

# Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018



VERSIÓN PARA EL CONGRESO



**DNP**

Departamento  
Nacional  
de Planeación





## Contenido

<b>I.</b>	<b>Introducción</b>	<b>27</b>
<b>II.</b>	<b>Colombia en paz</b>	<b>35</b>
A.	Diagnóstico	35
B.	Visión	39
C.	Objetivos y lineamientos generales	42
	Objetivo 1. Fortalecer el proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación.	43
	Objetivo 2. Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información.	44
	Objetivo 3. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades.	46
<b>III.</b>	<b>Colombia equitativa y sin pobreza extrema</b>	<b>50</b>
A.	Diagnóstico	50
B.	Visión	55
C.	Objetivo y lineamientos generales	56
	Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada	56
	Objetivo 2: Reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos	57
	Objetivo 3: Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad.	58
	Objetivo 4. Promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones.	61
<b>IV.</b>	<b>Colombia la más educada</b>	<b>65</b>
A.	Diagnóstico	65
B.	Visión	70
C.	Objetivos y lineamientos generales	72
	Objetivo. Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.	72

<b>V. Competitividad e infraestructura estratégicas</b>	<b>91</b>
<b>A. Diagnóstico</b>	<b>94</b>
<b>B. Visión</b>	<b>116</b>
<b>C. Objetivos, estrategias y metas</b>	<b>117</b>
Objetivo 1. Incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo	117
Objetivo 2. Contribuir al desarrollo productivo y la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación	135
Objetivo3. Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad	144
Objetivo 4. Proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial	156
Objetivo 5. Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional	192
<b>D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos</b>	<b>215</b>
Objetivo 6. Desarrollo de infraestructura vial y de transporte e inclusión coherente en las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el acceso a energías sostenibles, en la perspectiva cerrar de brechas productivas.	216
<b>VI. Movilidad social</b>	<b>224</b>
<b>A. Diagnóstico</b>	<b>224</b>
<b>B. Visión</b>	<b>231</b>
<b>C. Objetivos, estrategias y metas</b>	<b>235</b>
Objetivo 1. Garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su efectiva inclusión social y productiva (Sistema de Promoción Social).	235
Objetivo 2. Mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad.	248
Objetivo 3. Generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales.	285
Objetivo 4. Cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía.	293

Objetivo 5. Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de <i>“Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad”</i> en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana.	325
Objetivo 6. Establecer un apoyo oportuno frente a los riesgos que afectan el bienestar de la población y los mecanismos para la protección de las condiciones de vida de las personas.	339
<b>D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos</b>	<b>342</b>
Objetivo 7. Desarrollo y fortalecimiento de la cultura y comunicaciones propias y apropiadas, la educación, la salud, la autonomía y soberanía alimentaria que incluyan a familias, mujeres, niñas, niños, jóvenes y mayores de los pueblos indígenas y del pueblo Rrom.	343
<b>VII. Transformación del campo</b>	<b>356</b>
<b>A. Diagnóstico</b>	<b>356</b>
<b>B. Visión</b>	<b>359</b>
<b>C. Objetivos, estrategias y metas</b>	<b>361</b>
Objetivo 1. Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.	361
Objetivo 2. Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales.	365
Objetivo 3. Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.	367
Objetivo 4. Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.	370
Objetivo 5. Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.	376
<b>D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos</b>	<b>378</b>

Objetivo 6. Consolidación del territorio, mejoramiento del hábitat (vivienda, agua y saneamiento básico) y desarrollo de la economía propia de Pueblos Indígenas y del pueblo Rrom.	378
<b>VIII. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz</b>	<b>382</b>
<b>A. Diagnóstico</b>	<b>382</b>
<b>B. Visión</b>	<b>392</b>
<b>C. Objetivos, estrategias y metas</b>	<b>395</b>
Objetivo 1. Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional	395
Objetivo 2. Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial.	413
Objetivo 3. Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.	421
Objetivo 4. Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.	435
Objetivo 5. Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada.	440
Objetivo 6. Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia.	446
Objetivo 7. Fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz.	454
Objetivo 8. Consolidación de la Acción Integral contra Minas Antipersona.	463
<b>D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos</b>	<b>466</b>
Objetivo 9: Desarrollo armónico de la justicia propia en articulación con los planes de vida de los pueblos indígenas y del pueblo Rrom según sus procesos.	466
<b>IX. Buen gobierno</b>	<b>473</b>
<b>A. Diagnóstico</b>	<b>474</b>
<b>B. Visión</b>	<b>486</b>
<b>C. Objetivos, estrategias y metas</b>	<b>493</b>
Objetivo 1. Fortalecer la articulación Nación–territorio	494
Objetivo 2. Afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas	500
Objetivo 3. Promover la eficiencia y eficacia administrativa	506
Objetivo 4. Optimizar la gestión de la información	515

Objetivo 5. Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos	521
Objetivo 6. Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional	530
<b>D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos</b>	<b>533</b>
Objetivo 7. Desarrollo y consolidación de las formas de gobierno propio, que contribuya al mejorar las relaciones entre los pueblos indígenas, el pueblo Rrom, sus respectivas organizaciones y la institucionalidad del Gobierno Nacional.	534
<b>X. Crecimiento verde</b>	<b>540</b>
<b>A. Diagnóstico</b>	<b>540</b>
<b>B. Visión</b>	<b>545</b>
<b>C. Objetivos, estrategias y metas</b>	<b>547</b>
Objetivo 1: Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono.	547
Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental.	557
Objetivo 3: lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.	568
<b>D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos</b>	<b>577</b>
Objetivo 4. Protección y conservación de territorios y ecosistemas, mitigación y adaptación del cambio climático, ordenamiento ambiental en territorios de los pueblos indígenas y del pueblo Rrom.	578
<b>XI. Estrategias regionales: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial</b>	<b>583</b>
<b>A. Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema</b>	<b>592</b>
1. Diagnóstico	592
2. Visión y objetivos	601
3. Estrategias	602
4. Metas y productos	618
<b>B. Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes</b>	<b>628</b>
1. Diagnóstico	628
2. Visión y objetivos	633
3. Estrategias	634

4. Metas y productos	641
<b>C. Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente</b>	<b>646</b>
1. Diagnóstico	646
2. Visión y objetivos	653
3. Estrategias	653
4. Metas y productos	663
<b>D. Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental</b>	<b>668</b>
1. Diagnóstico	668
2. Visión y objetivos	674
3. Estrategias	675
4. Metas y productos	684
<b>E. Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos</b>	<b>690</b>
1. Diagnóstico	690
2. Visión y objetivos	695
3. Estrategias	696
4. Metas y productos	706
<b>F. El Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental</b>	<b>712</b>
1. Diagnóstico	712
2. Visión y objetivos	718
3. Estrategias	719
4. Metas y productos	728
<b>XII. Consistencia macroeconómica</b>	<b>733</b>
A. Transición demográfica en Colombia	734
B. Principales elementos de política	741
C. Contexto internacional	744
D. Supuestos macroeconómicos	756
E. Escenario de balanza de pagos	760

F. Política monetaria y sistema financiero	764
G. Política fiscal	764
H. Consistencia macroeconómica	765
I. Factores institucionales que afectan el crecimiento	767
J. Principales medidas que sustentan la política fiscal	771
XIII. Plan Plurianual de Inversiones 2015-2018	778
XIV. Seguimiento y evaluación del PND 2014-2018: <i>Todos por un nuevo país</i>	789

