución de tierras con los planes de retornos y reubicaciones, para así garantizar el acompañamiento en la restitución de tierras.

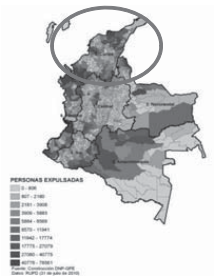
Área Caribe

Dinámica del Desplazamiento forzado por la violencia.

Expulsión

En esta área existen zonas expulsoras que comparten características geográficas y culturales pero que administrativamente no están agrupadas y pertenecen a departamentos diferentes. Las zonas son: nororiente antioqueño, Montes de María, la Sierra Nevada y el sur de Bolívar.

Figura A IV–21. Expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia



Recepción

Santa Marta es la ciudad con mayor recepción de PVDFV, seguida por ciudades capitales de departamento y municipios de Antioquia y el Magdalena Medio.

Tabla A 0-8

Municipio expulsor	Núm. de personas
El Carmen de Bolívar (Bolívar)	72.814
Santa Marta (Magdalena)	61.290
Tierralta (Córdoba)	57.341
Turbo (Antioquia)	55.755
Valledupar (Cesar)	40.775
Fundación (Magdalena)	37.556

Tabla A 0-9

Municipio receptor	Núm. de personas
Santa Marta (Magdalena)	137.404
Sincelejo (Sucre)	86.864
Valledupar (Cesar)	70.427
Cartagena (Bolívar)	65.783
Turbo (Antioquia)	54.295
Barranquilla (Atlántico)	53.813

Municipio expulsor	Núm. de personas
Apartadó (Antioquia)	30.473
Ciénaga (Magdalena)	28.156
San Onofre (Sucre)	26.417

Municipio receptor	Núm. de personas
Montería (Córdoba)	41.001
Apartadó (Antioquia)	40.515
Soledad (Atlántico)	35.381
Riohacha (La Guajira)	33.286
El Carmen de Bolívar (Bolívar)	29.218
Tierralta (Córdoba)	24.775
Fundación (Magdalena)	21.197
San Pablo (Bolívar)	18.066

Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Goce Efectivo de Derechos

En *Subsistencia mínima* (AHE) los departamentos de Córdoba y Sucre deben ser priorizados dentro del área. Finalmente en Vivienda, los departamentos de Atlántico y Magdalena presentan bajos niveles de cumplimiento del derecho.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en el área Caribe son:

- *Subsistencia Mínima* (AHE): en los departamentos Sucre y Córdoba.
- *Educación*: ampliación de cobertura para niños entre 5 y 17 años en La Guajira, el cual presenta un rezago frente a los demás departamentos del Caribe.
- *Vida, libertad, integridad y seguridad*: fortalecimiento de acciones en las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.
- *Vivienda:* priorización de Barranquilla y Riohacha (presentan los indicadores más bajos en el país).
- *Tierras*: articulación de la política de restitución de tierras con los planes de retornos y reubicaciones, para así garantizar el acompañamiento en la restitución de tierras.

Área Sur

Dinámica del Desplazamiento forzado por la violencia

El norte del Putumayo y Caquetá registran el mayor nivel de recepción del área. Es necesario intervenir en los límites entre el Cauca y Nariño y en zonas de frontera con Ecuador y Perú.

Recepción

Los mayores asentamientos de PVDFV están en las ciudades capitales de los departamentos del área (Florencia, Popayán y Pasto) por lo cual se deben priorizar estos centros urbanos.

Figura A IV–22. Expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia

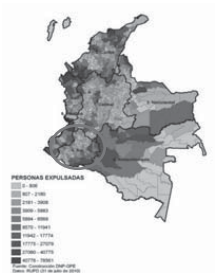


Tabla A 0-10

Municipio receptor	Núm. de personas
Florencia (Caquetá)	64.603
Popayán (Cauca)	54.037
Pasto (Nariño)	34.918
Mocoa (Putumayo)	21.925
Puerto Asís (Putumayo)	20.937
Pitalito (Huila)	12.277
Santander de Quilichao (Cauca)	10.364

Tabla A 0-11

Municipio expulsor	Núm. de personas
Puerto Asís (Putumayo)	30.476
Valle del Guamuez (Putumayo)	25.678
Florencia (Caquetá)	20.394
Puerto Guzmán (Putumayo)	18.541
Orito (Putumayo)	16.296
San Miguel (Putumayo)	13.778
Puerto Rico (Caquetá)	13.242
La Montañita (Caquetá)	13.143
Curillo (Caquetá)	11.078
Puerto Caicedo (Putumayo)	10.018
Buenos Aires (Cauca)	10.005

Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Goce Efectivo de Derechos

Los temas más críticos en el área Sur son los siguientes: Identificación, Subsistencia Mínima (AHE), Alimentación, Atención Psicosocial y Vivienda. El indicador de *Identificación* presenta el resultado más bajo en relación con las demás áreas homogéneas. En cuanto a *Alimentación* se aprecia que Nariño presenta un bajo nivel de cumplimiento. Frente a *Atención psicosocial* los resultados indican la necesidad de intervención. Igualmente, *Vivienda y generación de Ingresos* muestran un comportamiento muy bajo.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en el área Sur son:

- *Subsistencia Mínima* (AHE) y *Alimentación*: priorización de los departamentos de Putumayo y Nariño.

- *Vivienda*: priorización de las ciudades que mayoritariamente han recibido PVDFV: Popayán, Pasto, Florencia, Mocoa, Puerto Asís y Pitalito (concentran el 55% de la PVDFV).
- *Tierras*: articulación de la política de restitución de tierras con los planes de retornos y reubicaciones, para así garantizar el acompañamiento en la restitución de tierras.

Área Amazorinoquía

Dinámica del Desplazamiento forzado por la violencia

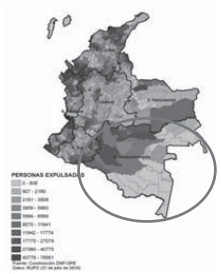
Expulsión

En esta área las mayores zonas de expulsión son los municipios de la Macarena (Meta), San José del Guaviare (Guaviare) y San Vicente del Caguán (Caquetá).

Recepción

San José del Guaviare es el principal centro poblacional que recibe PVDFV.

Figura A IV–23. Expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia



Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social.

Tabla A 0-12

Municipio expulsor	Núm. de personas
San José del Guaviare (Guaviare)	27.079
Vistahermosa (Meta)	25.852
San Vicente del Caguán (Caquetá)	24.303
Cartagena del Chairá (Caquetá)	21.710
Puerto Rico (Meta)	13.411
Mapiripán (Meta)	13.399

Tabla A 0-13

Municipio receptor	Núm. de personas
San José del Guaviare (Guaviare)	20.657
Vistahermosa (Meta)	7.251
Leguízamo (Putumayo)	5.129
Inírida (Guainía)	4.913
Cartagena del Chairá (Caquetá)	4.585
San Vicente del Caguán (Caquetá)	3.907

Goce Efectivo de Derechos

En *Subsistencia Mínima* (AHE) el departamento de Guaviare presenta bajos niveles de cumplimiento. En *Identificación* los resultados son bajos en relación con las demás áreas homogéneas. En cuanto a *Alimentación* se aprecia que Caquetá presenta el indicador más bajo del país. Igualmente en *Vivienda y generación de Ingresos* se evidencian bajos niveles de cumplimiento.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en el área Amazorinoquía son:

- *Subsistencia Mínima* (AHE) y *Alimentación:* en los departamentos de Guaviare y Caquetá.
- *Vida, libertad, integridad y seguridad:* priorización de los departamentos de Caquetá y Guaviare en las rutas que se diseñen para tal efecto.
- *Vivienda:* priorización de San José del Guaviare que concentra el 30% de la población desplazada, a partir del rediseño de política.
- *Tierras:* articulación de la política de restitución de tierras con los planes de retornos y reubicaciones, para así garantizar el acompañamiento en la restitución de tierras.

Área Pacífica

Dinámica del Desplazamiento forzado por la violencia

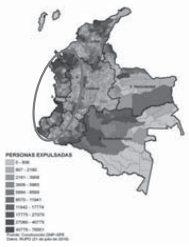
Expulsión

Existen zonas que registran altas cifras de expulsión: sur de Antioquia y norte del Chocó, (zona 1), Buenaventura (zona 2) y las ciudades de Tumaco y Barbacoas en la costa nariñense (zona 3).

Recepción

En el área Pacífica se identifican tres asentamientos importantes de población desplazada; Buenaventura, Quibdó y Tumaco.

Figura A IV–24. Expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia



Fuente: RUPD, 31 de julio, Acción Social

Tabla A 0-14

Municipio expulsor	Núm. de personas
Buenaventura (Valle del Cauca)	78.561
Riosucio (Chocó)	56.379
San Andrés de Tumaco (Nariño)	37.823
El Charco (Nariño)	25.456
Quibdó (Chocó)	23.725
Bojayá (Chocó)	21.923
Mutatá (Antioquia)	19.943
Dabeiba (Antioquia)	18.373
El Tambo (Cauca)	15.516
Barbacoas (Nariño)	13.767

Tabla A 0-15

Municipio receptor	Núm. de personas
Buenaventura (Valle del Cauca)	72.631
Quibdó (Chocó)	52.945
San Andrés de Tumaco (Nariño)	27.401
El Charco (Nariño)	17.581
Mutatá (Antioquia)	15.187
Riosucio (Chocó)	11.310
Barbacoas (Nariño)	6.858
Dabeiba (Antioquia)	6.147
Istmina (Chocó)	4.976
Bojayá (Chocó)	4.243

Goce Efectivo de Derechos

Se encuentra que en *Subsistencia mínima* (AHE) el área Pacífica presenta bajos niveles de cumplimiento. En materia de restablecimiento socioeconómico (*Vivienda y generación de Ingresos*) al igual que en las otras áreas homogéneas se presentan rezagos importantes.

Los derechos que deben ser atendidos de manera prioritaria en el área Pacífica son:

- *Subsistencia mínima* (AHE): priorización de los departamentos de Nariño y Chocó.
- *Alimentación*: Intervención en todos los departamentos del área Pacífica.
- *Educación:* ampliación de cobertura para niños entre 5 y 17 años en los departamentos de Nariño y Cauca.
- *Vida, libertad, integridad y seguridad*: intervención en todos los municipios del área.
- *Vivienda:* intervención en toda el área, a partir del rediseño de política, debido a que *se pres*entan bajos niveles de cumplimiento.

Anexo IV.B.2-5: Metas

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Metas								Responsable	Observaciones
					Linea de base	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacifico		
Prevención	Reducción de los desplazamientos forzados individuales y masivos	Reducción del desplazamiento forzado en un 80%	Operación Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas- CIAT	Operación Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas- CIAT	A 31 de julio de 2010 se encuentran incluidas 3.486.305. En 2009: 143.575 personas en eventos individuales y 10.465 personas en 42 eventos masivos	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Vicepresidencia de la República. Acción Social. MDN. Departamento Administrativo de Seguridad. MIJ ejerce la secretaría técnica.	Según los argumentos enviados por Acción Social, la meta general se justifica en la medida que: 1. Considerando que de 2008 al 2009 la reducción del desplazamiento ha sido de casi 50%, es posible mantener la tendencia gracias a: • La articulación de las Entidades del Estado en la superación de causas estructurales de violencia que generan desplazamiento. • Avance en la cultura de la Prevención del desplazamiento en las Entidades territoriales. • Diseño de estrategia de coordinación interagencial de alto impacto como son: El Plan Nacional de Consolidación y la creación de la Alta Consejeria para la Seguridad Nacional y de la Alta Consejeria para la Seguridad Ciudadana. • Confianza inversionista que fortalece el crecimiento económico del país, permitiendo la focalización de recursos especializados para la recuperación social del territorio. 2. Sin embargo, no deben perderse de vista algunos riesgos : • La reconfiguración de las dinámicas de violencia asociadas a la tercerización del aparato criminal, en especial de las bandas criminales que tercerización sus operación como bandas delincuenciales, combos o parches. • El incremento de la violencia en las ciudades ha venido aumentando el fenómeno de desplazamiento intraurbano en ciudades como Medellín, Cali, Bogotá, Cúcuta, Cartagena, Quibdó, entre otras; que son ejemplos de esta dinámica que refleja la multiplicidad de actores que confluyen en este grave delito. • La expansión de las bandas criminales y de las ONT en negocios como la minería ilegal, microtráfico, redes de prostitución, extorsiones, inciden en el aumento de practicas de coacción que generan desplazamiento. • Los requerimientos de los diferentes órganos de control, de la HCC y el reflejo de esta nueva realidad que orienta a identificar el desplazamiento, no por el autor, sino por el hecho que genera desplazamiento, obliga a ampliar el espectro del carácter de desplazado. En cuanto a la operación del CCAI, Acción Social propone unas zonas específicas que están en defición. **Comentario:** La línea de base se toma de la información del RUPD con corte a 31 de julio de 2010.
			Operación sistema de Alertas Tempranas – SAT	Operación sistema de Alertas Tempranas – SAT		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Defensoría del Pueblo	
			Avanzar en la implementación de los elementos principales del esquema de coordinación y organización del PNCT, en relación con las zonas focalizadas por el gobierno nacional (CCAI)	Porcentaje de avance en la implementación del Plan Nacional de Consolidación Territorial		NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	Acción Social	

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Metas								Responsable	Observaciones
					Linea de base	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacifico		
Vida, Integridad, libertad, seguridad	Personas incluidos en el RUPD que no han sufrido acciones que atenten contra la seguridad, inte4gridad, libertad y vida.	100%	Beneficiar con medidas de protección a la PD que presente riesgo extraordinario o extremo. (Programa de Protección a PD) ,	Porcentaje de personas inculidas en el RUPD que presentaron riesgo, solicitaron protección y fueron beneficiadas con medidas de protección.	Vida (98%), Integridad (92%), Libertad (98,05%) y Seguridad (88,8%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	MIJ	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). El indicador del derecho a la *Vida* mide que los miembros del hogar en situación de desplazamiento presenten la vida (homicidios después del desplazamiento), el indicador del derecho a la *Integridad* mide que los miembros del hogar no sean víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (mira tortura, violencia sexual o robo - no incluye muerte), el inidcador del derecho a la *Seguridad* mide ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atenten contra su seguridad personal (persecución, amenazas, minas antipersona, masacres, combates y atentados), y el indicadores del derecho a la *Libertad* mide que ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria (reclutamiento, detención arbitraria y secuestro).
			Beneficiar a dirigentes de PD con medidas de protección (Programa de Protección a lideres de la PD) ,	Porcentaje de dirigentes de PD que solicitaron protección y fueron beneficiarios de la misma,		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	MIJ	