## Acrónimos, abreviaciones y siglas más usadas

AATI	asociaciones de autoridades tradicionales indígenas
ACPM	aceite combustible para motor
ACTI	actividades de ciencia, tecnología e innovación
AEE	Agencia de Eficiencia Energética
AEI	artefactos explosivos improvisados
Aerocivil	Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil
AFOLU	agicultura, silvicultura y otros usos del suelo (Agriculture, Forestry and Other Land Use)
AGA	alianza para el gobierno abierto
AGI	acuerdos gobierno-industria
AGN	Archivo General de la Nación
AGR	Auditoría General de la República
AIEPI	atención integrada a las enfermedades prevalentes de la infancia
AISEC	análisis integrales de seguridad ciudadana
ALA/CFT	antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo
AMEM	Área de Manejo Especial de la Macarena
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
ANSV	Agencia Nacional de Seguridad Vial
AOD	ayuda oficial al desarrollo
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation)
APP	asociaciones público privadas
APS	atención primaria en salud

APSB	agua potable y saneamiento básico
ASIC	Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales
ASIS	análisis de la situación de salud
ATI	autoridades territoriales indígenas
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
AUNAP	Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura
bacrim	bandas criminales
Bancóldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BDUA	base de datos única de afiliados
BEPS	beneficios económicos periódicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIPM	Oficina Internacional de Pesas y Medidas (Bureau International des Poids et Mesures)
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BPO	Business Processing Outsourcing
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAIVAS	Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual
CAN	Centro Administrativo Nacional
Caprovimpo	Caja promotora de vivienda militar y de policía
CAR	Corporación Autónoma Regional
CAVIF	Centros de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar
CCF	caja de compensación familiar
Cebaf	Centros Binacionales de Atención en Frontera
CECODES	Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
CEER	Centro de Estudios Económicos Regionales
CEI	Comité Especial Interinstitucional
Cenaf	Centros Nacionales de Atención en Frontera
Ceni	Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Sector Agropecuario de Colombia
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República

CGV	cadenas globales de valor
CI2	Centro Integrado de Inteligencia
CIAC	Centro Integral de Atención al Ciudadano
CIAT	Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas
Cicott	Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte
CIEPS	Centros de Información Estratégica Policial Seccional
CIETI	Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador
CIF	certificado de incentivo forestal
CIIEPE	Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos
CIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CIO	Chief Information Officer
CIPI	Comisión Intersectorial de Primera Infancia
CIPI	Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual
CIS	Centros Integrados de Servicios
CISA	Central de Inversiones S. A.
CISP	Comisión Intersectorial de Salud Pública
CMC	capacidades de medición y calibración
CMDR	Consejos Municipales de Desarrollo Rural
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático
CNAA	Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial
CND	Centro Nacional de Despacho
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNPM	Comisión Nacional de Precios de Medicamentos
Codecti	consejos departamentales de ciencia, tecnología e innovación
colCERT	Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia
Colciencias	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
Coldeportes	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo
Conaces	Comisión Nacional Intersectorial para Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
Conasa	Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social

Consea	consejos seccionales de desarrollo agropecuario
Copei	Centro de Operaciones Especiales para la Protección de la Infraestructura Crítica y Económica del Estado
Cormagdalena	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
Corpoica	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CP	contrato plan
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CRI	Centro de Rehabilitación Inclusiva
CRIT	Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte
CSIRT	Equipo de Respuesta ante Incidencias de Seguridad (Computer Security Incident Response Team)
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CSMEM	Comité de Seguimiento del Mercado de Energía Mayorista
CTI	ciencia, tecnología e innovación (también aparece como CTel y CT+I)
DAA	diagnóstico ambiental de alternativas
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DD. HH.	derechos humanos
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
Dimar	Dirección General Marítima
DMI	distritos de manejo integrado
DNDA	Dirección Nacional de Derecho de Autor
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DDE	Dirección de Desarrollo Empresarial
DDRS	Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
DDS	Dirección de Desarrollo Social
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DDU	Dirección de Desarrollo Urbano

DEE	Dirección de Estudios Económicos
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
DIFP	Dirección de Inversión y Finanzas Públicas
DJSG	Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
DR	Dirección de Regalías
DSEPP	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
GPE	Grupo de Proyectos Especiales
MTC	Misión para la Transformación del Campo
SDAS	Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible
SDS	Subdirección Sectorial
SGR	Sistema General de Regalías
STIP	Subdirección Territorial y de Inversión Pública
DOT	delincuencia organizada transnacional
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
DTH	Direct To Home
E&P	exploración y producción
EAE	evaluación ambiental estratégica
ECAT	Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito
ECDBC	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Economic Commission for Latin America and the Caribbean)
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EDA	enfermedad diarreica aguda
EDIT	Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Industria Manufacturera
EGI	Estrategia de Gestión Integrada
EIA	estudios de impacto ambiental
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative)
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMV	Encuesta Mundial de Valores
ENIG	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos

ENSIN	Encuesta Nacional de Situación Nutricional
EPCA	Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad y Accesibilidad de Trámites y Servicios
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPS	empresas promotoras de salud
ERA	evaluaciones regionales del agua
ERG	Ejército Revolucionario Guevarista
ERN	Consortio Evaluación de Riesgos Naturales
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
ESE	empresas sociales del Estado
ETI	entidades territoriales Indígenas
EVA	evaluaciones agropecuarias municipales
EVB	Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas
FAER	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FAZNI	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas
FCE	factor de concentración del empleo
FCTel	Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
FECF	Fondo Especial Cuota de Fomento
FEM	Foro Económico Mundial
Fenoco	Ferrocarriles del Norte de Colombia
FENOGE	Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía
FEPC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
Ferrovías	Empresa Colombiana de Vías Férreas
FFJC	Fondo Francisco José de Caldas
FGN	Fiscalía General de la Nación
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
Findeter	Financiera del Desarrollo Territorial
FIP	Fundación de Ideas para la Paz
FMI	Fondo Monetario Internacional

FNCG	fuentes no convencionales de generación de energía
FNGRD	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
FNS	Fondo Nacional de Solidaridad
Focof	Fondo Común de Cofinanciación
Fodeseop	Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior
Fonade	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
Fonpet	Fondo de Pensiones Territoriales
Fonsecon	Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana
Fontur	Fondo Nacional de Turismo
Fonvivienda	Fondo Nacional de Vivienda
Fosfec	Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
Fosyga	Fondo de Solidaridad y Garantía
Fovis	Fondo de Vivienda de Interés Social
FSSRI	Fondo de Solidaridad, Subsidio y Redistribución de Ingresos
FTDH	Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano
FUT	formulario único territorial
GAML	grupos armados al margen de la ley
GEI	gases efecto invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GHS	Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos
GLP	gas licuado de petróleo
GNV	gas natural vehicular
GRAT	Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites
GSED	Grupo Social y Empresarial de la Defensa
hpch	homicidios por cada cien mil habitantes
I+D	Investigación y Desarrollo (también, ID)
IAMI	instituciones amigas de la mujer y la infancia
IAvH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
Icetex	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
ICIR	indicador de convergencia intrarregional
ICTC	índice de costos del transporte de carga por carretera
IDC	International Data Corporation
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IDI	índice de desempeño integral
IED	inversión extranjera directa
IEMP	Instituto de Estudios del Ministerio
IGA	índice de gobierno abierto
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
ILE	infraestructuras logísticas especializadas
IMSMA	Sistema de Gestión de Información de Actividades Relativas a Minas
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Infotep	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional
INM	Instituto Nacional de Metrología
INMLCYF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Inpec	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
INS	Instituto Nacional de Salud
Inside	Integrador Sistemas de Entrenamiento
Invemar	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis"
Invías	Instituto Nacional de Vías
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IPM	índice de pobreza multidimensional
IPS	instituciones prestadoras de servicios de salud
IPSE	Instituto de Planificación y Promoción de. Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas
IRA	infecciones respiratorias agudas
ISBN	Número Estándar Internacional de Libros (International Standard Book Number)
ISI	Instituto para la Información Científica

IUIT	informes únicos de infracción al transporte
IVC	inspección, vigilancia y control
IVT	índice de vulnerabilidad territorial
IXP	Internet Exchange Point (punto de intercambio de Internet)
KBPD	miles de barriles por día
KPO	Knowledge Process Outsourcing
LAC	Liquidador y Administrador de Cuentas
LAR	reglamentos aeronáuticos latinoamericanos
LGTBI	lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
LSP	laboratorios de salud pública
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAP	Minas Antipersona
MASC	mecanismos alternativos de solución de conflictos
Mbbl	miles de barriles
MBPS	megabytes por segundo
MCRE	marco común europeo de referencia para las lenguas
MDOP	Modelo de desarrollo y ordenamiento prospectivo
MECI	Modelo estándar de control interno
MEF	Modelos Educativos Flexibles
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MI	Ministerio del Interior
MIAS	Modelo Integral de Atención en Salud
MiCITio	Centro Integrado de Servicios del Sector Comercio, Industria y Turismo
MinCIT	Ministerio de Comercio Industria y Turismo (también, MCIT)
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MIPG	Modelo integrado de planeación y gestión
Mipyme	Micro, pequeñas y medianas empresas
MME	Ministerio de Minas y Energía
MNVCC	Modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes

MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
MT	Ministerio de Transporte
MURC	Manual único de rendición de cuentas
MUSE	Municiones sin Explotar
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (también, MVDT y MINVIVIENDA)
NIAS	Normas Internacionales de Aseguramiento
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
NJI	necesidades jurídicas insatisfechas
NNA	niños, niñas y adolescentes
OAT	Ordenamiento Ambiental Territorial
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORMET	observatorios regionales de mercado de trabajo
OTCC	Observatorio de Transporte de carga por Carretera
OUI	operaciones urbanas integrales
OVOP	un pueblo, un producto
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PARD	proceso administrativo de restablecimiento de derechos
Parquesoft	Parque Tecnológico de Software
PcD	personas con discapacidad
PDA	Plan Departamental de Agua
PDSP	Plan Decenal de Salud Pública
PEIIT	Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte

PEMOT	Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial
PER Caribe	Plan Prospectivo y Estratégico de la región Caribe
PERS	planes de energización rural sostenible
PETIC	Plan Estratégico de TIC
PEZNI	Plan de Energización de las Zonas No Interconectadas
PFP	Plan Fronteras para la Prosperidad
PGIR	planes integrales de gestión de residuos sólidos
PGN	presupuesto general de la nación
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial
PI	propiedad intelectual
PIB	producto interno bruto
PIDM	planes integrales de desarrollo metropolitano
PIEC	Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica
PIECG	Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Gas
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PINES	proyectos de interés nacional y estratégicos
PIPE	Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo
PIRC	Plan Integral Reparación Colectiva
Pisa	Política Integral de Salud Ambiental
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PISCC	planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana
PLANEDH	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
PLP	Plan de Logística Portuaria
PM10	Material particulado inferior a diez micras de diámetro
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PMA	productor minero artesanal
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PMTI	Plan Maestro de Transporte Intermodal
PNA	Plan de Navegación Aérea
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PNC	Plan Nacional de Contingencia
PNCav	Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad

PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNGRD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PNN	Parques Nacionales Naturales
PNTU	Política Nacional de Transporte Urbano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POLFA	Policía Fiscal y Aduanera
POMCA	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POMIUAC	Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras
PORH	Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico
POS	Plan Obligatorio de Salud
POT	plan de ordenamiento territorial
PPIA	Política Pública Integral Anticorrupción
PPM	pequeño productor minero
PPV	población pobre y vulnerable
PRONE	Programa de Normalización de Redes Eléctricas
PSA	pago por servicios ambientales
PSAP	Programa de Subsidio al Aporte
PSG	Presupuesto Sensible al Género
PTF	Productividad Total de los Factores
PTIR	Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones
PTS	Plan Territorial de Salud
Pyme	pequeña y mediana empresa
QA/QC	Programa de Aseguramiento y Control de la Calidad en Biocombustibles
RAEE	Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos
RAPE	Región Administrativa de Planeación Especial
REDCAM	Red de Monitoreo de la Calidad de Aguas Marinas y Costeras
REDD+	Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
ReSA	Red de Seguridad Alimentaria
RETC	registro de emisión y transferencia de contaminantes
RIA	Ruta Integral de Atenciones
RIPS	registro individual de prestación de servicios de salud
RLCPD	registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad

RNDC	registro nacional de despachos de carga
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RNI	Red Nacional de Información
RTDAF	registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente
RUAF	registro único de afiliados
RUAPP	registro único de asociaciones público-privadas
RUCOM	registro único de comercializadores de minerales
RUE	registro único estadístico de bomberos
RUNT	registro único nacional de tránsito
RUV	registro único de víctimas
SAAT	Sistema de Alertas Agroclimáticas Tempranas
Satena	Servicio Aéreo a Territorios Nacionales
SAVER	Saneamiento y Manejo de Vertimientos
SBDC	Small Business Development Centers
SCDB	Secretaría Convenio de Diversidad Biológica
SCI	bases de datos de citación en ciencias
SDA	Secretaría Distrital de Ambiente
SED PES	sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos en funcionamiento
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SEN	Sistema Estadístico Nacional
Sena	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENNOVA	Sistema de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación del SENA
SES	Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000 habitantes
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGRRI	Sistema de Gestión del Riesgo y Rehabilitación Integral

SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SGV	Sistema de Gestión Vial
SI Minero	Sistema de Información Minero
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIC	Sistema de Información de la Conciliación
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SICE TAC	Sistema de Información de Costos Eficientes
SICOM	Sistema de Información de Combustibles
SIES	Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINC	Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
Sinea	Sistema de Interconexión Andina
Sinergia	Sistema Nacional de Gestión y Evaluación de Resultados
Sinergia Evaluaciones	Sistema Nacional de Evaluaciones
Sinergia Seguimiento	Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SISER	Sistema Integrado de Seguridad Rural
SISETU	Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación del Transporte Urbano
SISMED	Sistema de Información de Precios de Medicamentos
SISPI	Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural
Sispro	Sistema de Información de Salud y Protección Social
Sisvan	Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional
SIT	Sistemas Inteligentes de Transporte
SITH	Sistema de Información de Transporte de Hidrocarburos
SITM	sistemas integrados de transporte masivo
SITP	sistemas integrados de transporte público
SITR	sistemas integrados de transporte regional
Siunidos	Sistema de Información Unidos
SMC	Sistema de Monitoreo de Capacidades

SMMLV	salario mínimo mensual legal vigente
SMSF	Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SNCCTI	Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación
SNCel	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación
SNCTI	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SNDH	Sistema Nacional de Derechos Humanos
SNGRD	Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
SNIAD	Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior
SNIGRD	Sistema Nacional de Información de Gestión del Riesgo de Desastres
SNPNN	Sistema Nacional de Parques Naturales Nacionales
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SOGC	Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad
SPADIES	Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior
SPE	servicio público de empleo
SPF	Sistemas de Planificación Financiera
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
SPS	Sistema de Protección Social
SPT	Superintendencia de Puertos y Transporte
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SSAAJ	Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes
SSCI	Bases de datos de Citación en Ciencias Sociales
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SST	seguridad y salud en el trabajo
STEM	ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (science, technology, engineering, and mathematics)
SUCOP	Sistema Único de Consulta Pública
SUI	Sistema Único de Información
SUIN	Sistema Único de Información de la Niñez