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial								Responsable	Observaciones
					Línea base	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacífico		
Identidad	Porcentaje de personas incluidas en el RUPD que cuentan con la identificación según su edad	100% de las personas cuentan con la identificación que les corresponde según su edad	Personas mayores de 18 años que cuentan con cédula de ciudadanía	Porcentaje de personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD con cédula de ciudadanía, respecto a población total mayor de 18 años incluida en el RUPD.	98%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Registraduría Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 98% de la población mayor de 18 años cuenta con cédula de ciudadanía. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.
			Personas entre 8 y 17 años que cuentan con tarjeta de identidad	Porcentaje de personas entre 8 y 17 años incluidas en el RUPD con cédula de ciudadanía, respecto a población total entre 8 y 17 años incluida en el RUPD.	97%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Registraduría Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 98% de la población 8 y 17 años cuenta con tarjeta de identidad. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.
			Personas entre 0 y 7 años que cuentan con registro civil	Porcentaje de personas entre 0 y 7 años incluidos en el RUPD con cédula de ciudadanía, respecto a población total entre 0 y 7 años incluidos en el RUPD.	97%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Registraduría Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 97% de la población entre 0 y 7 años cuenta corregistro civil. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.
			Hombres mayores de 18 años con libreta militar	Porcentaje de hombres mayores de 18 años incluidos en el RUPD con libreta militar, respecto a hombres mayores de 18 años inlcuidos en el RUPD.	98%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Ministerio de Defensa Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 97% de los hombres mayores de 18 años cuentan con cédula de ciudadanía y libreta militar. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial								Responsable	Observaciones
					Linea de base	Meta sectorial	Universo total	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacífico	
Educación	Porcentaje de personas de 5 a 17 años que asisten a un establecimiento de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas.	90% de personas de 5 a 17 años que asisten a un establecimiento de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas. (En la medición de indicadores GED el 86% cumple con este derecho).	Garantizar que niños y jóvenes RUPD (5 - 17 años) asistan a un nivel de educación formal (básica y media) de forma regular (80% de las clases impartidas).	Porcentaje de niños y jóvenes desplazados (5-17 años).que asisten de forma regular a niveles de educación formal (básica y media)– Mide la proporción de la población de 5 a 17 años inscritas en el RUPD, que asisten a un establecimiento de educación formal y lo hacen de forma regular. Es decir asisten a por lo menos al 80% de las clases impartidas.	86% del total de personas de 5 a 17 años incluidas en el RUPD.	90%	788.602	90%	90%	90%	90%	90%	90%	MEN	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). El Indicador de GED a la educación establece que todos los niños, niñas y jóvenes del hogar deben asistir regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años). Para poder reportar este indicador anualmente se debe garantizar la continuidad de la fuente Encuesta de IGED pues no es un indicador que corresponda a una fuente secundaria de información. El universo total de personas se calculó del RUPD a 31 de julio de 2010, descontando la reserva técnica.
			Garantizar que niños y jóvenes RUPD (5 - 17 años) asistan a un nivel de educación formal (básica y media)	Proporción de Niños y jóvenes entre 5 y 17 años que asisten a la educación preescolar, básica y media. Mide la relación entre el total de niños de 5 a 17 años en situación de desplazamiento atendidos en el sector educativo que cruzan con la base oficial de registro para la población desplazada (SIPOD).	87%	90%	788.602	90%	90%	90%	90%	90%	90%	MEN	La línea de base tiene como fuente el cruce efectuado por la base de datos oficial del SINEB (Ministerio de educación) con corte preliminar de matrícula del mes de mayo de 2010 y la base total enviada por Acción Social del SIPOD (Acción Social) con corte al mes de mayo de 2010. Para poder reportar este indicador, se requiere que el MEN cuente de manera oportuna y con calidad con la base RUDP con la variable plenamente identificados, por municipio.
			Beneficiar a niños y jóvenes RUPD (5 - 17 años) con acompañamiento de permanencia en sector educativo	Este indicador permite tener una aproximación al acompañamiento a la permanencia en el sistema educativo a la población en situación de desplazamiento de 5 a 17 años atendida. Representa el cruce entre la base oficial del Programa Familias en Acción y el SIPOD, reflejando los niños en situación de desplazamiento beneficiarios del subsidio.	65%	90%	450.000	90%	90%	90%	90%	90%	90%	Acción social	Para el indicador que da cuenta del seguimiento a la permanencia se dejó el mismo que se reporta a la Corte Constitucional por restricciones de información, tomando Familias en Acción como una aproximación al téma de la permanencia toda vez que el subsidio que se entrega a los hogares es condicionado a que los niños entre 5 y 17 años asistan a un establecimiento de educación formal. Se espera fortalecer el seguimiento de la asistencia regular a las aulas por parte de los menores beneficiados por el programa a través de las Secretarías de Educación Municipal. La meta y el universo corresponde al compromiso que adquiere el programa Familias en Acción.

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial										Responsables	Observaciones
					Línea de base	Personas u hogares	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacífico		
Salud - Afiliación al SGSSS	**Porcentaje de personas incluidas en el RUPD afiliadas al SGSSS respecto al total de la PD incluida en el RUPD**	**95% PD afiliada al SGSSS**	Afiliar al SGSSS a las personas RUPD	Porcentaje de personas incluidas en el RUPD afiliadas al SGSSS respecto al total de la PD incluida en el RUPD	88%	_	_	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	MPS	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial se acordó de acuerdo con estos resultados.
Salud - Atención psicosocial	**Personas incluidas en el RUPD que solicitaron apoyo psicosocial y lo recibieron**	**70% de la PD que solicite apoyo psicosocial es atendida**	Otorgar atención psiquiátrica y mental a personas RUPD que solicitaron apoyo psicosocial	Porcentaje de personas en desplazamiento que han solicitaron y recibieron atencion sicosocial respecto a las incluidas en el RUPD	52%	_	_	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	MPS	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial se acordó de acuerdo con estos resultados.
Salud - Vacunación	**Todos los niños menores de 6 años tienen el esquema de vacunación que les corresponde según su edad**	**95% de menores de 6 años tienen esquema de vacunación según su edad**	Garantizar que menores de 6 años tengan esquema de vacunación que les corresponde según su edad.	Porcentaje de niños menores de 6 años tienen el esquema de vacunación que les corresponde según su edad.	_	180.834	190.352	95%	83.184	45.209	10.850	25.317	3.617	12.658	MPS	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010) no permite establecer con claridad la línea de base de este indicador. La meta global y sectorial es resultado de los análisis efectuados por el MPS. Los universos (totales y de cálculo de metas) se calculo teniendo en cuenta los datos del RUPD a 31 de julio de 2010 (sin contar la reserva técnica).

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial										Responsables	Observaciones
					Línea de base	Personas u hogares	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacífico		
Alimentación	**Personas incluidas en el RUPD cuentan con una cantidad suficiente y adecuada de alimentos**	**100% de la PD accede a una cantidad suficiente de alimentos**	Hogares reubicados o acompañados en el retorno que cuentan con condiciones básicas de alojamiento, seguridad alimentaria y oportunidades de ingreso	% Hogares reubicados o acompañados en el retorno que cuentan con condiciones básicas de alojamiento, seguridad alimentaria y oportunidades de ingreso	92%	60.000	-	60.000	5.000	17.000	18.000	2.000	-	18.000	Acción Social	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010), específicamente en el indicador del derecho a la Alimentación. La meta sectorial fue establecida por la Entidad.
			Mujeres gestantes o lactantes beneficiarias de programas de alimentación	% Mujeres gestantes o lactantes beneficiarias de programas de alimentación		ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ICBF	
			Niños entre 6 meses y 5 años con complemento alimentario.	Niños entre 6 meses y 5 años con complemento alimentario.		190.352	190.352	100%	87.562	47.588	11.421	26.649	3.807	13.325	ICBF	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010), específicamente en el indicador del derecho a la Alimentación. La meta sectorial de 100% se incluye dada la obligatoriedad de brindar este servicio. Los universos totales y de atención se calculan teniendo en cuenta los datos del RUPD a 31 de julio de 2010 (sin contar la reserva técnica). Estas metas se encuentran en revisión por parte del ICBF.
			Niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años beneficiarios de programas de alimentación	% Niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años beneficiarios de programas de alimentación		788.602	788.602	100%	362.757	197.151	47.316	110.404	15.772	55.202	ICBF	
			Adultos mayores con complemento alimentario	Adultos mayores con complemento alimentario		108.773	108.773	100%	50.036	27.193	6.526	15.228	2.175	7.614	ICBF	

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial								Responsable	Observaciones
					Linea de base	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacifico		
Reunificación familiar	Porcentaje de hogares incluidos en el RUPD que han sufrido la separación de alguno de sus miembros, han solicitado ayuda del Estado y han sido reintegrados.	80% DE LOS HOGARES QUE SOLICITAN REUNIFICACION FAMILIAR A TRAVES DEL REGISTRO DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA - RUPD	Hogares incluidos en el RUPD que han solicitado reunificacion familiar y han sido reunificados en materia de registro	# de solicitudes de reunificacion en el registro atendidas / Total de soliciudes de reunificacion en el registro recibidas.	95%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	Acción Social - ICBF	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial fue analizada por la Entidad y se refiere a las nuevas familias.

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial									Responsable	Observaciones
					Linea de base	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacifico		
SUBSISTENCIA MINIMA	Porcentaje de hogares incluidos en el RUPD que recibieron Ayuda Humanitaria de Emergencia y/o transición (en los componentes de: asistencia minima, alimentación, alojamiento y salud cuando aplique).	Atender al 80% de la población incluida en el RUPD que es atendida con atención integeral con los componentes de asistencia minima	Atender con ayuda humanitaria de emergencia (en los componentes de alimntacion alojamiento, vestuario y kits no alimentarios) a los nuevos hogares desplazados incluidos en el rupd que se hayan desplazado en la vigencia (maximo 12 meses antes de la declaracion)	Hogares nuevos atendidos con entrega efectiva de ayuda humanitaria de emergencia / Total hogares nuevos incluidos en el RUPD	325.629	361.810	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	Acción Social	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial fue analizada por la Entidad y se refiere a las nuevas familias.
			Atender con ayuda humanitaria de transicion (según estado de vulnerabilidad en el momento de la solicitud) a los hogares desplazados incluidos en el rupd que hayan realizado solicitud	Hogares atendidos con entrega efectiva de ayuda humanitaria de transición incluidos en el RUPD / Total hogares que hayan realizado solicitud	1.200.000	1.500.000	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%	Acción Social	
			Atender los eventos de desplazamientos masivos	% Eventos de desplazamiento masivos atendidos			100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Acción Social	

Derecho	Objetivo General	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Meta sectorial									Responsable	Observaciones
				Personas u hogares	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacífico		
Generación de Ingresos	Capacidades	Empleabilidad	Formación complementaria y/o certificación de competencias y/o reentrenamiento	140.588	351.471	40%	59.047	44.988	7.029	15.465	2.812	11.247	SENA, Ministerio de la Protección Social	
			Formación titulada	48.950	122.374	40%	20.559	15.664	2.447	5.384	979	3.916	SENA, Ministerio de Educación Nacional	
			Intermediación laboral	8.299	20.748	40%	3.486	2.656	415	913	166	664	SENA, Ministerio de la Protección Social	
			Pronajep	143.341	358.353	40%	60.203	45.869	7.167	15.768	2.867	11.467	Ministerio de la Protección Social	Se tomó como base el Ejercicio de Costeo que se presentó a la Corte Constitucional el pasado 1 de julio de 2010, el cual se proyectaba a 10 años. Para este caso, se definieron las rutas en Generación de Ingresos a partir de una caracterización de la población desplazada y se tomó el 40% para cada ruta establecida. La distribución regional se tomó de la distribución del RUPD de la población en edad de trabajar sin contar las personas con discapacidad. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
	Acceso a Activos	Emprendimiento	Apoyo a emprendimiento (urbano y rural)	207.945	519.863	40%	87.337	66.542	10.397	22.874	4.159	16.636	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Acción Social, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Comercio.	
			Asistencia Técnica rural	6.963	17.408	40%	2.925	2.228	348	766	139	557	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
			Proyecto productivo rural	6.091	15.227	40%	2.558	1.949	305	670	122	487	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
			Jóvenes rurales	1.729	4.323	40%	726	553	86	190	35	138	SENA	
			Resa	6.963	17.408	40%	2.925	2.228	348	766	139	557	Acción Social	
		Fortalecimiento	Capitalización/formalización y Fortalecimiento Empresarial	1.261	3.153	40%	530	404	63	139	25	101	Acción Social, MCIT	

81

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial								Responsable	Observaciones
					Linea base	Personas a atender	Meta sectorial 2010 - 2014	Central	Caribe	Nororiental	Sur	Amazorinoquia	Pacífico	
Vivienda	Hogares incluidos en el RUPD que habitan en viviendas con seguridad jurídica y tienen materiales adecuados, espacio adecuado, no enfrentan riesgos geológicos o de otro tipo y tienen acceso a servicios públicos	71.249 hogares con vivienda digna	Hogares con subsidio familiar de vivienda aplicados	No de hogares con subsidio familiar de vivienda aplicados, (por modalidad)	113.000	71.249	100%	17.632	6.068	34.809	3.479	8.148	1.113	MAVDT	La linea de base son los hogares con subsidios ya aplicados. La meta sectorial es determinada con la Entidad responsable.

82

Herramientas complementarias		Objetivo sectorial	Meta sectorial	Responsables	Observaciones
Criterios para determinar la Superación (Cesación) de la Situación de Desplazamiento		Elaboración de la regla técnica para determinar la Superación.	Regla técnica diseñada e implementada	Acción Social- DNP	Aunque el objetivo general de la Política dirigida a la PD es la superación de la situación en la que se ven inmersos por el desplazamiento mismo, es necesario establecer con claridad los criterios técnicos para evaluar la situación del hogar y determinar cuando dicho hogar ha superado dicha situación, al igual que los mecanismos de medición, acompañamiento, etc necesarios para ello. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Determinar los mecanismos para la aplicación y materialización de a regla técnica.		Acción Social - DNP	
Seguimiento al GED (medición de indicadores de GED) a través de juntos.		Adecuación de la Herramienta de medición de Juntos con los IGED	Hogares desplazados en Juntos con medición y seguimiento de los IGED.	Acción Social - DNP	Para lograr la medición de los IGED hogar a hogar es necesario adecuar las herramientas de medición de Juntos y los registros administrativos.
		Adecuación de los registros administrativos a los IGED	Total de Entidades con registros administrativos que han sido adecuados con los IGED	Acción Social- Entidades del SNAIPD	Para establecer sistemas de seguimiento y evaluación de la Política, y en cumplimiento del auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional, se debe continuar con el sistema de certificación a cargo de Acción Social, como coordinador, y el Ministerio del Interior.
		Certificación de las Entidades nacionales y territoriales	Total de Entidades nacionales y territoriales con certificación.	Acción Social- Ministerio del Interior y Justicia.	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
Coordinación Entidades del SNAIPD	Entre Entidades nacionales	Activar todos y cada uno de los Espacios de Coordinación de la Política del orden nacional establecidos en la ley 387 de 1997, el decreto 250 de 2005 y demás.	Funcionamiento regular CNAIPD, SNAIPD (Mesas), y demás espacios de coordinación.	Presidencia - Acción social	Es necesario para el funcionamiento eficiente de la Política, articular las acciones entre los distintos niveles territoriales de Gobierno y entre el mismo niveles de Gobierno. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Definir y articular las rutas de oferta de las Entidades nacionales para la atención de PD.	Rutas conformadas con oferta articulada en torno a la garantía de derechos.	Entidades del SNAIPD	
		Crear y activar mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado.	Mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado. creados y activados.	Acción Social - Ministerio del Interior- Presidencia	
	Entre Nación y Entidades Territoriales	Elaborar un CONPES que establezca la forma de aplicar los principios de Descentralización Administrativa (Coordinación, Concurrencia, Subsidiariedad y Complementariedad)	CONPES elaborado.	Ministerio del Interior y Justicia- Acción Social- DNP (acompañamiento).	
	Entre Entidades Territoriales	Realizar acciones que faciliten a las Entidades territoriales articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD .	Total de acciones realizadas para facilitar a las Entidades territoriales articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD	Ministerio del Interior y Justicia - Acción Social	
		Realizar acciones que ayuden a fortalecer todos y cada uno de los Espacios de Coordinación de la Política en el orden territorial establecidos en la ley 387 de 1997, el decreto 250 de 2005 y demás.	Total de acciones realizadas para fortalecer el funcionamiento regular del SNAIPD (Mesas) y demás espacios de coordinación. en el nivel territorial.	Ministerio del Interior- de Justicia y Acción Social	

Herramientas complementarias		Objetivo sectorial	Meta sectorial	Responsables	Observaciones
Transversales	Enfoque Diferencial	Crear y/o adecuar líneas de atención diferencial que respondan a las necesidades especiales de los sujetos de especial protección constitucional, en cada una de las políticas que buscan el GED	Políticas con líneas de atención diferencial creadas e implementadas.	Entidades del SNAIPD	Solo considerando las necesidades y problemática especial de las mujeres, niños, indígenas, afrodescendientes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad desplazada, se podrá lograr que los mismos superen la situación generada por el desplazamiento, que es el objetivo final de la Política para PD. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
	Retornos y Reubicaciones	Acompañamiento de retornos en el marco de la estrategia retornar es vivir.	1.000.000 de personas o 200.000 Hogares	Acción Social - Entidades del SNAIPD.	Todas las acciones que buscan el restablecimiento social y económico dentro de la Política para PD se deberán realizar en el marco de la reubicación o retorno, buscando soluciones definitivas que lleven a la Superación. En todo caso en las reubicaciones o retornos urbanos o rurales deben buscarse el GED de la PD. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Crear un protocolo de Reubicaciones.	Protocolo de reubicación creado e implementado.	Acción Social- DNP	
		Consolidar los retornos realizados hasta ahora, en torno al GED de la PD retornada.	Numero de retornos existentes consolidados en torno al GED	Acción Social - Entidades del SNAIPD.	
	Adecuación de la Oferta y la Institucionalidad	Revisar y ajustar toda la la oferta existente para la PD, con el fin de que la misma efectivamente contribuya con la superación de la situación de desplazamiento de la PD.	Planes, programas, acciones, proyectos y demás revisados y ajustados.	Acción Social y DNP	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Revisión y adecuación de la Institucionalidad existente para lograr efectivad en a formulación, implementación, ejecución y coordinación de las Políticas.	Institucionalidad revisada y ajustada.	Acción Social y DNP	
	Participación	Establecer acciones que faciliten la participación de la PD en los espacios de coordinación y decisión asociados a la formulación e implementación de las políticas	Espacios de coordinación y decisión asociados a la formulación e implementación de las políticas en donde efectivamente exista participación de la PD	Acción Social	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
	Atención y Abordaje Psicosocial	Crear y/o adecuar rutas y programas específicos de Abordaje psicosocial en las políticas que buscan el GED.	Políticas con rutas de Abordaje Psicosocial creadas e implementadas	Ministerio de la Protección Social- Entidades del SNAIPD	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Definición y creación de los estándares mínimos para aplicar el Abordaje Psicosocial .	Estándares mínimos creados e implementados	Ministerio de Protección Social- Entidades del SNAIPD	
	Sistemas de Información	Adecuar los parámetros existentes para la valoración e ingreso al RUPD	Parámetros revisados y ajustados.	Acción Social	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Articular los sistemas de información tales como: RUAF , Juntos, RUPD, RUPTA y otros nacionales y territoriales.	Sistemas de información revisados y articulados.	Entidades SNAIPD	
	Articulación de Políticas	Diseñar e implementar mecanismos de articulación y Ventanilla Única.	Mecanismos diseñados e implementados	Acción Social - DNP	Específicamente para las políticas de Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras.
	Reparación Integral	Articular acciones para la Reparación Integral de la PD.	Rutas de Reparación Integral creadas e implementadas.	Entidades del SNAIPD	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.

Herramientas complementarias		Objetivo sectorial	Meta sectorial	Responsables	Observaciones
Criterios para determinar la Superación (Cesación) de la Situación de Desplazamiento		Elaboración de la regla técnica para determinar la Superación.	Regla técnica diseñada e implementada	Acción Social- DNP	Aunque el objetivo general de la Política dirigida a la PD es la superación de la situación en la que se ven inmersos por el desplazamiento mismo, es necesario establecer con claridad los criterios técnicos para evaluar la situación del hogar y determinar cuando dicho hogar ha superado dicha situación, al igual que los mecanismos de medición, acompañamiento, etc necesarios para ello. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Determinar los mecanismos para la aplicación y materialización de a regla técnica.		Acción Social - DNP	
Seguimiento al GED (medición de indicadores de GED) a través de juntos.		Adecuación de la Herramienta de medición de Juntos con los IGED	Hogares desplazados en Juntos con medición y seguimiento de los IGED.	Acción Social - DNP	Para lograr la medición de los IGED hogar a hogar es necesario adecuar las herramientas de medición de Juntos y los registros administrativos.
		Adecuación de los registros administrativos a los IGED	Total de Entidades con registros administrativos que han sido adecuados con los IGED	Acción Social- Entidades del SNAIPD	Para establecer sistemas de seguimiento y evaluación de la Política, y en cumplimiento del auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional, se debe continuar con el sistema de certificación a cargo de Acción Social, como coordinador, y el Ministerio del Interior.
		Certificación de las Entidades nacionales y territoriales	Total de Entidades nacionales y territoriales con certificación.	Acción Social- Ministerio del Interior y Justicia.	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
Coordinación Entidades del SNAIPD	Entre Entidades nacionales	Activar todos y cada uno de los Espacios de Coordinación de la Política del orden nacional establecidos en la ley 387 de 1997, el decreto 250 de 2005 y demás.	Funcionamiento regular CNAIPD, SNAIPD (Mesas), y demás espacios de coordinación.	Presidencia - Acción social	Es necesario para el funcionamiento eficiente de la Política, articular las acciones entre los distintos niveles territoriales de Gobierno y entre el mismo niveles de Gobierno. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Definir y articular las rutas de oferta de las Entidades nacionales para la atención de PD.	Rutas conformadas con oferta articulada en torno a la garantía de derechos.	Entidades del SNAIPD	
		Crear y activar mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado.	Mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado. creados y activados.	Acción Social - Ministerio del Interior- Presidencia	
	Entre Nación y Entidades Territoriales	Elaborar un CONPES que establezca la forma de aplicar los principios de Descentralización Administrativa (Coordinación, Concurrencia, Subsidiariedad y Complementariedad)	CONPES elaborado.	Ministerio del Interior y Justicia- Acción Social- DNP (acompañamiento).	
	Entre Entidades Territoriales	Realizar acciones que faciliten a las Entidades territoriales articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD .	Total de acciones realizadas para facilitar a las Entidades territoriales articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD	Ministerio del Interior y Justicia - Acción Social	
		Realizar acciones que ayuden a fortalecer todos y cada uno de los Espacios de Coordinación de la Política en el orden territorial establecidos en la ley 387 de 1997, el decreto 250 de 2005 y demás.	Total de acciones realizadas para fortalecer el funcionamiento regular del SNAIPD (Mesas) y demás espacios de coordinación. en el nivel territorial.	Ministerio del Interior- de Justicia y Acción Social	

Herramientas complementarias		Objetivo sectorial	Meta sectorial	Responsables	Observaciones
Transversales	Enfoque Diferencial	Crear y/o adecuar líneas de atención diferencial que respondan a las necesidades especiales de los sujetos de especial protección constitucional, en cada una de las políticas que buscan el GED	Políticas con líneas de atención diferencial creadas e implementadas.	Entidades del SNAIPD	Solo considerando las necesidades y problemática especial de las mujeres, niños, indígenas, afrodescendientes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad desplazada, se podrá lograr que los mismos superen la situación generada por el desplazamiento, que es el objetivo final de la Política para PD. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
	Retornos y Reubicaciones	Acompañamiento de retornos en el marco de la estrategia retornar es vivir.	1.000.000 de personas o 200.000 Hogares	Acción Social - Entidades del SNAIPD.	Todas las acciones que buscan el restablecimiento social y económico dentro de la Política para PD se deberán realizar en el marco de la reubicación o retorno, buscando soluciones definitivas que lleven a la Superación. En todo caso en las reubicaciones o retornos urbanos o rurales deben buscarse el GED de la PD. Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Crear un protocolo de Reubicaciones.	Protocolo de reubicación creado e implementado.	Acción Social- DNP	
		Consolidar los retornos realizados hasta ahora, en torno al GED de la PD retornada.	Numero de retornos existentes consolidados en torno al GED	Acción Social - Entidades del SNAIPD.	
	Adecuación de la Oferta y la Institucionalidad	Revisar y ajustar toda la la oferta existente para la PD, con el fin de que la misma efectivamente contribuya con la superación de la situación de desplazamiento de la PD.	Planes, programas, acciones, proyectos y demás revisados y ajustados.	Acción Social y DNP	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Revisión y adecuación de la Institucionalidad existente para lograr efectivad en a formulación, implementación, ejecución y coordinación de las Políticas.	Institucionalidad revisada y ajustada.	Acción Social y DNP	
	Participación	Establecer acciones que faciliten la participación de la PD en los espacios de coordinación y decisión asociados a la formulación e implementación de las políticas	Espacios de coordinación y decisión asociados a la formulación e implementación de las políticas en donde efectivamente exista participación de la PD	Acción Social	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
	Atención y Abordaje Psicosocial	Crear y/o adecuar rutas y programas específicos de Abordaje psicosocial en las políticas que buscan el GED.	Políticas con rutas de Abordaje Psicosocial creadas e implementadas	Ministerio de la Protección Social- Entidades del SNAIPD	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Definición y creación de los estándares mínimos para aplicar el Abordaje Psicosocial .	Estándares mínimos creados e implementados	Ministerio de Protección Social- Entidades del SNAIPD	
	Sistemas de Información	Adecuar los parámetros existentes para la valoración e ingreso al RUPD	Parámetros revisados y ajustados.	Acción Social	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.
		Articular los sistemas de información tales como: RUAF , Juntos, RUPD, RUPTA y otros nacionales y territoriales.	Sistemas de información revisados y articulados.	Entidades SNAIPD	
	Articulación de Políticas	Diseñar e implementar mecanismos de articulación y Ventanilla Única.	Mecanismos diseñados e implementados	Acción Social - DNP	Específicamente para las políticas de Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras.
	Reparación Integral	Articular acciones para la Reparación Integral de la PD.	Rutas de Reparación Integral creadas e implementadas.	Entidades del SNAIPD	Estas metas se encuentran en revisión por parte de las Entidades responsables.

Anexo IV.C.1–1

Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos

El Gobierno Nacional a través de diferentes ministerios y entidades protocolizó la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos* con los grupos étnicos, a través de las siguientes respuestas institucionales y acuerdos, los cuales se trascriben de las actas firmadas por el Gobierno nacional y los representantes de los grupos étnicos.

1. Respuesta institucional a las propuestas del Pueblo Rrom (Gitano)

Ministerio del Interior y de Justicia

1. En el marco de la Comisión Nacional de Diálogo con el grupo étnico Rrom, el Ministerio del Interior y de Justicia, avanzará en la formulación de un proyecto de ley para el grupo étnico Rrom que responda a sus particularidades propias.
2. El Ministerio del Interior y de Justicia, coordinará con las diferentes entidades del nivel gubernamental para que dentro de la estructura interna de cada entidad exista una dependencia encargada de atender los asuntos relacionados con la población Rrom o gitana desde el marco de las competencias de cada una de ellas.
3. Se avanzará con la expedición de un decreto con fuerza de ley, para regular los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a la población Rrom en lo relativo a:
   a. Generar el marco legal de la política pública de atención, reparación integral y de restitución de tierras de las víctimas pertenecientes a la población Rrom, de conformidad con la Constitución Política, los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
   b. En la elaboración de las normas con fuerza de ley que desarrollen la política pública diferencial para las víctimas pertenecientes a la población Rrom, el Gobierno nacional consultará a los pueblos étnicos a través de las autoridades y organizaciones representativas bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional, la ley y el derecho propio, con el fin de dar cabal cumplimiento al derecho fundamental de la consulta previa. La metodología de la consulta previa para la elaboración de las normas con fuerza de ley que desarrollen la política pública diferencial para las víctimas pertenecientes al grupo étnico Rrom, será concertada entre el Gobierno nacional y éste grupo étnico a través de las autoridades y organizaciones representativas.

Ministerio de Educación Nacional

1. En coordinación con las secretarias de educación de las entidades territoriales certificadas orientará en el marco de su política de inclusión y equidad, la atención pertinente a la población estudiantil Rrom, dando continuidad a la propuesta de ofrecer una educación pertinente que responda a las características, necesidades y aspiraciones de este grupo, buscando fortalecer a través de proyectos etnoeducativos, la formación de maestros, el diseño de currículos interculturales, concertados con sus comunidades, la producción de materiales bilingües y la revitalización de las lenguas propias.

2. Promoverá la atención educativa a esta población en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas.
3. Promoverá la adecuada caracterización de las personas pertenecientes al pueblo Rrom-gitano en el reporte de matrícula.
4. Promoverá la construcción de currículos interculturales en las instituciones educativas que atienden población Rrom
5. El Icetex tendrá en cuenta a la población Rrom en el diseño de sus políticas de promoción de la educación superior a través del otorgamiento de créditos educativos.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

1. Por medio del Convenio Núm. 288 firmado entre el ICBF y el SENA, se focaliza y gestiona la inclusión de beneficiarios(as) del ICBF a los planes de formación del SENA, priorizando las poblaciones de Grupos Étnicos y con base a los diagnósticos, investigaciones y balances de coberturas logrados, se podrá aumentar de manera diferencial la inclusión de personas del Pueblo Rrom beneficiarias del ICBF, a las diferentes propuestas educativas ofertadas por el SENA, así como analizar las posibilidades de apertura curricular, en áreas de formación características de los saberes y oficios tradicionales de la cultura gitana
2. El ICBF con el propósito de brindar una atención diferencial pertinente, viene realizando esfuerzos para actualizar los lineamientos de acuerdo a las particularidades culturales de los grupos étnicos, mediante ejercicios de formación multicultural a nivel intra-institucional, proporcionando herramientas de comprensión teórico-prácticas a los servidores públicos de las diferentes dependencias y Regionales, de tal manera que la complejidad histórico-cultural y normativa del tema, pueda ser de conocimiento y abordaje transversal al funcionamiento del Instituto.
3. El ICBF brindará atención diferencial pertinente en primera infancia de acuerdo a lo establecido en el Comité Intersectorial de Atención Integral para la Primera Infancia liderado por la Presidencia de la República.
4. El ICBF viene trabajando en el proyecto de apoyo al Fortalecimiento de Familias de Grupos Étnicos a través del cual se adelantan procesos y acciones que favorecen el desarrollo de las familias de comunidades Indígenas, Afrocolombianas, Raizales y Rrom, reafirmando sus identidades culturales, usos y costumbres y fortaleciendo sus estructuras socio-económicas y políticas, de tal forma que permitan mejorar sus condiciones de vida y posibiliten su crecimiento como personas y grupos capaces de ejercer los derechos que les son inherentes.
5. El ICBF podrá concertar con las autoridades tradicionales Rrom las intervenciones realizadas a través de este proyecto para apoyar a las diferentes comunidades (kumpeñys) que se focalicen con respecto a su situación de vulnerabilidad, gestiones o requerimientos específicos.

   Los objetivos de este programa con las comunidades de grupos étnicos, se direccionan hacia dos ámbitos fundamentales: (1) apoyar procesos económicos y productivos en el área de soberanía alimentaria, y (2) favorecer iniciativas en las comunidades de recuperación cultural. Para tales efectos, se parte de comprender las particularidades socioculturales de las comunidades de grupos étnicos apoyadas y por supuesto, del potencial sapiencial y acervo cultural de subsistencia intrínseco, que en ellas reside.
6. En el marco del proceso de construcción de minutas diferenciales con enfoque étnico que se ha venido desarrollando por el ICBF, se podrá trabajar en la inclusión de saberes y tradiciones

gastronómicas de este pueblo en los programas que posean servicios de complementación alimentaria que tengan cobertura a esta población étnica.

7. Analizar las coberturas de atención a adultos mayores gitanos del Programa de Adulto Mayor, Juan Luis Londoño de la Cuesta y concertar la modalidad apropiada para su atención conforme a sus particularidades culturales - Ración Servida o Ración para Preparar.

Departamento Nacional de Planeación - DNP

1. Promover la Comisión Nacional de Diálogo como el mecanismo para facilitar la interlocución del Pueblo Gitano con el Gobierno nacional, en el marco del Decreto 2957 de 2010, el cual en el artículo 10º crea dicha instancia.
2. Apoyar, en el marco de sus funciones, las gestiones para la implementación de los lineamientos establecidos en el Decreto 2957 de 2010.
3. Acompañar al Ministerio del Interior y de Justicia en el proceso de construcción concertada del proyecto de ley para el grupo étnico Rrom.

Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA

1. El SENA con el fin de brindar capacitación para el trabajo en igualdad de condiciones pone a disposición de esta población la oferta del formación del Programa Jóvenes Rurales Emprendedores, en donde se desarrollan proyectos enfocados a seguridad alimentaria, confecciones, artesanías y demás que incidan en la generación de nuevas alternativas económicas y productivas, para esto se establecerá contacto con los líderes del Pueblo Rrom en cada ciudad donde residen con el fin de concertar los proyectos a desarrollar.
2. A través del Servicio Nacional se les brindará talleres de orientación ocupacional que les permita identificar su perfil ocupacional, intereses ocupacionales, con el fin de identificar sus necesidades de formación que les permita mejorar sus niveles de empleabilidad e inserción laboral.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio Industria y Turismo, promoverá entre las organizaciones de la población Rrom, las políticas, programas, proyectos e instrumentos que coadyuven a su desarrollo empresarial y productivo. De manera específica:

1. Promocionará el acceso a los servicios no financieros del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Mediana Empresas - FOMIPYME -, como instrumento que apoya el fortalecimiento de unidades productivas mediante la entrega de recursos de cofinanciación para el fortalecimiento en las siguientes áreas: mejoramiento productivo y de gestión empresarial, innovación, desarrollo y transferencia tecnológica, promoción y acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC), logística empresarial, mercadeo y comercialización, entre otras[28].

[28] El Fondo Fomipyme es una cuenta adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que entrega recursos no reembolsables a las entidades oferentes de servicios empresariales y a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el manual de operación del fondo. Los recursos del Fomipyme no se entregan para ninguno de los siguientes ítems: Capital semilla para creación de negocios, por lo tanto no entrega recursos para maquinaria, equipos y herramientas de trabajo. Tampoco entrega recursos para pago de sueldos, pago de servicios públicos, compra de materias primas, compra de insumo, pago de arriendos, adecuaciones locativas o cualquier obra física. De acuerdo con la forma de operación del Fomipyme, los recursos se entregan para: capacitaciones administrativas, técnicas y de gestión gerencial, siempre y cuando no puedan ser atendidas por el SENA; asistencia técnica, transporte y logística para participación en ferias y eventos comerciales; certificaciones en Buenas prácticas

2. Fomentará el conocimiento y aplicación de la normativa y los instrumentos que facilitan la formalización empresarial y la generación de empleo; lo cual redundará en el reconocimiento legal de las organizaciones comerciales del pueblo gitano y la comercialización de sus productos de forma legal.
3. Fomentará el conocimiento de los mecanismos e instrumentos legales para el apoyo al emprendimiento. En particular fomentará el conocimiento sobre las Redes Regionales de Emprendimiento que funcionan en los departamentos de mayor presencia de población Rrom, sus actores, los instrumentos de apoyo y la Red académica que provee servicios de acompañamiento desde la concepción de una iniciativa empresarial hasta la puesta en marcha de la empresa.
4. Promoverá el acceso a los servicios financieros, en particular el Programa Banca de las Oportunidades, un programa de inversión administrado por Bancóldex , que tiene como objetivo promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas, y emprendedores.