SUIN	Sistema Único de Información Normativa
SUISA	Sistema Unificado de Información en Salud Ambiental
SUIT	Sistema Único de Información de Trámites
SUT	subunidad técnica
TCN	tasa de cobertura neta
TCT	transferencia de conocimiento y tecnología
TDA	títulos de desarrollo agropecuario
TEA	Tasa Total de la Nueva Actividad Empresarial
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicaciones (también, TI)
TISA	Trade in Services Agreement
TLC	tratado de libre comercio
TMM	tasa de mortalidad materna
TV	televisión
UAC	Unidad Ambiental Costera
UACT	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNDOC	United Nations Office on Drugs and Crime
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (United Nations International Strategy for Disaster Reduction)
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office on Drugs and Crime)
UNP	Unidad Nacional de Protección
UOA	unidades operativas administrativas
UPC	unidades de pago por capitación
UPIT	Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte
UPM	unidades de producción minera
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética

UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
Uriel	Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral
URT	Unidad de Restitución de Tierras
USPTO	Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (United States Patent and Trademark Office)
VECOL S. A.	Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S. A.
VIP	vivienda de interés prioritario
VIPA	vivienda de interés prioritario para ahorradores
VIS	vivienda de interés social
Wi-Fi	Wireless Fidelity
ZIESP	zonas de inversión especial para la superación de la pobreza
ZNI	zonas no interconectadas

## I. Introducción

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: *Todos por un nuevo país*, es construir una Colombia en paz, equitativa y educada.

La paz, la equidad y la educación conforman un círculo virtuoso. Una sociedad en paz puede focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y puede invertir recursos en mejorar la cobertura y calidad de su sistema educativo. Una sociedad equitativa en donde todos los habitantes gozan de los mismos derechos y oportunidades permite la convivencia pacífica y facilita las condiciones de formación en capital humano. Finalmente, una sociedad educada cuenta con una fuerza laboral calificada, que recibe los retornos a la educación a través de oportunidades de generación de ingresos y de empleos de calidad, y cuenta con ciudadanos que resuelven sus conflictos sin recurrir a la violencia. De forma más simple: la paz favorece la equidad y la educación, la equidad propicia la paz y la educación, y la educación genera condiciones de paz y equidad. Por ello, este Plan Nacional de Desarrollo se concentra en estos tres pilares, fundamentales para la consolidación de los grandes logros de los últimos cuatro años y para el desarrollo de las políticas para los próximos cuatro, en pro de un nuevo país.

En efecto, si bien aún persisten retos en materia de conflicto e inseguridad, pobreza, desigualdad, y formación de capital humano, los resultados de la gestión en el cuatrienio anterior son significativos. Entre 2010 y 2014, durante el primer mandato del presidente Santos, el país logró consolidar el buen curso que se empezó a manifestar en la primera década del siglo XXI. El crecimiento económico promedio en lo corrido de la segunda década de este siglo, 4,8 %, es mayor que el promedio observado en las décadas de los años 1980 (3,5 %), 1990 (2,8 %) y 2000 (4,0 %). La inversión como proporción del PIB ha alcanzado niveles históricamente altos, superiores al 30 %. La inflación de 2013, 1,94 % fue la más baja de los últimos 58 años. En los últimos cuatro años se generaron 2,5 millones de empleos, con una importante reducción de la informalidad, y con una tasa de desempleo que mes tras mes sigue alcanzando mínimos históricos desde que existen cifras mensuales (hace 14 años). El buen desempeño del mercado laboral y las políticas sociales del Gobierno han reducido la pobreza en cerca de 10 puntos porcentuales. La desigualdad, aunque más lentamente, también ha empezado a ceder; los principales indicadores de violencia, como los homicidios y los secuestros, siguen a la baja. Debido a esos logros, hoy, como nunca, el país está en posición de quebrar la persistencia de sus más graves problemas sociales, y consolidar el rumbo hacia el desarrollo económico, social y ambiental.

En una perspectiva de más largo plazo, el cambio del país desde la Constitución de 1991 ha sido dramático. Hoy somos un país de ingreso medio alto, cuando antes éramos uno de ingreso

bajo. La solidez y credibilidad de nuestras políticas fiscal y monetaria son ejemplo en América Latina. En la actualidad contamos con una cobertura casi universal en nuestro sistema de salud y hemos hecho grandes avances en la cobertura de educación. Además, hemos avanzado a paso firme en el fortalecimiento del Estado y la democracia.

Con base en estos fundamentos, Colombia tiene ahora una oportunidad única de romper con su legado histórico de conflicto. Con la consolidación de la paz, las posibilidades de desarrollo de Colombia en otras dimensiones se potencian. La ausencia de paz es tanto causa como consecuencia de nuestra falta de desarrollo en otras dimensiones. Diversos autores coinciden en que una de esas dimensiones, que resulta clave para todo lo demás, es la capacidad del Estado. Besley y Persson (2011) destacan la importancia de un *Estado efectivo* para el desarrollo, y señalan que todas las dimensiones de la efectividad y consolidación del Estado, como autoridad, monopolio legítimo de la fuerza, sistemas tributarios, sistemas de justicia, democracia, se mueven de manera conjunta. Fukuyama (2014, p. 38) recoge la misma idea, diciendo que “hay un déficit político alrededor del mundo, no de Estados, sino de Estados *modernos*<sup>1</sup> que sean capaces, impersonales, bien organizados y autónomos. Muchos de los problemas de los países en desarrollo son subproductos de Estados débiles e inefectivos”.

Colombia debe romper el círculo vicioso de un Estado débil que impide el desarrollo sostenible lo que, a su vez, se convierte en un obstáculo para la construcción de un Estado efectivo. Romper ese círculo vicioso significa romper con una larga tradición histórica colombiana. Hoy, estamos en una posición excepcional para cambiar esa tradición, en lo que podría ser una revolución única en nuestra historia republicana: *la revolución de la paz*. Es una revolución que tenemos al alcance de la mano, y este Plan Nacional de Desarrollo plasma la estrategia de política del gobierno del presidente Juan Manuel Santos para que el país no deje escapar esta oportunidad.

En los últimos cuatro años hemos avanzado de manera decidida en ese propósito y hoy nos encontramos en una coyuntura histórica, con una posibilidad real de paz en Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo: *Todos por un nuevo país*, se prepara simultáneamente con un proceso de acercamiento, diálogo y negociación con los grupos insurgentes al margen de la ley. En ese sentido, tanto la materialización de los eventuales acuerdos de paz como la construcción de los fundamentos para una paz sostenible, se soportarán sobre las políticas y estrategias que este Plan Nacional de Desarrollo le propone al país para los próximos años, que implicarán, como es natural, esfuerzos no solo del Estado sino de todos los colombianos. El Plan Nacional de Desarrollo es el producto de la convicción del Gobierno de llevar a cabo las reformas necesarias para consolidar la paz y abrir la puerta de la modernidad para el país. Las reformas se deben hacer, con o sin acuerdo con los grupos insurgentes, para crear las condiciones de paz que reclama el país. La paz requiere presencia del Estado en todas sus formas, con vías de

---

<sup>1</sup> Énfasis en el original escrito en inglés.

comunicación, escuelas y hospitales, en todos los rincones de Colombia y requiere también la consolidación del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991.