Ministerio de la Protección Social

1. Garantizar el diseño e implementación de acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, basadas en la Atención Primaria en Salud, con enfoque diferencial y criterios de calidad. Estas acciones deberán contar con la participación del pueblo gitano, con el fin lograr la adecuación sociocultural de los servicios.
2. A través del Ministerio de la Protección Social, se garantizará la creación y puesta en marcha de una mesa de concertación para abordar de manera integral y universal las necesidades de salud y seguridad social del pueblo Rrom.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social

1. Acción Social a través de la Estrategia para la superación de la Pobreza JUNTOS avanzará en la identificación de la población Rrom en el país, en la caracterización de las necesidades más apremiantes de la población, y en estimular en las entidades pertenecientes a la estrategia, la concreción de compromisos que fomenten el mejoramiento de sus condiciones de vida
2. La Estrategia JUNTOS, en concordancia con el "Plan de acciones afirmativas para la pervivencia del pueblo Rrom –Gitano– de Colombia", pondrá a disposición de los entes territoriales y de

de manufacturas; HACCP, registro Invima, código de barras, procesos de patentamiento; diseño y desarrollo de productos y procesos; diseño de empaques; acceso a tecnologías de información; transporte del equipo ejecutor que acompaña la implementación de un plan de negocio para crear una unidad productiva o para fortalecerla; diseño de prototipos; Honorarios de personal no calificado para el desarrollo de actividades específicas del proyecto; gastos de alimentación para el personal no calificado y los beneficiarios del proyecto durante las capacitaciones y asistencias técnicas; acompañamiento requerido para la presentación de los planes de negocios a las entidades financieras y para el desarrollo de la inversión (post crédito), entre otros.
Para acceder a los recursos económicos del Fondo FOMIPYME, debe haber un proponente debidamente constituido ante la Cámara de Comercio, que puede ser cualquiera de las siguientes entidades: Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en forma individual o asociada; las organizaciones de apoyo a las empresas como por ejemplo, la Cámara de Comercio, Asociaciones de Productores, Organizaciones de Economía Solidaria, Cajas de Compensación Familiar, entre otros. La ruta para postularse para acceder al apoyo económico del Fondo Fomipyme es la siguiente: (1) El proponente se informa sobre las convocatorias vigentes y los términos de referencia que son publicados en la página web. de este Ministerio: www.mincomercio.gov.co, desarrollo empresarial - logo FOMIPYMEM; (2) Para participar las entidades deberán estar legalmente constituidas ante la Cámara de Comercio con un tiempo de existencia de dos años, lo cual deberá acreditarse con el respectivo certificado de existencia y representación legal, vigente y con un antigüedad no mayor a 90 días. Para formular el proyecto, en la página www.mincomercio.gov.co –desarrollo empresarial– convocatorias Fomipyme; se encuentra la lista de estructuradores de proyectos y toda la información del Fomipyme. Los proyectos se formulan, de acuerdo a los formatos del Fomipyme contenidos en la Guía para presentar propuestas

las entidades del orden nacional y local la información pertinente de la Línea de Base Familiar disponible en el Sistema de información - InfoJUNTOS, con el fin de caracterizar y visibilizar las necesidades más apremiantes de las familias Rrom vinculadas a la estrategia.

3. Con el fin de cualificar el proceso de acompañamiento familiar y comunitario brindado a las familias Rrom (gitanas) vinculadas a JUNTOS, se estimulará, en el trabajo con las entidades pertenecientes a la Red, la concreción de los compromisos sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo en aras de fortalecer la organización y la cultura propia de los Rrom (gitano), la intervención institucional con acciones diferenciales y las capacidades territoriales encaminadas a mejorar sustancialmente las condiciones de vida, impulsar la inclusión social y su desarrollo, específicamente con aquellas familias y Kumpañy que tengan representatividad en JUNTOS.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

1. Garantizar acceso preferente al otorgamiento de subsidio para vivienda para quienes sean candidatos a la Bolsa de Ahorro Voluntario Contractual con Evaluación Crediticia Favorable. El Ahorro Voluntario Contractual es un producto que busca que los hogares creen una cultura de ahorro y crédito, de tal forma que se comprometen a realizar aportes mensuales durante todo un año por montos determinados derivados de sus ingresos mensuales aproximados. Luego de un año de ahorro cumplido, el ahorrador no sólo podrá aplicar a crédito, sino que podrá ser beneficiario del Subsidio Familiar de Vivienda, siendo este otorgamiento preferente para el pueblo Rrom.

Ministerio de Cultura

1. El Ministerio de Cultura cuenta con la Política Pública Cultural para el Pueblo Gitano y avanza en su implementación.
2. El Ministerio de Cultura en articulación con los demás ministerios promoverá la celebración del día internacional Rrom; así mismo, implementará la Ley 1381 de 2010, como el desarrollo de acciones encaminadas a la protección integral de su identidad cultural. Así mismo, promoverá como patrimonio inmaterial de la humanidad, uno de los mecanismos reconocidos para la resolución de conflictos de manera civilizada milenaria como es la de justicia propia o derecho consuetudinario de usos y costumbres a la Kriss Rromani, ciñéndose a lo establecido en la Ley de Patrimonio (Ley 1185 de 2008).

2. Acuerdos con los Pueblos Indígenas

Departamento Nacional de Planeación - DNP

1. El Departamento Nacional de Planeación creará con recursos de su presupuesto una bolsa de fomento para el desarrollo propio de los Pueblos Indígenas. Las prioridades de inversión de esta bolsa se definirán de manera concertada con los pueblos indígenas y sus organizaciones en el marco de la Mesa Nacional de Concertación. Esta bolsa debe estar en funcionamiento a partir del 1 de enero del año 2012. Esta bolsa tendrá un monto inicial de $4.000 millones con un incremento hasta alcanzar $5.000 millones, anualmente según la gestión y ejecución del mismo.
2. El Gobierno nacional formulará la Política Pública Integral para Pueblos Indígenas concertada con las autoridades y sus organizaciones representativas en el marco de la Mesa Nacional de Concertación, la cual se aprobará mediante un documento CONPES, a más tardar dentro de los

doce meses siguientes a la aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Para este propósito, el Gobierno garantizará la consulta y concertación de esta política e incluirá un plan de acción de corto a mediano y largo plazo con programas, proyectos y recursos para la adopción de la política.

3. El Gobierno nacional revisará el marco normativo actual en un término de tres meses después de aprobada la ley del Plan Nacional de Desarrollo, en lo referente al Sistema General de Participaciones, a fin de trasferir de manera directa los recursos a los resguardos indígenas a través de sus autoridades. Así mismo, el Gobierno propondrá dentro del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo que los recursos del SGP sean de libre inversión de acuerdo a las prioridades que definan los pueblos indígenas, en los planes de vida.
4. En el desarrollo legal del Acto Legislativo sobre el Sistema General de Regalías, el Gobierno nacional propondrá mecanismos que permitan que dentro del ejercicio de priorización de proyectos de inversión que serán financiados con los futuros fondos del Sistema General de Regalías, se incluyan proyectos de interés para las comunidades indígenas, con enfoque diferencial.

Ministerio de Cultura

1. El Ministerio de Cultura con el propósito de garantizar la puesta en marcha de lo ordenado por la Ley 1381 de 2010, en articulación con las instancias involucradas en ella y demás, garantizaran su cumplimiento y avanzaran en estrategias para el fortalecimiento y revitalización de las lenguas nativas como componente fundamental de la identidad de los pueblos.
2. El Ministerio de Cultura apropiará los recursos necesarios para garantizar la implementación de los planes, programas y proyectos, así como aquellas acciones encaminadas a fortalecer la cultura de los pueblos indígenas.
3. El Ministerio de Cultura conjuntamente con el MIJ, Ministerio de Ambiente, entidades adscritas y demás, diseñarán una política pública de protección a sitios sagrados y de alto valor cultural de los territorios indígenas en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas de acuerdo con la Ley 1185 de 2008.
4. El Ministerio de Cultura garantizará la participación indígena en los consejos nacionales y departamentales de cultura y patrimonio, y pondrá en macha estrategias y programas de reconocimiento y visibilización de los valores y aportes culturales y artísticos de los pueblos indígenas a la nación.
5. Las acciones del Ministerio de Cultura serán coordinadas interinstitucionalmente en aras de fortalecer los ejes presupuestales, las decisiones de política y el cumplimiento de la orden constitucional de garantizar y proteger la diversidad étnica y cultural.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social

1. Acción Social participará en formulación y coordinará la implementación de una Política de Atención y reparación a víctimas de graves violaciones a los DD. HH. en infracciones al DIH que implica el diseño de herramientas múltiples, diferenciales y variadas en su naturaleza. La reparación integral comprende medidas individuales y colectivas de restitución, indemnización, rehabilitación física, mental y social, satisfacción y garantías de no repetición de los hechos violentos. Dichas medidas deben comprometer el accionar de un entramado de

instituciones del Estado, de la sociedad civil y del sector privado que orientadas y coordinadas, hagan efectivo y eficaz el accionar hacia una reconciliación duradera y estable. Asimismo debe sujetarse a los principios rectores de la dignidad humana, igualdad, enfoque diferencial, coherencia interna, externa, principio de progresividad, gradualidad y sostenibilidad, así como a los lineamientos establecidos en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. La formulación e implementación de esta política será concertada en los espacios que ya han sido definidos con los pueblos indígenas para tratar estos temas.

2. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, desarrollará estrategias específicas para la población en situación de desplazamiento, y haciendo énfasis en las políticas conducentes a lograr el restablecimiento social y económico de la población, para lo cual se hace indispensable tener en cuenta unos ejes transversales para el goce efectivo de derechos de la población. Dentro de estos ejes transversales, se encuentra el enfoque diferencial que debe contener toda la política y que se traduce en la atención para los sujetos de especial protección constitucional, dentro de los que se encuentran las comunidades indígenas.
3. Dentro de las estrategias para lograr el restablecimiento social y económico, se encuentra la necesidad de caracterizar a la población con variables específicas que permitan conocer sus necesidades y poder así determinar una solución integral y duradera. Esta caracterización debe incluir aspectos específicos para los sujetos de especial protección constitucional, de acuerdo con el eje transversal de enfoque diferencial.
4. Acción Social apoyará a las entidades competentes en el diseño e implementación de una Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH que tenga en cuenta los usos y costumbres de los pueblos indígenas.
5. En el marco de la estrategia de coordinación territorial, Acción Social desarrollará tres ejes de trabajo en los territorios focalizados, a saber: (a) fortalecimiento institucional, (b) seguridad alimentaria, (c) proyectos productivos.

   Estos tres ejes serán implementados con enfoque diferencial y de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas en los territorios focalizados donde haya presencia de los mismos. Se prevé que estas acciones promuevan procesos de retorno y prevención al desplazamiento forzado de manera que se articule la oferta institucional para garantizar una atención integral y adecuada a los pueblos indígenas en condición o en riesgo de desplazamiento.
6. En la nueva estrategia de cooperación del país para el periodo 2011-2014, Acción Social avanzará en la construcción de un componente denominado Atención Diferencial a Grupos Étnicos en el área de demanda de cooperación *Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Democrática*. Teniendo en cuenta que la estrategia se enmarca en el contexto de cooperación oficial, las líneas de cooperación y los proyectos a financiar surtirán el proceso de consulta previa como lo estipula la Constitución Política Nacional.
7. En el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, Acción Social adecuará la oferta institucional para atender a la población indígena desplazada y en riesgo de desplazamiento con un enfoque diferencial. Dichas acciones serán definidas de manera concertada con los pueblos indígenas, en el marco de los planes de salvaguarda y el programa de garantías ordenados por la Corte Constitucional.

Ministerio del Interior y de Justicia - MIJ

1. El Ministerio del Interior y Justicia consultará y concertará con los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas los lineamientos y ruta jurídica para la aplicación de la consulta previa. Así mismo, el Gobierno se compromete a cumplir los requisitos que establece la Corte Constitucional en materia de consulta previa.
2. En el marco de lo previsto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno nacional, a través de los Ministerios del Interior, Educación y Cultura, entre otros, promoverán programas orientados a fortalecer las formas propias de gobierno de los Pueblos Indígenas, apoyando de manera efectiva las acciones para la recuperación y práctica de los valores culturales con énfasis en el reconocimiento del saber depositado en los mayores y sabedores de estas comunidades.

   Así mismo, se impulsará la armonización entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, a través de la reglamentación concertada de los mecanismos de coordinación entre estas dos jurisdicciones.
3. El Gobierno nacional, a través del MIJ, adelantará con los pueblos indígenas un trabajo individual, previa concertación, para avanzar en materia de centros de resocialización propia e intercultural. Así mismo, garantizará un tratamiento digno y diferencial a los reclusos indígenas en las distintas cárceles del país.
4. Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 reconocen y apoyan los procesos de fortalecimiento de las capacidades de las autoridades indígenas en el ejercicio del gobierno propio. Esto implica:

   - El reconocimiento y apoyo de los planes de vida indígenas dentro de la dinámica de planeación y gestión pública en todos los niveles. Estos Planes se apoyarán con los fondos, bolsas y proyectos que se acuerden con las autoridades indígenas y sus organizaciones en el presente Plan Nacional de Desarrollo.
   - La promoción en las entidades públicas del enfoque diferencial teniendo en cuenta las particularidades culturales y regionales y las acciones afirmativas, de tal manera que las políticas, planes y programas contribuyan al reconocimiento y respeto de la identidad, e integridad cultural de los pueblos indígenas.
   - La sensibilización de los funcionarios públicos en el enfoque diferencial para que comprendan que existen concepciones distintas del desarrollo y facilitar el diálogo intercultural.
   - Ordenamiento y armonización de la legislación indígena nacional mediante la creación de una Comisión Especial conformada entre el Ministerio de Justicia y la Mesa de Concertación Indígena del Decreto 1397 de 1996.
   - Garantía del derecho a la Consulta Previa y la concertación de las medidas legislativas y administrativas que afecten, o puedan afectar la integridad de la vida, la cultura, y el territorio de los pueblos indígenas a partir de las sentencias de la Corte Constitucional procurando que ésta se rápida, práctica, incluyente, efectiva y respetuosa de los sistemas y espacios indígenas de decisión.
   - El Gobierno nacional concertará toda la intervención institucional e inversiones en los territorios indígenas con las autoridades indígenas legítimamente constituidas, en aras de fortalecer el gobierno indígena.

5. El Gobierno nacional, mediante el MIJ, concertará con las organizaciones indígenas una política integral de carácter especial indígena que desarrolle un protocolo de atención y protección de los derechos de los pueblos indígenas que respete el aislamiento voluntario de los pueblos. Así mismo, se implementará un programa que permita conservar el nomadismo o semi nomadismo de los pueblos en contacto inicial.
6. El Gobierno nacional, a través del MIJ, consultará con las organizaciones indígenas y sus autoridades en el marco de la mesa permanente de concertación un protocolo que establezca un procedimiento para el reconocimiento de los cabildos urbanos.
7. Realizar en concertación con las autoridades indígenas, acciones de protección y fortalecimiento de las familias indígenas, de acuerdo con tradiciones, costumbres y sistemas de organización social. Las acciones que se realicen en este sentido, deben ser concertadas previamente con las autoridades indígenas y sus organizaciones. Así mismo, se establecerá en coordinación con las autoridades indígenas un programa de prevención y protección, dirigido a combatir las diferentes formas de violencia y maltrato contra la mujer, la juventud, la niñez y los adultos mayores indígenas. El Gobierno nacional implementará en los sistemas nacionales de registro y monitoreo que tiene el Estado colombiano, variables que den cuenta de la violación de los derechos de las mujeres, y niños indígenas con información y el concurso de las comunidades indígenas. De igual manera el Gobierno nacional deberá apropiar los recursos necesarios para la atención y protección de los mismos, en corresponsabilidad con las autoridades indígenas.
8. El Gobierno nacional, liderado por el MIJ, gestionará y apropiará las acciones y los recursos necesarios para adelantar los estudios y acciones necesarios para garantizar el reconocimiento y registro de los Pueblos Indígenas que aún no han sido reconocidos.

Vicepresidencia de la República - Programa Presidencial de DD. HH. y DIH

1. La Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, a cargo de la Vicepresidencia de la República liderará, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia y la Comisión Nacional de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas, el Programa de sensibilización, protección, prevención y garantía de los Derechos Humanos individuales, colectivos, territoriales en el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; iniciativa que incluye la participación permanente de los representantes de los pueblos indígenas.
2. El Ministerio del Interior y de Justicia impulsará a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas como escenario para proponer, discutir y concertar iniciativas en materia de derechos humanos, tendientes a adelantar condiciones de convivencia pacífica y paz en los territorios indígenas. Para lo anterior, el Ministerio del Interior y de Justicia garantizará el funcionamiento de manera permanente de todos los espacios de concertación creados entre el Gobierno nacional y los pueblos indígenas y sus organizaciones.

   En este sentido, serán prioritarias: la caracterización de la población indígena en condiciones de desplazamiento y riesgo; su reparación integral y colectiva a partir del desarrollo de la Consulta Previa, libre e informada, y de acuerdo a sus características sociales, culturales, económicas y políticas; la concertación de medidas de protección diferencial para las autoridades y líderes indígenas, que por su labor de defensa de los derechos de sus pueblos, sean objeto de amenazas contra su vida, libertad, integridad y seguridad personal, en el marco de la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento.

95

3. Así mismo, se concertará con las autoridades indígenas y sus organizaciones un Programa de Atención Urgente para la erradicación de minas antipersonal y municiones sin explotar en territorios indígenas, que permita el retorno en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad de las comunidades.

Ministerio de Transporte

1. El Ministerio de Transporte dentro del *Programa Vías para la Prosperidad* garantizará la financiación a partir de la información proporcionada por las autoridades y organizaciones indígenas y de acuerdo a su priorización la construcción y mejoramiento de la Red Vial (acuática y terrestre) correspondiente a las vías de tercero, cuarto y quinto orden, previa consulta y concertación con las autoridades y organizaciones indígenas. En el caso de situaciones como en la Amazonía, Orinoquía y Pacífico, se priorizarán la construcción y mantenimiento de aeropuertos comunitarios, concertadamente con los Pueblos Indígenas.
2. Así mismo, el Ministerio apoyará la estructuración y gestión para el desarrollo de tecnologías no convencionales en materia de control de erosión, para lo cual se priorizarán las propuestas de las comunidades indígenas.
3. El Ministerio de Transporte a través del Invías y la Aerocivil, podrá adelantar convenios interadministrativos con los cabildos, autoridades y sus organizaciones, a fin de garantizar el mantenimiento y construcción de vías de comunicación, en concurso con los recursos de la Nación y los entes territoriales.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mantendrá una convocatoria específica y permanente del programa Fomipyme para los pueblos indígenas. Igualmente, el Ministerio promoverá los mecanismos de los convenios marco de cooperación. Conjuntamente con los Cabildos, generará las condiciones de apropiación de las diversas alternativas para apoyar el desarrollo productivo, para lo cual generará mecanismos de despliegue institucional de la oferta para los pueblos indígenas. De manera concertada con las autoridades y cabildos se masificarán la formación de gestores de proyectos atendiendo las realidades asimétricas existentes en las comunidades. La base presupuestal para la implementación de la convocatoria de Fomipyme para los pueblos indígenas será de quinientos millones de pesos ($500.000.000) que podrá aumentarse dependiendo del número de proyectos viabilizados. Se concertará con los cabildos los porcentajes de aporte y cofinanciación.
2. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizará a través de Fomipyme convocatorias para la población desplazada indígena con enfoque diferencial.
3. Las convocatorias específicas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para población desplazada a la cual tienen acceso las comunidades indígenas en situación de desplazamiento, estarán sujetas a los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.
4. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas, a través del Fondo de Promoción Turística de Colombia, promoverá, apoyará y garantizará los recursos, si el proyecto es viable, para que los pueblos indígenas implementen programas y proyectos de etno-turismo y ecoturismo conforme a sus usos, costumbres y tradiciones. El Ministerio concertará programas de capacitación y asesoría que

96

permitan fortalecer el desarrollo propio de los pueblos indígenas en la materia. Estos desarrollos irán de la mano con el programa de Turismo Comunitario.

5. En coordinación con los cabildos y autoridades indígenas el Ministerio apoyará la presentación de proyectos de posadas turísticas ante la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario en las convocatorias que éste abra para tal fin.

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias

1. La Dirección de Colciencias, en coordinación con las entidades competentes, concertaran con las autoridades indígenas y sus organizaciones un programa para la promoción de la investigación, la ciencia y la tecnología a partir de las concepciones propias de los pueblos indígenas, facilitando todos los instrumentos necesarios y requeridos para ello, de forma que se garantice el acceso de los pueblos a los programas que se desarrollen. Así mismo definirán conjuntamente los lineamientos y demás aspectos para la protección al conocimiento tradicional en el marco de la defensa a la propiedad intelectual.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR

1. En materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas el Estado Colombiano y el Gobierno nacional darán cumplimiento a las responsabilidades, competencias y funciones en cuanto al reconocimiento, garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los pueblos Indígenas de Colombia, contenido en el bloque de constitucionalidad, la Ley 21 de 1991 (Convenio 169 de la OIT) y Constitución Política Nacional, marco legal vigente y Autos 004 y 008 de la Corte Constitucional.
2. Dentro de los seis meses siguientes a la aprobación del PND, se formulará un Programa Nacional para la Constitución, Ampliación, Saneamiento de Resguardos Indígenas, que tendrá metas e indicadores definidos por regiones y por pueblos, el cual será elaborado y ejecutado por el Gobierno nacional en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas y debe incluir lo acordado en la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI). Para la formulación, implementación y desarrollo de este programa, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades adscritas, habilitarán los recursos económicos, técnicos y logísticos necesarios para su cumplimiento. El Plan deberá incluir entre otros los siguientes programas:
   - Reestructuración de los resguardos de origen colonial y republicano.
   - Constitución, saneamiento, ampliación de resguardos con tierras suficientes y adecuadas.
   - Protección de los sitios sagrados de los territorios indígenas.
   - Restitución de tierras a las Comunidades Desplazadas y despojadas de sus tierras.
   - Saneamiento de los resguardos mediante la adquisición de las mejoras y la restitución de las tierras ocupadas al interior de los resguardos por terceros no indígenas.
   - El Gobierno nacional cumplirá los acuerdos regionales firmados con los pueblos indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta, La Guajira, Tolima, Cauca, U'was, Nariño y la Mesa Regional Amazónica.
3. El Incoder abrirá una ficha de inversión para la legalización de tierras de comunidades indígenas para la vigencia de 2012.

97

4. El Gobierno nacional, a través de las instancias encargadas de la formulación y adecuación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria, avanzará y garantizará la concertación, implementación y apoyo, de una política pública de seguridad y autonomía alimentaria, que responda a las particularidades socioculturales y espirituales de los pueblos indígenas y que propenda por el derecho a la alimentación con autonomía y pertinencia cultural, el control y la autonomía territorial y ambiental.

   En desarrollo de esta línea de política pública, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, ICBF, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder, Acción Social, DNP, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Comercio, y demás entidades que conforman la Comision Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), concertarán con los pueblos indígenas, la formulación e implementación de planes de seguridad y autonomía alimentaria para los pueblos indígenas con enfoque diferencial.
5. Para garantizar la concertación e implementación efectiva de los planes territoriales de seguridad y autonomía alimentaria con adecuación sociocultural y enfoque diferencial para pueblos indígenas, el Gobierno nacional apoyará con recursos técnicos y humanos en los procesos respectivos, que deberá dirigirse al fortalecimiento de los pueblos indígenas, sus autoridades e instituciones.
6. La ejecución de todas las acciones de seguridad y autonomía alimentaria con los pueblos indígenas, deberá ejecutarse directamente con las propias organizaciones y autoridades indígenas, sin perjuicio de la participación de otras entidades. En desarrollo de este principio, las instituciones deberán facilitar la producción interna, la promoción de tecnologías limpias, los créditos blandos a través de los programas ya establecidos por el Ministerio de Agricultura, y el fortalecimiento territorial, con el fin de implementar los programas concertados de seguridad y autonomía alimentaria.
7. Para la implementación de los planes territoriales de seguridad y autonomía alimentaria para los pueblos indígenas, el Gobierno nacional y entidades territoriales deberán:
   a. Promover de manera concertada con los pueblos indígenas, planes de seguridad y autonomía alimentaria, que permitan la reconstrucción de los sistemas agroalimentarios propios, que revitalicen las economías indígenas, los sistemas de producción propios, los intercambios, las prácticas y saberes relacionados con el mejoramiento de semillas y de manejo respetuoso de los ecosistemas (bosques, suelos), entre otros. Lo cual contribuiría a avanzar en la autonomía y a disminuir la dependencia de los programas asistencialistas, los problemas de desnutrición en las comunidades y garantizar la autosuficiencia alimentaria de los pueblos indígenas en sus territorios.
   b. El proceso de construcción de los planes de seguridad y autonomía alimentaria de los pueblos indígenas, debe estar acompañado de investigación local de los procesos productivos propios y con base en ello, orientar proyectos productivos que aumenten los niveles de autonomía alimentaria, favorezcan los modelos de desarrollo propio y modelos económicos mixtos.
   c. El apoyo a 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.

98

d. Una vez garantizado el autoconsumo con la producción local, el fortalecimiento de sistemas de producción integral e intercultural, se deberán apoyar los procesos de transformación trueque, mercados justos, comercialización, entre otros.

e. Iniciar acciones tendientes a la creación de Bancos de Semillas (Germoplasma) que será la reserva para contribuir a la soberanía alimentaria de los pueblos indígenas, mediante la formulación de un diagnóstico que establezca la base genética de las semillas autóctonas existentes en los territorios indígenas y su estado actual. Se deben establecer estrategias: (1) que promuevan el enriquecimiento de las especies y semillas en cada zona; (2) que permitan preservar la semilla in situ; y (3) que limiten los impactos ambientales. Una vez realizado el diagnóstico el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural explorará, a través de entidades de investigación, un plan piloto en un resguardo previamente concertado con las autoridades y organizaciones indígenas.

8. El Estado no podrá bajo ninguna circunstancia, promover el uso de productos o cultivos transgénicos, en territorios indígenas, de conformidad a la legislación vigente en la materia.

9. El programa de Vivienda de Interés Social Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuenta con un enfoque diferencial para los pueblos indígenas.

10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural articulará con las autoridades y organizaciones indígenas la difusión y capacitación de las convocatorias para acceder a subsidios de vivienda de interés rural.

11. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propenderá por armonizar las diferentes normas de las entidades territoriales con los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

12. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural articulará con las autoridades y organizaciones indígenas la difusión y capacitación de las convocatorias de la oferta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas.

13. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará una comisión de verificación, conformada por las entidades competentes, que tendrá por objeto hacer seguimiento a los acuerdos aquí pactados.

Ministerio de Defensa Nacional

1. Respecto a la erradicación de cultivos de uso ilícito, el Gobierno nacional deberá garantizar los procesos de consulta previa y participación, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política Nacional y la sentencia SU-383 de 2003. Así mismo, el Ministerio de Defensa garantizará los procesos de reparación y compensación de daños causados por cualquier medio de erradicación de cultivos de uso ilícitos.

2. El Ministerio de Defensa Nacional, en concertación con las autoridades indígenas y sus organizaciones, establecerán una política de prevención y protección, con enfoque diferencial, encaminada a prevenir las violaciones cometidas por miembros de la Fuerza Pública, en especial, las violaciones sexuales cometidas contra las mujeres indígenas.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

1. El ICBF garantizará la participación de un representante de los pueblos indígenas en el Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), tanto en el nivel nacional como en nivel departamental. La elección de los representantes se concertará con las autoridades y organizaciones indígenas. Según el delegado de asuntos étnicos del ICBF

manifestó que la institución no puede garantizar la participación del representante indígena en esta comisión debido a que el espacio está encabezado por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de la protección social el cual ejerce la secretaria técnica.

2. El ICBF dará continuidad al proyecto Apoyo al Fortalecimiento de Familias de Grupos Étnicos que apoya los componentes de seguridad alimentaria y recuperación cultural conforme a los planes de vida de los pueblos indígenas, exceptuando aquellas pueblos en donde no se haya formulado el plan de vida, en las cuales se tendrá en cuenta un diagnóstico integral de la problemática alimentaria concertado con las comunidades.

3. El ICBF garantizará que en los programas con servicios de complementación alimentaria se concertará con las autoridades y organizaciones indígenas, los menús y minutas nutricionales con el fin de que sean incluidas las preparaciones y tradiciones gastronómicas propias de cada pueblo indígena.

4. El ICBF concertará con las autoridades y organizaciones indígenas el diseño e implementación de un programa de complementación alimentaria de acuerdo con las condiciones sociales, culturales, alimentarias y ambientales de cada región; y en todo caso tendrá en cuenta la oferta de productos locales de la región.

5. En el marco del Convenio 288 entre el ICBF y el SENA, se continuará la focalización de beneficiarios pertenecientes a pueblos indígenas para garantizar su acceso a los planes de formación educativa, ofertados de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas.

6. En los diferentes sistemas de información misional del ICBF se garantizará el registro de los beneficiarios de pueblos indígenas, en articulación con las bases censales emitidas por las autoridades y organizaciones indígenas de los territorios y/o asentamientos indígenas, y zonas urbanas u otros lugares donde estén ubicados, así como con las que existen oficialmente en las bases del MIJ.

7. El ICBF promoverá estrategias de sensibilización pedagógica intercultural entre sus servidores públicos, operadores y agentes comunitarios encargados de los registros de información, en los diferentes programas del instituto, para que se incluya la variable de pertenencia étnica de forma fidedigna.

8. El ICBF concertará con las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas, la Ruta de Restablecimiento de Derechos, que se ha diseñado de manera conjunta entre el ICBF y el Ministerio del Interior y de Justicia, para los casos de niños, niñas y adolescentes indígenas que por su estado de vulnerabilidad han ingresado a este programa.

9. El ICBF adecuará el programa de Atención a niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto para una atención diferencial en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas, niños, niñas y adolescentes indígenas con discapacidad.

10. El ICBF adelantará la contratación de los diferentes programas y servicios extendidos a comunidades indígenas, en la modalidad de convenios interadministrativos con sus autoridades, organizaciones y/o asociaciones legítimamente constituidas para la operación y administración de los mismos, garantizando la autonomía y el ejercicio de la jurisdicción propia de los pueblos indígenas.

11. El ICBF concertará con las autoridades y organizaciones indígenas, el trabajo que se ha venido adelantando en el ajuste de lineamientos de los programas extendidos a grupos étnicos, con enfoque diferencial, en el término de 6 meses de aprobado el PND.

12. El ICBF ajustará los programas tendientes a prevenir las diferentes formas de maltrato contra la mujer, la niñez y los adultos mayores indígenas, con enfoque diferencial étnico, en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas, en el término de seis meses de aprobado el PND.

Estos temas serán prioritarios en el marco de mesa permanente de concertación.

Ministerio de Educación Nacional - MEN

1. El MEN manifiesta su disposición de avanzar de manera articulada con otras entidades del Gobierno, en la definición de una ruta jurídica, en el marco de la consulta previa y aprobación de la Mesa Nacional de Concertación. Avance de este proceso es la expedición del Decreto 2500 de 2010. En un término no mayor de 6 meses de la aprobación del PND se definirá la ruta jurídica del SEIP.

2. El Gobierno nacional reconoce el Sistema Educativo Indígena Propio como la política pública educativa para los pueblos indígenas, esta política se construye en concertación con los pueblos indígenas, proyectada por la CONTCEPI, llevada a consulta previa y aprobada por la Mesa Permanente de Concertación.

La consulta previa se iniciará en un plazo no mayor a dos meses, luego de aprobado el Plan Nacional de Desarrollo.

3. El Gobierno nacional reconoce la integralidad del SEIP, que abarca la educación desde que nace el niño hasta después de la muerte física y todos los componentes comunitarios que implican ese modelo integral e intercultural. Todo el proceso deberá ser administrado por las Autoridades Indígenas, siempre que lo soliciten y demuestren capacidad para llevarlo a cabo. La administración de la educación superior se someterá a una concertación especial teniendo en cuenta sus especificidades, en el marco de la normativa vigente, en un plazo máximo de 3 meses de la aprobación del PND.

4. Por parte del Viceministerio de Educación Superior se desarrollaran los lineamientos de política con enfoque diferencial que promuevan el acceso, permanencia y pertinencia de la educación superior para miembros de pueblos indígenas. De igual forma, se fortalecerán los Centros Regionales de Educación Superior (CERES), con presencia de estudiantes indígenas y la creación de nuevos CERES en territorios con presencia de pueblos indígenas; esta acción involucra la generación de espacios de diálogo intercultural que favorezcan el respeto a la diversidad y el reconocimiento de modelos y enfoques de producción y transmisión de saberes en las IES colombianas.