La consolidación de la paz requiere avanzar de manera decisiva hacia la equidad. Durante el último cuatrienio se han logrado avances importantes pero aún persisten grandes retos. En 2012 se aprobó una reforma tributaria que redujo, por primera vez en más de 40 años, los costos de contratación de mano de obra formal. Como resultado, desde enero del 2013 se han creado cerca de 1,2 millones de empleos formales, lo que se ha traducido en una disminución sustancial de la tasa de informalidad desde 2012, de 69,1 % a 65,6 % en noviembre de 2014. Mayor empleo formal significa mayores oportunidades de movilidad social lo que redundará en más equidad y mejores condiciones de vida para todos los colombianos. Además, los programas del gobierno orientados a la promoción social han permitido grandes logros: más de 200.000 familias ingresaron al programa Más Familias en Acción; cerca de 300.000 nuevas familias se vieron beneficiadas por la Red Unidos; alrededor de 600.000 menores empezaron a recibir transferencias condicionadas; y el número de niños atendidos en programas de atención integral se duplicó en el primer cuatrienio del presidente Juan Manuel Santos. Como resultado, el país logró reducir el coeficiente de Gini en 2 puntos (de 0,56 a 0,54) entre el 2010 y el 2013, casi el doble de lo que se alcanzó entre 2002 y 2010. Sin embargo, a pesar de estos grandes avances, nuestro país continúa como uno de los tres países más desiguales de América y uno de los quince más desiguales del mundo.

En este sentido, la educación, precisamente el tercer pilar de este Plan, se concibe como el más poderoso instrumento de igualdad social, pues no solo nivela las oportunidades de las personas, sino que abre puertas de progreso y mejora la calidad de la democracia. Una población educada puede aprovechar las oportunidades económicas que se le presentan, y tiene mayores capacidades para participar en el sistema político, en la economía de mercado y en la defensa de sus propios derechos. Las grandes revoluciones sociales observadas en los países en desarrollo han estado asociadas con grandes transformaciones educativas. La cercana experiencia de Chile, por ejemplo, muestra las grandes ventajas económicas que pueden realizarse a partir de una educación más universal y de mejor calidad.

El diagnóstico sobre la necesidad de la educación no es nuevo. Hace 20 años, una “comisión de sabios”, formalmente denominada Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (1994), fue convocada para estudiar precisamente estos temas y hacer recomendaciones para Colombia. Si bien se han logrado avances notables, particularmente en lo que se refiere a cobertura, muchas de las recomendaciones planteadas en esa misión siguen siendo vigentes. Un país se puede transformar radicalmente en 20 años, que es el plazo que toma formar una nueva generación. Por esto, en los próximos cuatro años debemos avanzar rápidamente en la

conformación de un sistema educativo universal de calidad, que potencie y explote los talentos propios para el beneficio individual y de la sociedad en su conjunto.

Soportado sobre los pilares de la paz, la equidad y la educación, este Plan está inspirado en el espíritu de que el verdadero desarrollo sostenible se traduce en bienestar para las regiones y ciudadanos que las habitan. Esto, porque las condiciones institucionales, geográficas y de violencia, han dificultado que los avances sociales, económicos y ambientales logrados por el país se distribuyan de manera homogénea a nivel territorial. Por lo general, las regiones con mejores condiciones de seguridad, y aquellas con mayor integración con los principales circuitos económicos y núcleos de desarrollo reciben los mayores beneficios. Esto ha configurado brechas significativas entre las regiones y propiciado un patrón de desarrollo altamente desbalanceado e inequitativo regionalmente.

Por esta razón, este plan de desarrollo propone una estructura territorial que desarrolla en las regiones los pilares nacionales y las estrategias transversales de política que se implementarán durante el cuatrienio. Esta estructura constituye un avance con respecto al enfoque territorial planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el cual se reconocieron las diferencias regionales como marco de referencia para la formulación de políticas públicas y programas sectoriales. Este plan de desarrollo incorpora un marco para la identificación y definición de cursos de acción concretos para cerrar las brechas de desarrollo existentes entre las regiones, los departamentos –sus subregiones y municipios–, y el centro del país. Esta estructura exigió un proceso de construcción participativo, a partir del diálogo entre la institucionalidad nacional y regional. Para esto se convocó la participación de los actores sociales y políticos locales con el fin de construir los fundamentos de la paz con las regiones y desde las regiones. Solo así se puede afianzar la legitimidad social de las políticas públicas y las relaciones de confianza entre el Estado, sus distintos niveles de gobierno y los ciudadanos.

Para el logro de los objetivos del Plan, se plantean cinco estrategias “transversales” que aportan a los tres pilares de la paz, la equidad y la educación; son ellas: 1) competitividad e infraestructura estratégicas; 2) movilidad social; 3) transformación del campo; 4) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz y 5) buen gobierno.

La competitividad e infraestructura estratégicas son necesarias para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo humano que se derivan de una mayor integración y conectividad entre los territorios y la nación. Aunque en los últimos años el país ha tenido progresos considerables en la materia, todavía seguimos contando con una porción importante de infraestructura obsoleta y sin mantenimiento, por lo que hemos quedado rezagados frente al continente. Como respuesta, el Gobierno nacional hará un gigantesco esfuerzo en infraestructura en los próximos años continuando con el ambicioso programa de infraestructura de transporte de concesiones de cuarta generación (4G). Pero no solamente se necesitan carreteras, ni la responsabilidad es

exclusiva del Gobierno nacional. Se requiere avanzar en materia de competitividad con políticas que van desde la articulación de nuestro sistema de ciencia, innovación y tecnología con la empresa privada hasta mejorar la eficiencia de nuestro sistema judicial. Así, la estrategia de competitividad e infraestructura estratégicas es central para que Colombia se articule a la economía mundial y disfrute de un crecimiento sostenido.

La estrategia de movilidad social describe en detalle cómo alcanzar los objetivos sociales del Plan Nacional de Desarrollo. Dado que los grandes pilares del Plan son eminentemente sociales, la estrategia de movilidad social centrada en la salud, la educación y el empleo de alta calidad resulta crucial. En ella, se incluyen, entre otras, acciones para aumentar la calidad y cobertura de los sistemas educativo y de salud, la atención integral a la primera infancia, programas de generación de ingresos, al igual que la continuación de exitosos programas de promoción social, como Familias en Acción, Colombia Mayor, programas para la atención a las víctimas del conflicto armado, entre otros.

Las apuestas para transformar el campo colombiano responden a que las brechas entre las zonas urbanas y las rurales en materia de indicadores sociales son significativas. En el campo se concentran los principales problemas de pobreza, falta de educación y falta de infraestructura; además, muchos de los problemas de violencia y narcotráfico se sufren en mayor medida en las zonas rurales. Para consolidar la paz en el territorio, Colombia necesita una estrategia integral de transformación del campo, que lo atienda y lo modernice, mejorando los sistemas de cartografía, catastro, títulos de propiedad y vías de acceso, y articulando las políticas agropecuarias a un programa más amplio de desarrollo rural que garantice la calidad de vida de los habitantes rurales.

La estrategia de seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz busca ampliar y profundizar el sistema democrático en Colombia, promover los derechos humanos y garantizar el goce efectivo de derechos y la justicia para todos los colombianos, como bases para consolidar la paz y la convivencia pacífica. Se plantea un esquema de gobernabilidad que fortalezca la presencia del Estado en todo el territorio nacional, que no “lleve el Estado a los territorios”, sino que construya el Estado y su legitimidad “desde y para los territorios”. Para ello se busca articular la labor de las autoridades civiles, la fuerza pública y la justicia en el ámbito local, urbano y rural, para garantizar la convivencia pacífica, la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la defensa nacional y la desarticulación de las redes de criminalidad y economía ilegal.