5. El MEN promoverá el fortalecimiento en el ámbito presupuestal del Fondo Álvaro Ulcué Chocué, con el fin de ampliar el número de beneficiarios del mismo y la pertinencia en la otorgación de estos créditos condonables, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia. Además, fortalecerá y promoverá los programas de acceso a la educación de pueblos indígenas a través de apoyos financieros, acceso a subsidios de educación y demás líneas de crédito vigentes.

6. El MEN se compromete a apoyar, la formulación de proyectos de investigación en el marco de los proyectos etnoeducativos y de educación propia.

7. De manera transitoria y mientras se pone en funcionamiento el SEIP, se adelantaran las siguientes acciones:

a. El MEN implementará el Decreto transitorio 2500 de 2010, para lo cual adelantará las acciones necesarias ante las entidades territoriales certificadas, para que agilicen los procesos de contratación de la administración de la educación con las autoridades indígenas.

b. El MEN revisará, en procura de realizar los respectivos ajustes, el diseño de la canasta educativa especial a partir de las diferencias regionales, las particularidades culturales, las condiciones de marginación y exclusión, entre otros criterios, en aras de asegurar una educación pertinente y de calidad a los Pueblos Indígenas.

c. Desarrollar una estrategia de formación a los pueblos indígenas que permita generar capacidades a las autoridades indígenas para la administración educativa. e adelantará estrategias de formación pedagógica, técnica administrativa, financiera y mecanismos de seguimiento y control a los pueblos que asuman o estén en perspectiva de asumir con la aplicación del Decreto 2500, mediante las entidades competentes.

d. Establecer como línea de Política Pública en educación, que el reconocimiento de los establecimientos educativos o sedes en los territorios indígenas se deba efectuar en cumplimiento al derecho a la consulta previa a las comunidades interesadas y con el previo aval de las autoridades tradicionales legítimamente constituidas.

e. El MEN revisará la situación relacionada con la asimilación salarial del personal vinculado en provisionalidad en territorios indígenas.

8. Respeto a la ley de lenguas nativas, el MEN continuará con el desarrollo de una educación pertinente que responda a las características, necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas, buscando que los proyectos etnoeducativos y de educación propia desarrollen la formación de maestros bilingües, el uso de la lengua nativa en los currículos interculturales, la producción de materiales bilingües y la revitalización de las lenguas nativas en espacios comunitarios, articulando la oferta educativa del Estado con el sistema de educación propia SEIP.

El MEN propenderá por que las universidades consideren en su currículo el fortalecimiento de las lenguas indígenas.

El idioma extranjero debe ser opcional para los pueblos indígenas.

9. El Ministerio de Educación Nacional en el marco de los requisitos legales prestará el acompañamiento para que, de conformidad con lo establecido en el sistema de Aseguramiento de calidad de la educación superior, se adelanten los procesos y procedimientos orientados a que las comunidades indígenas presenten el proyecto y surtan los trámites establecidos en la normativa vigente, para el reconocimiento de una institución de educación superior indígena.

10. Proyecto de interculturalidad de las universidades públicas en el marco de su autonomía, el Ministerio de Educación Nacional apoyará con los recursos necesarios.

11. Fomento a proyectos que promuevan la interculturalidad en las universidades públicas, en el marco de su autonomía y con participación de las autoridades y organizaciones de la CONTCEPI.

12. El Ministerio de Educación Nacional garantizará que el desarrollo y administración del programa de Atención a la Primera Infancia a los Pueblos Indígenas (PAIPI) en territorios indígenas, sean administrados directamente por las propias autoridades que así lo soliciten y demuestren la capacidad para asegurar una atención adecuada y pertinente, dotándolas de los recursos necesarios en el marco del SEIP, con el fin de garantizar la atención integral a la primera infancia en los pueblos indígenas asumiendo las problemáticas relacionadas con el fortalecimiento cultural, lenguas propias, la seguridad alimentaria, la educación pertinente, el fortalecimiento de las condiciones que permitan atender a los niños, niñas en su proceso afectivo y psicosocial, para combatir y prevenir toda forma de violencia y maltrato.

Ministerio de la Protección Social

1. La Política Pública de Salud con enfoque diferencial debe estar construida conjuntamente entre el Gobierno nacional y los pueblos indígenas para un buen vivir.
2. El Estado en sus tres niveles de organización, y en cabeza del Ministerio de la Protección Social concertará con las autoridades y organizaciones indígenas la estructuración, desarrollo e implementación del SISPI en todos los componentes concertados, para lo cual dispondrá de los recursos necesarios.
3. Crear formalmente y apoyar la gestión de la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación con pueblos y organizaciones indígenas como un escenario de construcción colectiva de las políticas públicas en salud de los pueblos indígenas, dentro de los seis meses siguientes a partir de la aprobación del PN.
4. Las acciones del Plan de Intervenciones Colectivas en Salud Pública (PIC) para Pueblos Indígenas deberán concertarse con las autoridades y organizaciones indígenas y ejecutarse a través sus instituciones de salud. Donde no existan dichas instituciones o que las existentes no cumplan con los estándares de calidad que sean debidamente concertados con las autoridades y organizaciones indígenas, las autoridades tradicionales concertaran con la red prestadora de servicio que más se ajuste a las condiciones socioculturales de los pueblos indígenas.

   Garantizar la incorporación de los lineamientos de política de salud para los pueblos indígenas, en el Plan Decenal de Salud Pública, previo proceso de participación de la subcomisión de salud y aprobación en la Mesa Permanente de Concertación.

   a. Asegurar la atención en salud integral y cobertura del ciento por ciento de la población indígena financiada en su totalidad por el Estado, exceptuando los casos definidos en el artículo 5 de la ley 691 de 2001.
   b. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Protección Social conjuntamente con la CRES adelantará los estudios necesarios para definir la suficiencia de la UPC, con enfoque diferencial, en un término no mayor a 6 meses, una vez recibida y validada la información por parte de las EPSI, y en trabajo conjunto con la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación.
   c. Las instituciones de salud indígena (EPSI e IPSI) por ser de naturaleza pública especial, se les debe garantizar su permanencia y su aplicación jurídica especial. Toda norma en salud que afecte a los pueblos indígenas y sus instituciones deberá ser previamente concertada.
   d. Se le dará prioridad al saneamiento financiero de las EPSI-IPSI, creadas y controladas por las autoridades indígenas para garantizar su continuidad en el sistema, que por razones de diversidad cultural, accesibilidad geográfica, dispersión poblacional, aumento del alto

103

costo, conflicto armado, zona de riesgo natural, perfil epidemiológicos reales, poblaciones en fronteras entre otros se han visto afectadas en su liquidez económica.

Los ejes fundamentales propuestos en el SISPI, serán la base para avanzar en la estructuración del mismo. Se tendrá presente en el SISPI la necesidad de definir un programa especial para los adultos mayores indígenas.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT

1. El Ministerio del Medio Ambiente y las instituciones públicas del SINA apoyarán a las organizaciones y autoridades indígenas con recursos técnicos y financieros para la formulación e implementación desde la cosmovisión indígena de las agendas ambientales propias de los resguardos y territorios indígenas.
2. El Ministerio y las entidades del sector ambiental permitirán y garantizarán a las comunidades que habitan en ecosistemas estratégicos para la conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, la mitigación y adaptación al cambio climático, para que éstas tengan acceso a los beneficios económicos que puedan derivarse del usufructo de la conservación de los servicios ambientales que tales ecosistemas prestan a la nación y al planeta, respetando su autonomía.
3. En coordinación con las autoridades ambientales, se diseñarán e implementarán programas, concertados previamente con autoridades y organizaciones indígenas, para la conservación, recuperación y manejo adecuado de los recursos hídricos y las cuencas hidrográficas, procurando en especial la conservación integral de los nacimientos de agua, los páramos, humedales y acuíferos, entre otros, y desarrollando acciones efectivas para evitar su contaminación y deterioro por contaminación, deforestación y uso indebido.
4. Se desarrollarán acciones encaminada a la protección del conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad, en el marco del Convenio de Diversidad Biológica.
5. El MAVDT - Fondo Nacional de Vivienda garantizará el acceso preferente al subsidio familiar de vivienda para hogares con miembros de comunidades indígenas en la Bolsa de Ahorro Voluntario Contractual con Evaluación Crediticia Favorable.
6. Fortalecer los mecanismos de participación para la construcción de los planes de manejo de ecosistemas estratégicos en los territorios indígenas, teniendo en cuenta el ordenamiento ambiental espiritual y cultural de los mismos y los planes de conservación de ecosistemas y especies naturales.
7. Se garantizará el acceso al agua potable y al saneamiento básico de las comunidades indígenas en concordancia con la Constitución Política y las leyes, que estipulan que es deber del Estado asegurar la prestación de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional.

   El Gobierno nacional, a través del MAVDT, concertará previamente con las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas, alternativas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en los territorios indígenas. Además en conjunto con las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas evaluará la pertinencia de definir los esquemas regulatorios y de inspección, vigilancia y control aplicables a dichas alternativas.

   El Ministerio ratifica su compromiso de cumplir la normativa y la jurisprudencia sobre la consulta previa y participación en cada uno de los procesos administrativos ambientales y proyectos licenciables que afectan a los pueblos indígenas.

104

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

1. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), en coordinación con los ministerios de Cultura y Educación, pondrán en marcha una política, planes y programas orientados a facilitar el acceso, uso, apropiación y manejo con autonomía por parte de los pueblos indígenas, de servicios y tecnologías modernas de la información y comunicaciones.
2. Se garantizará a los pueblos indígenas el derecho a la información y las comunicaciones mediante la formulación participativa y concertada de la política pública nacional de acceso permanente al uso del espectro electromagnético y radio-eléctrico y a los servicios públicos de telecomunicaciones y al uso y creación de medios masivos de comunicación estatales en sus diferentes modalidades, con criterios de equidad, reconocimiento a la diferenciación positiva, de igualdad de oportunidades y justicia distributiva, de conformidad con lo dispuesto en la constitución y la ley, en armonía con las normas que regulen los servicios de telecomunicaciones y con la legislación indígena nacional, mediante la formulación del Plan de Desarrollo de las Comunicaciones para pueblos indígenas, el cual será elaborado con recursos del Fondo de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, para lo cual se destinará anualmente hasta el cuatro por ciento (4%).
3. La Comisión PND elaborará una lista con los municipios de mayor densidad poblacional que serán prioritarios en la extensión de la fibra óptica y la creación de los tecno centros con el propósito de acceder a las comunicaciones.

Ministerio de Minas y Energía

1. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía dentro del programa de expansión eléctrica viabilizará y garantizará de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas proyectos de uso de energías renovables como la energía solar y alternativas, es decir incentivar el uso de paneles solares, con recursos de las empresas de Energía de su jurisdicción, los fondos, el Instituto de Planeaciones de Soluciones Energéticas (IPSE) y el Fondo Nacional de Regalías. Respecto al aprovechamiento de la energía hidráulica el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente promoverán el aprovechamiento de energías a través de las caídas de agua para minimizar el impacto de contaminación ambiental. Así mismo, se mantiene el subsidio de tarifas menores de las zonas no interconectadas con recursos del Fondo FAZNI.
2. El Gobierno nacional, mediante la coordinación del Ministerio del Interior y Justicia, garantizará los procesos de consulta previa en todo los procesos de concesiones mineras, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT (ratificado mediante la Ley 21 de 1991), la Constitución Política Nacional y la jurisprudencia. El Ministerio de Minas y Energía y las demás entidades competentes brindarán el acompañamiento que sea necesario en la realización de los procesos de consulta previa.

Ministerio de Relaciones Exteriores

1. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de los instrumentos internacionales en lo relativo a los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas asentados en zonas de frontera, el Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá acuerdos bilaterales y multilaterales que garanticen la pervivencia de los pueblos.
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con otras entidades, promoverá y gestionará acciones efectivas de manera concertada con las autoridades indígenas, para el

105

desarrollo social, cultural y económico de los pueblos indígenas ubicados en zonas fronterizas. En los mecanismos binacionales, el Ministerio, de manera concertada con las autoridades y organizaciones indígenas asentadas en las zonas de frontera, promoverá la suscripción de acuerdos binacionales que permitan la formulación de programas de desarrollo social cultural y económico para pueblos indígenas.

3. El Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá la participación de delegados indígenas en las Comisiones de Vecindad, de acuerdo con los temas de la agenda.
4. El Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá y coordinará con las demás instituciones, en concertación con los pueblos indígenas beneficiarios de medidas cautelares y provisionales y los peticionarios, la adopción de medidas de protección acorde con la jurisprudencia nacional e internacional.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

1. El DANE reactivará las Juntas Indígenas Nacionales y realizará los estudios post-censales de manera concertada con los pueblos indígenas en el marco del próximo censo.

3. Acuerdos con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales

Sector Transporte

1. Se acuerda acompañar la gestión para identificar una propuesta práctica y viable que permita la implementación de subsidios para la conexión aérea y marítima.
2. Caminos de la Prosperidad. Se destinarán $40.000.millones anuales durante cuatro (4 años), que serán priorizados a partir de la información construida en la formulación del Plan Nacional de Comunidades Negras, y soportadas en la propuesta de planificación geográfica y etnográfica en el territorio. La subcomisión definirá los criterios de contratación de acuerdo con las normas vigentes para la participación de las comunidades afro. Se incluye como proyectos especiales las vías:
   - San Basilio de Palenque - Malagana
   - Villa Rosa (Repelón) - San Estanislao de Kosca
3. Para la construcción y mejoramiento de la red vial, adecuación de la red fluvial, construcción y mejoramiento de muelles, puertos marítimos, mantenimiento de aeropuertos comunitarios, se acuerda inversiones por $117.000 millones que se distribuirá en los años 2011 a 2014. El déficit que se presente en 2011 será compensado a partir del año 2012.
4. Los desarrollos de zonas logísticas de Comercio Exterior y el desarrollo de zonas logísticas comunitarias, no son competencia de Sector Transporte. Son competencia de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el cual se le debe plantear. El Ministerio de Transporte acompañará en lo pertinente a partir de los accesos viales terrestres, fluviales, marítimos y aéreos.
5. El Ministerio de Transporte revisará las solicitudes de licencias para servicios de transporte de empresas a escala nacional y departamental que se conformen con participación de población Afrocolombiana.

106

Sector Comunicaciones

1. Instalación de una mesa Nacional para Comunicadores, con el fin de definir Políticas, relacionadas con las comunidades Afros. En donde participen:
   - Dos (2) representantes de la CNTV o su delegado, dos (2) representantes de RTVC o su delegado, el Viceministro del Interior o su delegado, el Viceministro del Ministerio de tecnología de la información y las Comunicaciones o su delegado, dos representantes del DANE o su delegado y de los Canales Regionales o sus delegados.
2. Formación radio comunitaria, donde se capaciten cien (100) comunicadores.
3. Apoyar mipymes digital, doscientas (200) personas capacitadas entre el 2011 y 2014.
4. Formación en el uso de TIC, Red de telecentros
   - Telecentro 2011: dos mil (2.000) personas capacitadas
   - Ciudadano digital, certificar:
     - Comunicadores, 100
     - Líderes comunales 500
     - Mujeres cabezas de familias 1000
     - Tenderos 1000

   En este punto se deja claridad que la Consultiva Nacional de Comunidades Negras se compromete a coordinar la convocatoria.
   - 2011-2014 convocatoria a 40 emisoras comunitarias en municipios con población afro
   - 80 municipios con tecnocentros
   - Tres encuentros regionales (internet sano) los cuales serán realizados en:
     - Chocó
     - Villavicencio
     - Valle (Cali)
     - Barranquilla
     - Montería

   En los cuales participaran estudiantes, padres de familia y profesores

   En el 2011 se contara con tres territorios digitales
   - Hacer listado base 2010 y cotejarlo 2011-2014
   - Creación de un nodo afro en la página web del ministerio de TIC.
   - Contenidos culturales, dotación de bibliotecas y casa de culturas en regiones afros

   Dos encuentros de comunicadores afros, uno en pacifico y otro en atlántico (San Basilio de Palenque en honor al año afro).

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT

1. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se compromete en cabeza del viceministro de Vivienda a asignar un porcentaje de los recursos asignados para población desplazada de acuerdo con la certificación que emitirá la Dirección de Comunidades Negras, previa concertación con la subcomisión de territorios.
2. Se definen dos grupos de población para los cupos de viviendas: 250.000 para la población desplazada afrocolombianas, raizales y palenqueras y 72.000 para la población negra, Afrocolombiana, raizal y palanquera en condiciones de vulnerabilidad. Se destina 1 billón por cada año por los cuatro años del Plan Nacional de Desarrollo.
3. La Consultiva pide revisar el caso de San Andrés frente a la problemática del abastecimiento del agua pues aun teniéndola en el subsuelo no se aprovecha adecuadamente por la Comunidad.
4. Parques Nacionales Naturales ha asignado técnicamente en 2011 un presupuesto de 2.800 para los 11 parques naturales relacionados con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras destinados a la protección ambiental; que contribuyen al manejo de las aéreas protegidas, lo cual beneficia a dichas comunidades y a otras relacionadas con las áreas.
5. El Ministerio de Ambiente, se compromete a concertar los elementos diferenciales en los lineamientos de agua potable y saneamiento básico, con la subcomisión de territorio, vivienda y medio ambiente, la Consultiva de Alto Nivel y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
6. En la restauración de ecosistemas el MAVDT, dará participación a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, atendiendo las respectivas particularidades de los ecosistemas y culturas a través de sus instancias de representación

Ministerio de la Protección Social

1. El Gobierno nacional garantiza la cobertura del 100% de la Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera al SGSSS de acuerdo a las competencias Nacionales y Territoriales y con la participación de las Consultivas Nacionales y Departamentales, la Subcomisión de Salud, las Organizaciones de Base y los Consejos Comunitarios.
2. El Gobierno nacional crea y pone en marcha y operación, una Mesa Nacional de Protección Social para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, conformada por la Subcomisión de Salud, y estará integrada por el ICBF, SENA, Procuraduría y Defensoría Delegada, Ministerio de Protección Social, Acción Social, MAVDT, Supersalud, Supersubsidio Familiar, Instituto Nacional de Salud y el Invima, para abordar de manera integral los temas inherentes al sector.
3. Priorizar acciones de promoción de la Salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, bajo el enfoque diferencial acorde con los perfiles epidemiológicos, las características socioculturales y geográficas, en coordinación con la medicina propia y saberes ancestrales de la población objeto.
4. El Gobierno nacional garantiza la participación de las Comunidades Negras a través de la Subcomisión de salud en la formulación del Plan Decenal de Salud Pública.
5. Incluir las acciones con enfoque diferencial en el Plan Nacional de Salud Pública, los Planes territoriales de Salud, los Planes de Intervenciones colectivas y los Planes de beneficio.

6. El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales garantizan los recursos para el cumplimiento de los compromisos anteriormente acordados.
7. Esta mesa de trabajo se instalará la segunda quincena de marzo de 2011.
8. Se garantiza el 100% al sistema General de Salud, entendiéndose de la afiliación de la comunidad departamental y nacional aporte que será liderado por las mismas comunidades

Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA

1. Para definir las acciones de formación del SENA tituladas y complementarias se realizarán reuniones mensuales a través de la Subcomisión de Protección Social y Salud, en la que estarán involucrados las autoridades territoriales, los representantes de la Comunidad (Consultivos Nacionales, Departamentales y la Comisión Pedagógica) y los delegados de las Direcciones Regionales del SENA, en la cual se acordarán las necesidades específicas de cada región y se definirán las estrategias de atención a la comunidad específica.
2. Desde la Delegación Nacional del SENA se determinarán lineamientos para la atención con enfoque diferencial y acción sin daño para el acceso de la población objeto.
3. La Dirección Nacional del SENA garantizará que sus instructores tengan el perfil de la etnoeducación para desarrollar los procesos de aprendizaje de su competencia.
4. La subcomisión gestionará ante la Dirección del SENA la viabilidad de reglamentar el Fondo Emprender para incluir acciones afirmativas para las comunidades afrocolombianas. Así mismo, solicitará la inclusión de un miembro de la subcomisión en dicho consejo.
5. A partir de la definición de las necesidades específicas de las zonas urbanas y rurales, se gestionará la ampliación de la cobertura para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el acceso a los programas del SENA.
6. En busca de la equidad se promoverán acciones afirmativas para la inclusión de instructores que tengan el perfil y la competencia para implementar la etnoeducación.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

1. El ICBF garantiza que el proceso de caracterización de los usuarios ICBF de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con enfoque diferenciado que se logra a través del acompañamiento y la realización por parte de las mismas comunidades, para lo que se establecen las jerarquías en: Subcomisión de salud de la consultiva nacional, consultivas departamentales, concejos comunitarios y organizaciones de base. El ICBF, coordinará el proceso y brindará la asistencia técnica necesaria sobre las particularidades culturales y legislación relacionada a los servidores públicos de las 33 regionales ICBF y entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
2. El ICBF se integrará a la mesa nacional de trabajo concertada sobre protección social y salud, y garantizará que las 33 Regionales ICBF, incluida el Distrito Capital, participen de las mismas en su jurisdicción.
3. ***Minutas diferenciales.*** En los servicios ICBF, con complementación alimentaria que tengan cobertura a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se concertará con la subcomisión de salud de la comisión consultiva nacional, las consultivas departamentales, la consultiva distrital, los consejos comunitarios y organizaciones de base, la minuta alimentaria para la inclusión de alimentos y preparaciones tradicionales teniendo en cuenta las épocas de cosecha y los mercados locales acorde a su cultura y necesidades caloricoproteicas.

4. ***Ajuste de lineamientos técnicos de los programas.*** El ICBF, socializará y concertará con la subcomisión de salud, de la comisión consultiva de alto nivel , los ajustes propuestos a los lineamientos técnicos de los programas ICBF –Programa de Alimentación Escolar, Hogares Comunitarios de Bienestar, Materno Infantil, Recuperación Nutricional, Adulto Mayor, Clubes Juveniles y Desayunos Infantiles con Amor–, para una atención integral diferenciada a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras transverzalizado con generación y género.
5. ***Fortalecimiento sociocultural***. El ICBF incluirá a las Comunidades Negras, Afrocolombianas Raizales y Palenqueras como beneficiarios del proyecto *Apoyo al fortalecimiento de familias de grupos étnicos* el cual tiene por objeto apoyar iniciativas de las comunidades que favorezcan el desarrollo de las familias en la reafirmación de sus identidades culturales usos, costumbres y el fortalecimiento de sus estructuras socioeconómicas en los componentes de autosuficiencia alimentaria y fortalecimiento cultural. Conjuntamente con la subcomisión de salud y protección social de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, se buscará la cofinanciación en el marco de los recursos contemplados en el eje de derechos humanos dentro del Programa de Bienestar del Plan Nacional de Desarrollo para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. El presupuesto nacional para este programa durante la vigencia 2011 es de $9.112 millones con cobertura a todos los grupos étnicos.
6. ***Contratación.*** En los procesos de contratación de los programas y servicios ICBF a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se dará prelación a estas comunidades de acuerdo a lo preceptuado en la Ley 1150 de 2007 y sus Decretos reglamentarios, apoyada por la subcomisión de salud y protección social de la comisión consultiva de alto nivel, las consultivas departamentales, concejos comunitarios y organizaciones de base.
7. Articulación interinstitucional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar: el ICBF, coordinará las acciones de prevención atención y protección, de los derechos de los niños, niñas, y adolescentes negros afrocolombianos raizales y palenqueras, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1098 de diciembre de 2006, a través de líneas estratégicas de intervención concertadas con la subcomisión de salud y protección social de la Comisión Consultiva de Alto y Nivel.
8. ***Protección***: Construir una ruta concertada entre ICBF y la subcomisión de salud y protección social de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, para garantizar que las defensorías de familias de las regionales ICBF, tengan en cuenta las particularidades culturales de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en los procesos de mediación de conflictos intrafamiliares, adopciones, paternidad responsable, cuota alimentaria, sistema de responsabilidad penal, hogares sustitutos, hogares de paso, entre otros.

Coldeportes

1. Instalación de la Mesa Nacional de Recreación, Deporte y Actividad Física para la Población Negra, Palenquera y Raizal, que se instalará en febrero de 2011, donde se va a revisar y analizar la política planes y programas que hasta ahora están ejecutando con miras a construir el enfoque diferenciado en su política pública.
2. Participación de la Mesa ya mencionada en las mesas específicas que organicen las áreas de la Subdirección Técnica, de acuerdo a las propuestas por cada una de ellas, como escenarios para su análisis y presentación formal de las propuestas de la Consultiva.

3. Conformación y focalización de veedurías que aportan al seguimiento a nivel territorial para el adecuado manejo de los recursos asignados, teniendo como eje la Política Pública del Sector.
4. Plan Decenal del Deporte, la recreación, la Educación Física y la Actividad Física, para el desarrollo Humano, la Convivencia y la Paz 2009-2019, el Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014 y el Plan de Acción Institucional.
5. Coldeportes queda a la espera de las propuestas de participación de la Consultiva, para materializar los acuerdos logrados. A partir del recibo de las mismas, Coldeportes estará convocando para la instalación de la Mesa Nacional de Recreación, Deporte y Actividad Física para la Población Afrocolombiana, Negra, Raizal y Palenquera.
6. Apoyo y financiación de la actividad deportiva como alternativa profesional. Coldeportes asigna un total de 16.000 millones en el cuatrienio para los deportistas de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
7. Construir, dotar y mantener instalaciones deportivas acordes a las exigencias reglamentarias y de alta tecnología para el deporte competitivo y recreativo contemporáneo, ubicadas en regiones de mayor presencia de población negra afrocolombiana, el cual se discutirá en las mesas.
8. Fomento, masificación y difusión deportiva que posibilitan el buen uso del tiempo libre y propician elementos de sana convivencia. Se asignan 9.000 millones en el cuatrienio para elaborar una caracterización en el tema de actividad física y deporte social comunitario y un mapa deportivo nacional que visibilice a la Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera para lograr el objetivo propuesto.
9. Vivienda para deportistas élites de las Comunidades Negras, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueras a través de un convenio entre Coldeportes y el Fondo Nacional del Ahorro.
10. Postulación para representante deportivo del Chocó y San Andrés perteneciente a este grupo étnico.
11. En la mesa nacional se discutirá el porcentaje diferencial para las glorias del deporte de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Ministerio de Relaciones Exteriores

1. La Cancillería coordinará con la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y la subcomisión operativa y de relaciones internacionales de la Consultiva de Alto Nivel y las demás instancias pertinentes, las acciones conjuntas en materia de política exterior relativas a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
2. La Cancillería se compromete a iniciar un proceso concertado con la subcomisión Operativa y de Relaciones Exteriores de la Consultiva de Alto Nivel y la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio de Interior y de Justicia, y cooperación internacional Acción Social para la construcción de una política diferencial en materia de cooperación internacional para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
3. La Cancillería fortalecerá su compromiso con la promoción y difusión ante la comunidad internacional de los valores culturales de las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras como mecanismo para dar a conocer la riqueza del patrimonio cultural de estas comunidades y abrir nuevos escenarios de diálogo con otras comunidades afines. En este contexto se busca mecanismos de diálogo y estrategias diplomáticas con la subcomisión

Operativa y de Relaciones Exteriores de la Consultiva de Alto Nivel y la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio de Interior y de Justicia y demás instancias pertinentes.

4. Seguir impulsando el diálogo y comunicaciones interinstitucionales, para el seguimiento a las denuncias de violaciones de derechos humanos y medidas cautelares de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
5. La Cancillería se compromete con la subcomisión Operativa y de Relaciones Exteriores de la Consultiva de alto nivel y la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior y de Justicia, a una reunión para discutir y definir un plan de acción de 2011 en tareas especificas que le competen, a las comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras –zonas fronterizas, derechos humanos, cooperación internacional, asuntos culturales, proyectos de capacitación y fortalecimiento para el cumplimiento de las funciones de las partes, entre otras que concierten–, el Ministerio de Interior y de Justicia, facilitará los mecanismos que permitan el desarrollo de este Acuerdo.
6. El Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá la participación de delegados de las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras, en las Comisiones de Vecindad, de acuerdo con la agenda a tratar.
7. Los proyectos de desarrollo fronterizo, atenderán un enfoque diferencial que reconozca y respete la diversidad étnica y cultural y en los casos que lo requieran con previa coordinación con la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio de Interior y de Justicia para garantizar el enfoque participativo de los diversos actores.
8. En materia de migración internacional se acuerda promover la creación de una línea de trabajo articulada entre subcomisión operativa y de relaciones internacionales y el Ministerio del Interior y de Justicia que permita fortalecer el contacto y promover el bienestar de las comunidades negras y que encuentren en el exterior con énfasis en: difusión de información, creación y fortalecimiento de redes y trabajo con gobernaciones y alcaldías.

Ministerio de Educación Nacional - MEN

1. Para efectos de la concertación e inclusión en el PND 2010-2014 la CPN presentará el documento base –Política Pública: Hacia un sistema educativo intercultural– a la comisión Consultiva de Alto Nivel, con la identificación de las ocho estrategias y un presupuesto global sugerido para incluirlo en el PND en el capítulo correspondiente a educación para comunidades negras; con la claridad que dicho documento surtirá las revisiones y ajuste técnicos que corresponden al trámite del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, manteniendo el espíritu del documento concertado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel.
2. El Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media ratifica el compromiso adquirido en la sesión Núm. XX de 2010 de la Comisión Pedagógica Nacional del 30 de junio de 2010, en el sentido de garantizar la presencia interdisciplinaria de cuatro expertos concertando con la Subcomisión de Política Pública de la Comisión Pedagógica Nacional los términos de referencia para la contratación de los expertos. Estos expertos de manera conjunta con el equipo técnico del Ministerio de Educación y la Subcomisión de política revisarán el documento de política pública y realizarán los ajustes técnicos correspondientes para ser aprobados por la Comisión Pedagógica Nacional en pleno. Se acuerda que la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras contribuirá dentro del marco de sus competencias con el apoyo técnico y presupuestal para el cumplimiento del presente Acuerdo. El Ministerio de Educación se compromete una vez aprobado se publicará dicho documento.

3. Concurso de docentes. El viceministro se compromete a reunirse con la CNSC antes de la realización de la próxima sesión de los CPN, para tratar los temas referentes al concurso de etnoeducadores, negros, afrocolombianos, raizales y palenqueras 2011. Para ellos, se tendrán en cuenta las actas anteriores de las reuniones con Defensoría del Pueblo, Procuraduría y la Subcomisión de concurso docente CPN. Para esta reunión se convocará a la Dirección de Comunidades Negras.
4. Reporte de vacantes: Para efectos de reportes de vacantes al MEM y a la CNSC, el MEN sugerirá a las Secretarias de Educación de los docentes territoriales realizar conjuntamente con las comisiones pedagógicos nacionales, diagnóstico para la identificación de la población estudiantil negra, matriculada y su debido reporte se incluirá en el SIMAT, de conformidad con la Ley 70, la circular 025 de 2004 y las demás normas concordantes y pertinentes. El MEN así lo comunicará a las entidades territoriales competentes.
5. El Ministerio de Educación Nacional presentó el presupuesto para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, el cual es de $739.000 millones.
6. El Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el DNP se compromete a revisar las tipologías teniendo en cuenta la variable étnica, la cual será presentada y discutida con la Subcomisión de Educación.