La estrategia de buen gobierno está orientada a garantizar la configuración y consolidación de un Estado moderno, más transparente, eficiente, y eficaz. Un gobierno que asegure “tanto mercado como sea posible, y tanto Estado como sea necesario”. El enfoque de buen gobierno es el de un Estado como instrumento de redistribución de recursos y oportunidades, esto es, de

cierre de brechas. Por supuesto, todo esto en un contexto de estabilidad y responsabilidad macroeconómica y fiscal, como ha sido la larga tradición de nuestra historia económica moderna<sup>2</sup>.

Estas cinco estrategias transversales, van enmarcadas por una estrategia “envolvente” de crecimiento verde. Esta estrategia se califica como envolvente porque el tema ambiental en este Plan no está definido como una preocupación sectorial más, sino como una estrategia para que todos los sectores adopten prácticas verdes de generación de valor agregado, con el fin de que, tal como lo ordena la Constitución, el crecimiento sea económica, social y ambientalmente sostenible.

En el camino para alcanzar un país en paz y con el firme propósito de erradicar la pobreza y crear condiciones que garanticen el bienestar de los ciudadanos, el presente Plan promueve políticas públicas que articulan, de manera integral y equilibrada, esas tres dimensiones del desarrollo, la social, la económica y la ambiental. En este sentido, el Plan se acoge a la esencia de la Agenda de Desarrollo Pos-2015 de las Naciones Unidas, en la cual Colombia ha ejercido un liderazgo en la identificación y promoción de unos objetivos que permitan alcanzar, de manera irreversible, un desarrollo sostenible.

Ahora bien, el presente Plan Nacional de Desarrollo se construye con base en dos enfoques importantes: la orientación a resultados y la orientación territorial. La primera ya se ha incluido en planes anteriores, con metas concretas que hacen más factible el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, por cuestiones prácticas, hasta ahora el énfasis de la evaluación periódica se ha concentrado más en la ejecución presupuestal que en la consecución de los objetivos previstos. Para fortalecer el enfoque de resultados, cada pilar y cada estrategia transversal tienen asignadas unas metas, denominadas “trazadoras” para los pilares e “intermedias” para las estrategias, con unos productos asociados, que, en conjunto, contribuirán a lograr ambos tipos de metas. Todas estas metas han sido cuidadosamente diseñadas para que se puedan monitorear, sean evaluables, y puedan ser objeto de una efectiva rendición de cuentas por parte de los responsables de lograrlas. En suma, para que tengan un verdadero sentido de transformación sobre la sociedad colombiana.

Por su parte, si bien la orientación territorial tampoco es nueva, por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo se transita de un enfoque conceptual hacia una estructura territorial, lo que implica hacer explícitas las estrategias nacionales en lineamientos y cursos de acción para cada una de las regiones de la geografía nacional. A cada región corresponde un eje

---

<sup>2</sup> El objetivo, como señalan Micklethwait y Wooldridge (2014), es “reinventar” el Estado, de modo que sea capaz de responder de manera práctica a la mejor manera de hacer las cosas. De acuerdo con Alberdi y Bidaurrazaga (2002, p. 17): “El concepto de buen gobierno [...] se define como la forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, el Estado de derecho y la participación de la sociedad civil, que revela la determinación del Gobierno por utilizar los recursos disponibles en favor del desarrollo económico y social”.

articulador del desarrollo, son ellos: 1) Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema; 2) Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes; 3) Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente; 4) Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental; 5) Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos; 6) El Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental.

Como no podía ser de otra manera, los lineamientos regionales que propone el Plan Nacional de Desarrollo no pretenden sustituir la autonomía regional, ni impedir que las regiones sean las protagonistas de su propio desarrollo. Por el contrario, han sido identificados y definidos con ellas con el fin de lograr que la estructura territorial garantice la necesaria armonización de los objetivos de política de la nación con los de las regiones, atendiendo sus justas y diferenciadas demandas. Además se busca configurar un marco de políticas que asegure la concurrencia de acciones y recursos, que oriente la gestión al logro de resultados, a la vez que permita su evaluación y rendición de cuentas. En suma, contar con un modelo de gestión más efectivo en el propósito de cerrar las pronunciadas brechas de desarrollo que se presentan entre las regiones colombianas.

La identificación y focalización de acciones del Plan Nacional de Desarrollo en los territorios es el resultado de la combinación de cuatro dimensiones analíticas de diagnóstico y priorización estrictamente vinculadas: 1) una metodología de identificación de brechas en infraestructura de transporte, vivienda, agua potable, educación, salud y capacidad institucional territorial, basada en las tipologías de municipios y las subregiones que conforman los departamentos y regiones del país; 2) la caracterización regional de las dinámicas e incidencia del conflicto armado y la violencia en el territorio nacional; 3) la articulación del Sistema de Ciudades y la configuración de corredores urbano-rurales; y 4) la identificación de las zonas ambientalmente estratégicas que representan la riqueza natural del país, de cuyo uso adecuado dependerá la sostenibilidad del desarrollo.

En su implementación, junto con los mecanismos convencionales de gestión y asignación de recursos, el Plan involucrará una serie de instrumentos novedosos armonizados con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y con la visión de planificación de largo plazo prevista por la Agenda de Desarrollo post 2015, que articula las dimensiones económica, social y ambiental para lograr un desarrollo sostenible. Entre estos instrumentos, se usarán los denominados *contratos plan*, que comenzaron a usarse como herramienta de coordinación a nivel territorial desde 2011 para mejorar la alineación de objetivos entre niveles de gobierno, articular aún más las fuentes de recursos disponibles e incrementar el impacto de las inversiones regionales, particularmente de las regalías, en los departamentos y municipios. Del mismo modo, el Plan incorpora un modelo de presupuestación

de la inversión dentro de un enfoque de gestión por resultados. El propósito es mejorar la calidad de la inversión independientemente de la fuente de los recursos, incrementar la transparencia en su asignación y facilitar la evaluación del desempeño al igual que la rendición de cuentas. Como complemento, se enfatizará el uso de esquemas de Asociaciones Público Privadas (APP), con el fin de canalizar recursos y capacidades del sector privado hacia el desarrollo de proyectos de alto impacto nacional y regional.

El Plan Nacional de Desarrollo que ahora ponemos a consideración de toda la ciudadanía, está construido con el convencimiento de que nuestro pasado no marca nuestro futuro, y de que podemos ofrecerles mejores posibilidades a todos los colombianos de hoy y de las futuras generaciones. Ha llegado el momento de que el país aproveche esta oportunidad para cimentar una sociedad en paz, equitativa y educada. Ha llegado la hora de que trabajemos *todos por un nuevo país*.

## Bibliografía

- Alberdi, J. y Bidaurrezaga, E. (2002). Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, Núm. 34. Bilbao: Universidad del País Vasco - Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional.
- Besley, T. & Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton: Princeton University Press.
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Micklethwait, J. & Wooldridge, A. (2014). *The ourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. New York: The Penguin Press.
- Misión Ciencia, Educación y Desarrollo. (1994). *Colombia: al filo de la oportunidad* (2 tomos, ed. 1995). Bogotá D:C.: Presidencia de la República, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional y Colciencias.

## II. Colombia en paz

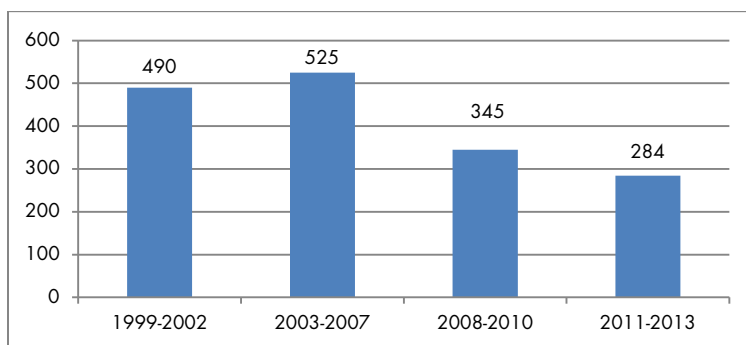
### A. Diagnóstico

Colombia comenzó el nuevo milenio transitando por la antesala de lo que algunos analistas calificaban como un “estado fallido”, al presentar los niveles más altos de su historia en materia de tasas de homicidio, desplazamiento forzado, secuestros y áreas del territorio bajo cultivos ilícitos. En efecto, en 2000, Colombia reportó la cifra más alta de plantaciones de coca, un total de 163.000 hectáreas sembradas, y también el mayor número de personas secuestradas, 3.572 en total. Así mismo, en 2002 el país alcanzó los niveles más críticos en materia de homicidios, con una tasa de 69,6 homicidios por cada cien mil habitantes (hpch), y más de 600.000 víctimas de desplazamiento forzado (Observatorio de DD. HH. y DIH, Presidencia de la República, 2014).

A esta situación contribuyó de manera importante el narcotráfico, particularmente por sus efectos amplificadores sobre la violencia y la criminalidad, los cuales acentuaron la debilidad del Estado para brindar seguridad y propiciar condiciones de gobernabilidad en las regiones más apartadas de la geografía nacional, donde este tiene mayor incidencia. No cabe duda de que el narcotráfico ha sido un factor determinante tanto de la intensidad como de la prolongación del conflicto armado.

Con el objetivo de contrarrestar la crítica situación del país y recuperar la seguridad en las regiones más afectadas por el conflicto, en los últimos 15 años el Estado ha adoptado múltiples estrategias que lograron mejoras significativas en materia de seguridad y derechos humanos. Dichas estrategias se vieron reflejadas, por ejemplo, en la reducción del número de municipios afectados por dinámicas violentas (gráfico II-1) y en el restablecimiento, desde 2004 hasta la fecha, de la superioridad militar de la fuerza pública sobre los grupos armados ilegales en toda la nación (Fundación Ideas para la Paz , 2014).

**Gráfico III-1. Promedio de municipios por periodo con registro de acciones armadas y violencia asociada al conflicto a nivel nacional**



Fuente: Fundación Ideas para la Paz , 2014 y DNP, 2014.

Con el mismo propósito, el Estado promovió la adopción de instrumentos para avanzar en la garantía de los derechos de verdad, justicia, y reparación de las víctimas, establecer garantías de no repetición, y facilitar la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de los desmovilizados (Ley 975 de 2005). Fruto de ese esfuerzo, en enero de 2014 había 1.622 desmovilizados postulados a procesos de Justicia y Paz, de los cuales 128 se encontraban en etapa de legalización de cargos, 370 en formulación y 1.124 en etapa de imputación. En este marco, se han confesado 64.803 delitos que relacionan a un total de 64.473 víctimas (Fiscalía General de la Nación, marzo 2014).

Como complemento a lo anterior, en una medida sin precedentes en la historia del país, en 2011 fue aprobada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). Con esta se establecieron medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas para la atención individual y colectiva de las víctimas del conflicto armado, en particular para hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2014).

A diciembre de 2014, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV) ha acompañado a más de 291.000 víctimas en su plan de reparación individual, lo que representa un sobrecumplimiento en su meta para el cuatrienio 2010-2014; asimismo, ha apoyado la formulación de 123 planes para procesos de retorno o reubicación, que equivalen al 100 % de su meta para el mismo periodo (Sinergia, 2014). Además, el reconocimiento de los daños colectivos ha permitido que a 2014 se acompañe a 303 sujetos de reparación colectiva, entre comunidades, grupos y sujetos étnicos, durante la formulación de sus respectivos planes de reparación colectiva (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014).

En materia de restitución de tierras, a marzo de 2014 la Unidad de Restitución de Tierras (URT) había recibido 59.741 solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras, que corresponden a 48.890 predios y a 40.964 solicitudes (Unidad de Restitución de Tierras, 2014). Para esta misma fecha, la URT reportó la restitución de 20.877 hectáreas en 431 fallos judiciales, los cuales cubren 1.045 casos.

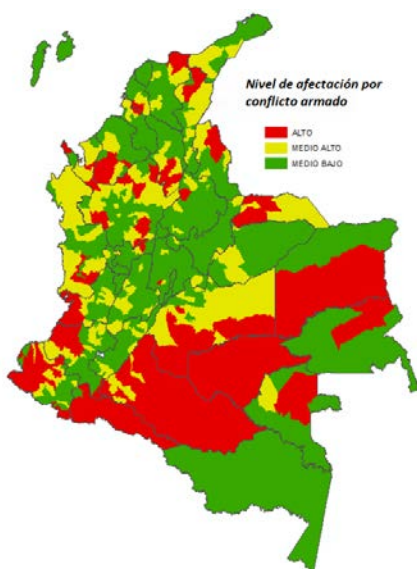
A pesar de los avances para la recuperación de la seguridad y la garantía de los derechos, el Estado colombiano aún enfrenta el reto de consolidar la construcción de la paz en los territorios. La “trampa de los promedios” esconde las grandes divergencias que existen en nuestro país, en donde se puede hablar de “tres Colombias”. La primera, es la Colombia urbana, moderna, productiva y con acceso a servicios de justicia. La segunda Colombia cuenta con un desarrollo incipiente en bienes y servicios, por lo que requiere inversiones importantes para crecer plenamente, fundamentalmente en equipamiento social e infraestructura. La tercera Colombia, finalmente, hace referencia a la Colombia rural, especialmente en las zonas más apartadas, en

donde persisten grandes rezagos en indicadores sociales y económicos y en donde la presencia del Estado es aún débil.

En efecto, los municipios con mayores dificultades para cumplir con las exigencias en materia de gestión fiscal y desempeño son aquellos de sexta categoría, alejados de las grandes urbes del país, que históricamente han sido afectados por la presencia de actores armados ilegales y que tienen una débil capacidad en la administración de justicia (Departamento Nacional de Planeación, 2013). En algunos de estos municipios se ha identificado además que la oferta social del Estado se ha organizado para atender las necesidades particulares de distintos grupos poblacionales (víctimas, participantes de programas de reintegración, entre otros) a través de estrategias diferenciadas. Estas han generado en ocasiones, intervenciones desarticuladas, acceso asimétrico a la oferta social para la garantía de derechos y desconfianza hacia la institucionalidad (Cárdenas, Casas, y Méndez, 2014).