Icetex

El Icetex se compromete que el 28 de enero de 2011 en las horas de la mañana entregará el informe de las proyecciones del 2010 al 2014, de acuerdo con la información suministrada del Departamento Nacional de Planeación de un incremento del 40% anual para el cuatrienio.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

1. Previo a la convocatoria específica para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Fomipyme, se revisarán y concertarán conjuntamente con la Subcomisión operativa de relaciones internacionales, el marco de operación de los términos de referencia de la convocatoria.
2. El Ministerio se compromete a gestionar un convenio con la FUPAD y otros entidades de cooperación internacional para la consecución de recursos de cofinanciación para las convocatorias de Fomypime de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
3. El Ministerio de Comercio se compromete a impulsar una mesa de concertación de acceso a los servicios financieros en la cual participaría Bancóldex, Programa Banca de las Oportunidades, Findeter, Fondo Nacional de Garantías. En esta mesa se compartirá las experiencias sobre los esquemas de fondos de capital de riesgo y capital semilla.
4. El Ministerio se compromete a darle continuidad y actualizar en lo pertinente al cumplimiento de los acuerdos relacionados con la realización de los estudios de oportunidades productivas, inteligencia de mercados, la construcción de agenda interna de competitividad de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, que se efectuaron en el marco de la consultiva de alto nivel pasada.
5. Se estudiará conjuntamente con la Subcomisión Operativa la construcción de agencias de desarrollo económico regional de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

6. Se estudiará conjuntamente los mecanismos para la participación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en las Comisiones regionales de competitividad y en la Comisión Nacional de Competitividad.
7. Dentro del Plan de Acción conjunto se considerará una capacitación inicial sobre mecanismo para el desarrollo de franquicias.
8. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo se compromete a revisar, analizar y concertar con la Subcomisión Operativa de la consultiva de alto nivel dentro del marco de la normativa vigente para las Comunidades Afrocolombianas Raizales Y Palenqueras ;la política, planes, programas y términos de referencia de las convocatorias diversas; con el propósito de lograr la inclusión diferenciada de Comunidades Afrocolombianas Raizales y Palenqueras en el marco de la misión y objetivos de Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
9. La Dirección de Asuntos para comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y de Justicia será la instancia del Gobierno que coordinará con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
10. La promoción y difusión entre las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de las Convocatorias del Fondo Fomipyme en la línea de enfoque diferencial, se realizará a través de los mecanismos institucionales de Ministerio (por ejemplo Pagina Web,) a través de la Consultiva de alto nivel, de la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio de Interior y de Justicia, Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura y demás instancias pertinentes.
11. Se apropiarán para el año 2011, $1.032 millones de recursos del Fomipyme para adelantar una convocatoria específica para Comunidades Negras, Afrocolombiana, Raizales y Palenqueras. Los recursos se incrementaran anualmente en los años 2012, 2013,2014 de acuerdo con la variación del índice de precio al consumidor.
12. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, realizará una convocatoria específica para población en condición de desplazamiento de las Comunidades negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales. Para el 2011 se asignan 400 millones de pesos los cuales se incrementaran anualmente en los años 2012, 2013, 2014 de acuerdo con la variación del índice de precio al consumidor.
13. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo se compromete a que el 15% del presupuesto asignado al programa asistencia a la promoción, se destinará para el desarrollo turístico de las comunidades negras afrocolombianas, raizales por vía presentación de proyectos y la metodología se concertará con la subcomisión operativa y de relaciones internacionales.
14. El Ministerio de Comercio Industria y Turismo se compromete a revisar, analizar concertar con la subcomisión operativa de relaciones internacionales públicas y políticas y demás instancias competentes dentro del marco de la normativa vigente para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, la política y otras opciones para lograr la inclusión diferenciada de comunidades afrocolombianas raizales y palenqueras en los programas del Fondo de Promoción Turística de Colombia.
15. La Subcomisión Operativa y de Relaciones Internacionales se ratifica en que sí existen argumentos jurídicos dentro del marco de las normas constitucionales para que en el Plan de Desarrollo existan políticas, planes y programas con un presupuesto diferencial para el apoyo y fortalecimiento de la actividad turística para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

1. Se crea una mesa de entendimiento y un comité de monitoreo (entre el Ministerio de Agricultura, el Incoder y esta Subcomisión) cada 4 años en donde queden acuerdos que jurídicamente se puedan realizar.
2. El Ministerio de Agricultura se compromete a hacer una revisión de todas las políticas programas y estrategias que existen hoy para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del sector rural, para construir conjuntamente las estrategias que garanticen la elaboración de la política pública diferenciada para estas comunidades con las instancias legales representativas.
3. El Incoder se compromete a realizar las convocatorias diferenciadas en proyectos productivos, agrícolas, pecuarios y pesqueros para Comunidades, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
4. El Ministerio de Agricultura y el Incoder se comprometen a respetar las instancias válidas y legales de concertación existentes para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
5. El Ministerio de Agricultura se compromete a formular en el término de 6 meses, con las instancias válidas y legales de Comunidades Negras, Afocolombianas, Raizales y Palenqueras, una política diferencial para la pesca artesanal y acuícola para esta población específica.
6. La DACN será la instancia de coordinación y enlace institucional entre el Ministerio de Agricultura y el Incoder.
7. El Ministerio buscará los mecanismos para fortalecer el presupuesto de las convocatorias para proyectos integrales diferenciales hechas por el Incoder.
8. El Ministerio de Agricultura, el Incoder y la DACN se comprometen con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras a realizar la gestión respectiva para la consecución de recursos de Cooperación Internacional para el fortalecimiento institucional de los representantes válidos y legales de estas comunidades, para la implementación de proyectos productivos, la compra de tierras y vivienda rural para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
9. El Ministerio de Agricultura a través del CONSA promoverá que los acuerdos aquí planteados puedan ser implementados igualmente a nivel territorial.
10. El Incoder se compromete a partir del 2012 a asignar presupuestos diferenciales para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras con la subcomisión o la instancia que corresponda.
11. El Ministerio de Agricultura se compromete a hacer seguimiento a estos compromisos para asegurar su cumplimiento.
12. Creación de una línea especial de créditos Finagro DTF -2 para comunidades negras para proyectos productivos

Ministerio de Minas y Energía

1. El Ministerio de Minas, se compromete a revisar, analizar la política pública, planes, programas y estrategias y a construir con enfoque diferencial la política pública para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y Palenqueras en el Ministerio de Minas y en la Agencia de

Hidrocarburos, energía y Gas, y lo hará en forma concertada con la subcomisión de territorio, vivienda, medio ambiente de la Consultiva de Alto Nivel, y la DACN, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.

2. Se compromete a designar el 50% de sus recursos para el acompañamiento en la delimitación de las zonas mineras de comunidades negras, y si estas hacen más solicitudes el ministerio las atenderá así se sobrepase este presupuesto.
3. El Ministerio de Minas se compromete a buscar una estrategia para diseñar programas y proyectos diferenciados para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en concertación con la subcomisión de territorio, vivienda, medio ambiente de la Comisión consultiva de alto Nivel, La Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del MIJ y el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.
4. El Ministerio de Minas se compromete en la atención diferenciada para que se ejecuten los proyectos que las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras propongan.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social

1. El 10% del presupuesto de inversión de Acción social será destinado para atender a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, el cual obedece a la política de atención diferencial.
2. Se definen criterios de focalización para la atención: los índices de violencia y pobreza extrema, para priorizar municipios con presencia de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
3. La implementación de cada proyecto se hará de manera concertada con las Comunidades beneficiarias.
4. Abrir un espacio técnico de trabajo entre la subcomisión jurídica y de Derechos Humanos de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, y los técnicos de Acción Social para definir las líneas de política del enfoque diferencial de los programas de Acción Social.

Ministerio del Interior y de Justicia

1. La Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior y de Justicia, se compromete a trabajar con la Subcomisión Jurídica y de Derechos Humanos de la Comisión Consultiva Nacional el borrador del proyecto de ley estatutaria de inclusión para las Comunidades Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
2. Se acuerda como sesiones de trabajo los días de 3 y 4 de febrero la reunión de la subcomisión jurídica y de derechos humanos en Santa Marta para tratar puntualmente: las actividades para dar cumplimiento a los Autos de la Corte Constitucional y socialización y concertación sobre el borrador de proyecto de ley de inclusión a las comunidades que están por fuera de las cuencas de los ríos, que está trabajando la DACN - MIJ.
3. En cumplimiento a las órdenes de la corte, las organizaciones e instituciones encargadas de darles seguimiento se convocarán periódicamente para informarles las actividades realizadas.
4. Se acuerda que la DACN, gestionará ante el Departamento de Estado Norteamericano y las Organizaciones Internacionales una reunión con la subcomisión jurídica y de Derechos Humanos de la Comisión Consultiva de Alto nivel, para analizar la problemática de Derechos

Humanos de las Comunidades y socializar el informe de avance de las actividades ejecutadas en cumplimiento a las órdenes del Auto de la Corte Constitucional.

5. Debido a la agenda de trabajo que tiene la subcomisión jurídica y de derechos humanos de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, se requiere la formulación de un proyecto de fortalecimiento a la subcomisión que debe ser socializado en las sesiones del 3 y 4 de febrero de 2011 en la ciudad de Santa Marta, requerido para trabajar los proyectos de agenda legislativa y el proyecto de ley de inclusión para las comunidades que están por fuera de las cuencas de los ríos, al igual que trabajar proyecto de ley antirracismo.
6. Solicitan al MIJ, que le notifique al congreso que el proyecto de penalización al racismo debe surtir el proceso de consulta previa, con las comunidades de negras ante los representantes a nivel nacional, en el espacio autónomo de concertación Comisión Consultiva de Alto Nivel.
7. En materia de impunidad, se presentarán por parte de la subcomisión jurídica y de Derechos humanos de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, unos casos de no avance en investigaciones penales que presentarán en la próxima reunión para que la Dirección de Derechos Humanos del MIJ los canalice y solicite avance sobre los casos ante la Fiscalía General de la Nación y socializar ante la subcomisión jurídica el informe que ellos brinden al ente investigador en la sesión de Santa Marta.
8. La subcomisión jurídica y de Derechos humanos, y la Dirección de Derechos Humanos, diseñarán conjuntamente un proyecto cuali-cuantitativo de investigación que incluirá un diagnóstico sobre situación de Derechos Humanos, en comunidades Negras a nivel nacional, que se dividirá en fases y el estudio se iniciara el 3 y 4 de febrero en la sesión que la subcomisión adelantar en Santa Marta.
9. Ante los sistemas de información que maneja la Dirección de Derechos Humanos, le solicitan a la subcomisión jurídica y de Derechos Humanos de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, unas sugerencias puntuales a la norma general que regula el tema de las medidas de protección (Decreto 1740 de 2010) en materia de enfoque diferencial; así mismo solicitan a la subcomisión, que ilustren a la Dirección de Derechos Humanos sobre las particularidades de las comunidades afrodescendientes, que los hacen más vulnerables. La Dirección de Derechos Humanos del MIJ, está trabajando unos espacios de conversación sobre medidas de protección que hacen la diferencia, y propone realizarlos con las comunidades afrodescendientes a través de la sensibilización en mesas de trabajo o talleres iniciando con los miembros del CRER, y posteriormente continuar este proceso de sensibilización con las institucionales del Estado. La Dirección de Derechos Humanos, se compromete a hacer llegar el mensaje de sensibilización a Gobernadores y Alcaldes.
10. A la reunión con CRER para sensibilizar en enfoque diferencial, a la que se invitarán a todas las instituciones que lo integran, y la fecha se concertará durante la próxima sesión de la subcomisión jurídica y derechos humanos. Para esta reunión la Dirección de Derechos Humanos se compromete a financiar el transporte de ida y vuelta de los siete miembros de la subcomisión jurídica y de Derechos Humanos, la DACN asume el hospedaje y alimentación de los miembros de la subcomisión jurídica y de derechos Humanos.

Incoder

1. A los acuerdos en el tema de Territorio suscritos en acta, se adicionan dos por decisión del gerente de Incoder, se compromete a partir del 2012, a destinar recursos diferenciales para comunidades negras, y manifiesta que para 2011 no se incluyó pese a la solicitud adelantada

por cinco meses y requieren que con la subcomisión y las instancias que correspondan se comprometen a hacer seguimiento a estos compromisos para asegurar su cumplimiento.

2. El Ministro de Agricultura se compromete a gestionar líneas de crédito especial Finagro DTF-2 puntos, para proyectos productivos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Departamento Nacional de Planeación

1. Recursos adicionales para Becas en Icetex de $6.000 millones de pesos en el año 2012, $6.000 millones en el año 2013 y $6.000 millones en el año 2014 para un total de $18.000 millones de pesos.

Ministerio de Cultura

1. Propuesta Ministerio de Cultura: Fortalecer la identidad y el reconocimiento de las Comunidades Negras, Raizales, Palenqueras y Afrocolombianas y contribuir a la eliminación del racismo y la discriminación, responsabilidad asignada a la Dirección de Poblaciones, en concertación con los espacios institucionales de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
2. Fortalecer el esquema de financiación de la culturas negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de Colombia: incidencia conjunta entre Ministerio de Cultura, la subcomisión de Cultura de la CCAN y el Representante ministerial de la Comisión Consultiva de Alto Nivel (CCAN) en los decisores de política pública, para el incremento sustancial de los recursos de inversión en la cultura de las Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras.
3. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cultura: consistente en el diseño e implementación de las políticas culturales para las Comunidades Negras, Raizales, Palenqueras y Afrocolombianas, en las entidades departamentales, municipales y distritales. Ello implica la formulación de una iniciativa legislativa que reconozca la participación de los negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales en los Consejos departamentales, distritales y municipales. El Ministerio, diseñará e implementará un programa de formación y actualización de los consejeros departamentales, distritales y municipales de cultura, representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, en el marco del Sistema Nacional de Cultura - Ley 397.
4. El Ministerio de Cultura y la subcomisión de Cultura de la CCAN formalizarán y reglamentarán la conformación y funcionamiento de la Mesa Nacional de las Culturas Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, a marzo de 2011.
5. El Ministerio de Cultura acoge los 4 programas presentados por el PND de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, con recursos del orden de $25.000 millones: $5.000. millones apropiados por las direcciones y programas del Ministerio y asistencia técnica, para lograr el acceso a proyectos por $20.000.millones, con cargo a los recursos del IVA a la telefonía celular, que manejan los departamentos Para las vigencias 2012-2014, se concertará la inversión, con rubros con enfoque diferencial para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, durante el primer trimestre de cada año.

Programas	Metas	Estrategia
1. Programas de creación cultural en condiciones de libertad, equidad y dignidad	1. Diseñar y desarrollar un programa de emprendimiento cultural para municipios mayoritariamente afro. 2. Diseñar e implementar un programa de internacionalización de la cultura, articulado con el movimiento mundial de la diáspora africana.	Para este primer programa, las ***competencias institucionales y los presupuestos a apropiar***, estarían en las siguientes entidades: el Ministerio de Cultura, el Departamento Nacional de Planeación- DNP y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; con el apoyo de la Dirección Nacional de Derecho de Autor- DNDA, el SENA, Proexport, Acción Social, Bancoldex, Colciencias, Icetex, la Comisión Nacional de Televisión, el DANE y los Ministerios de Educación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para ello ya existe dos referentes de política: CONPES 3660- Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal y el documento CONPES 3533- de Industrias culturalesi. Con respecto a los procesos de internacionalización de la cultura, es imprescindible la coordinación programática y presupuestal de las entidades mencionadas en el apartado superior y Ministerio de Relaciones Exteriores, con quienes este año, realizaremos la reunión del comité de la Ruta del Esclavo - Unesco. El Ministerio de Cultura, se encuentra trabajando en ambos campos y en los comités de seguimiento previstos para el desarrollo de ambos instrumentos de política. Igualmente, están al servicio de estos propósitos, los convenios suscritos con los gobiernos de Cuba y Brasil, entre otros, como escenarios de aprendizaje para las comunidades afro en Colombia.
2. Incentivos, inversión y formalización a centros de investigación de las culturas afrocolombianas.	1. Formalización del Centro de Estudios e investigación de las culturas afrocolombianas en las diferentes regiones del país. 2. Incluir en las líneas de investigación Colciencias y del ICANH, al tema afrocolombiano. 3. Investigación etnohistórica de palenques y procesos de colonización por afrocolombianos. Difusión de resultados. 4. Fortalecer el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacifico Jhon Bolt Newman	Estas acciones, involucrarían ***competencias institucionales y los presupuestos a apropiar***, por parte de: Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Colciencias, Icetex, ASCUN y las redes de universidades. Con respecto al Centro de Documentación, es importante contemplar: el fortalecimiento a Universidades como la UTCH, Valle, Unicartagena, Nacional, Del Pacífico, entre otras, que forman el capital social de las comunidades negras, así como el fortalecimeinto de sus centros de documentación y estudio de las culturas negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales.
3. Recuperación y divulgación de la memoria histórica de los afrocolombianos.	1. Recuperar la memoria histórica de los afrocolombianos y divulgación de los resultados. Publicar un texto o un audiovisual con los resultados de cada una de las investigaciones.	Este proceso se inició con el programa de Resignificación de la historia afro, raizal y palenquera, consistente en la investigación, producción y difusión del libro: Rutas de Libertad – 20.000 ejemplares y la colección de literatura afro– 3.500 colecciones. La estrategia se ha trabajado con el Ministerio de Educación y cuenta con la cooperación del Banco de la República. Continúa durante 2011, en el marco del cumplimiento de la Resolución 64/169 de la Asamblea de las Naciones Unidas y la realización del comité de la Ruta del Esclavo, en marzo de los corrientes.
4. Apoyo y divulgación de expresiones artísticas afrocolombianas	1. Apoyo y divulgación mediática a fiestas, carnavales, expresiones artísticas negras, afrocolombianas tradicionales, que se desarrollen en las diferentes regiones. Conmemoración del día de las mujeres negras y su familia en Colombia. 2. Conmemoración del día de los aportes de las mujeres negras y su familia en Colombia. 3. Conmemoración del día de la afrocolombianidad.	Estas acciones, involucrarían ***competencias institucionales y los presupuestos a apropiar***, por parte de: Ministerio de Cultura, Educación, MinTIC, CNTV y canales regionales. Las conmemoraciones, forman parte de la agenda de re significación de la historia afro, raizal y palenquera y durante 2010, involucró a 200 municipios, incluidos los 109 de población mayoritariamente afro.