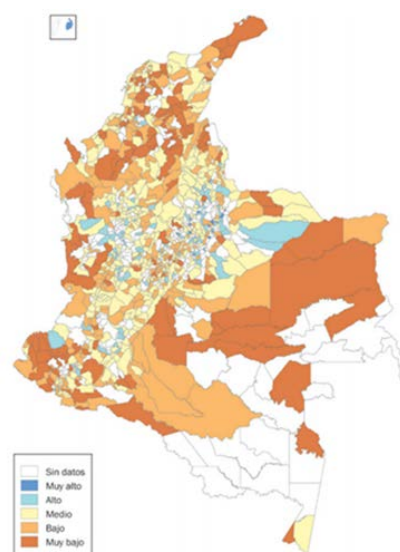
Adicionalmente, los análisis parecen evidenciar un patrón demográfico de concentración de la impunidad como resultado de un bajo desempeño de la justicia en departamentos como Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo, Meta, Guaviare, Vaupés, Vichada, Arauca y Norte de Santander; mientras que departamentos como Cundinamarca, Boyacá, Santander, y Tolima registran bajas tasas de impunidad. Si se añade que en los últimos tres años el 60 % de las acciones armadas del conflicto se concentraron en los departamentos de Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Nariño, Cauca y Antioquia, se observa una fuerte correspondencia geográfica entre las zonas con mayores déficits de justicia y aquellas de mayor concentración de acciones armadas, cultivos ilícitos, o minería ilegal, entre otros factores generadores de violencia (mapas II-1 y II-2).

**Mapa III-II-1 Municipios con acciones armadas y violencia asociada con el conflicto 1990-2013**



Fuente: DNP, 2014.

**Mapa II-II-2. Índice de Desempeño de la Justicia local 2005-2011**



Fuente: DeJusticia, 2013.

Norte de Santander, Putumayo y Nariño, por ejemplo, concentraron el 60 % de los cultivos ilícitos censados en 2013 (Departamento Nacional de Planeación, 2014); y las fronteras con Perú, Brasil y Panamá se consolidaron como los principales focos de minería ilegal y explotación ilícita de recursos naturales (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). Asimismo, Norte de Santander, Putumayo y Arauca representaron el 92 % de los atentados contra la infraestructura petrolera del país; y Antioquia, Nariño y Cauca el 70 % de los atentados contra torres de energía del país.

A partir de lo anterior es posible identificar tres aspectos que plantean significativas oportunidades para impulsar una salida negociada al conflicto armado interno como elemento central de una estrategia de paz integral. En primer lugar, en el presente ni las FARC ni el ELN cuentan con la fortaleza militar de comienzos de la década del 2000 por lo que tienen un mayor incentivo a abandonar las armas y buscar sus objetivos por las vías democráticas. Sin embargo, aún no están derrotadas y sí plantean la posibilidad de prolongar una guerra de baja intensidad impulsada con recursos provenientes del narcotráfico, minería ilegal, y/o alianzas con bandas criminales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). Las transformaciones de la guerrilla a esta nueva situación y sus alianzas con diferentes redes criminales plantean retos a futuro sobre la arquitectura institucional necesaria para atender los nuevos problemas en materia de defensa, convivencia y seguridad ciudadana (Fundación Ideas para la Paz, 2013).

En segundo lugar, Colombia cuenta con una serie de “infraestructuras de paz”,<sup>1</sup> algunas de ellas derivadas de la Ley de Justicia y Paz y de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y otras provenientes de iniciativas de la sociedad civil, como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, que permiten avanzar en la construcción de entornos favorables a la paz en dos aspectos fundamentales. Por un lado, son espacios permanentes dotados de credibilidad, autoridad y recursos para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto, necesarios para la sostenibilidad de la paz. Por otro lado, sirven como referentes de lecciones aprendidas para la planeación e implementación de estrategias y programas para una futura construcción de paz.

En tercer lugar, la economía colombiana ha incurrido en costos considerables que han limitado su crecimiento. Los estudios académicos disponibles presentan resultados que varían en un rango amplio que va desde 0,3 % del PIB hasta cerca de cinco puntos del producto (Villa, Restrepo y Moscoso, 2014). Los costos directos del conflicto se refieren al esfuerzo financiero que significa mantener la capacidad operativa de las fuerzas militares para contrarrestar los embates del terrorismo y el accionar de actores armados ilegales, así como a los daños que el conflicto causa en términos de pérdidas del capital humano, físico y natural del país. El impacto de la paz sobre el crecimiento tiene que ver más con los costos de oportunidad, representados, por ejemplo, en la

---

<sup>1</sup> Según el PNUD, “una infraestructura de paz es una red interdependiente de sistemas, instituciones, recursos y habilidades sostenido por el gobierno, la sociedad civil y las comunidades que promueve el diálogo y la consulta, previene los conflictos y facilita la mediación pacífica cuando la violencia ocurre en una sociedad”. (Pfeffer, 2013)

pérdida de posibilidades de inversión fruto de la percepción de inseguridad y del deterioro de la confianza de los agentes económicos en el país. Por las dos vías, los efectos del conflicto sobre el crecimiento son considerables, lo que representa la potencialidad de un gran dividendo económico a raíz de un eventual acuerdo paz.

Se destacan también las interrelaciones que se generan entre el conflicto armado, la economía ilegal del narcotráfico y la destrucción del patrimonio natural del país, particularmente por la incidencia de los cultivos ilícitos sobre la deforestación de grandes zonas de conservación, como la Amazonía. La paz es, en este sentido, un requisito para el restablecimiento de los equilibrios necesarios entre el uso y la conservación de los recursos naturales de manera que se prevenga su deterioro, se garantice su renovación permanente, y se asegure la preservación de las funciones ambientales de los territorios. Esto hace necesaria la promoción de alternativas productivas y de aprovechamiento sostenibles, que permitan a las poblaciones de las zonas afectadas obtener beneficios económicos como empleo y mayores niveles de ingreso por medio de la provisión de bienes y servicios ambientales. En ese sentido, el apoyo de la cooperación internacional a las iniciativas de desarrollo vinculadas a la protección del medio ambiente y adaptación al cambio climático ofrece importantes oportunidades para el afianzamiento de la paz en los territorios ante un eventual escenario de posconflicto.

## **B. Visión**

La visión de paz del Gobierno nacional tiene en el centro de sus prioridades la finalización del conflicto armado, la garantía de derechos y el fortalecimiento de las instituciones desde un enfoque territorial, reconociendo que el conflicto ha afectado a los territorios de forma diferenciada, dejando sus mayores secuelas en el ámbito rural (Jaramillo, 2013). En este sentido, esta visión trasciende la concepción clásica de paz como terminación de la confrontación armada, y avanza hacia una visión holística en la cual se involucran, además, todos los aspectos estructurales del desarrollo y la garantía plena de la democracia en el territorio.

Esta visión está en línea con la Constitución Política de 1991, que le otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter: el de valor de la sociedad y fundamento del Estado Social de Derecho y de los Derechos Humanos (Preámbulo); el de fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico interno y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (artículo 2); y por último, como derecho fundamental (artículo 22), que si bien no es de aplicación inmediata, sí debe orientar la acción de las autoridades y los particulares.

Por su parte, la comunidad internacional ha avanzado en el reconocimiento de la paz como un derecho de toda la humanidad. Algunos pasos para alcanzar este propósito incluyen instrumentos jurídicos no vinculantes, como las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 33/73 de 1978, “Declaración sobre la preparación de las sociedades para

vivir en paz”, y 39/11 de 1984, “Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz”. Más recientemente, se ha buscado la adopción de este principio como prioridad de todas las naciones que atraviesan por conflictos violentos.<sup>2</sup>

Por todo ello es necesario continuar el proceso de construcción conjunta de la paz, que pasa por avanzar en la garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, especialmente de quienes el conflicto armado se los ha restringido, y por transformar la ilegalidad presente en varios territorios del país a través de una institucionalidad que brinde las garantías y oportunidades para el goce efectivo de los derechos.

En este sentido, el proceso de diálogos de paz que adelanta el Gobierno nacional ha logrado acuerdos en temas fundamentales para el fin del conflicto y la construcción de paz. Estos acuerdos suponen un alistamiento en términos de recursos, capacidades institucionales y arreglos normativos para la implementación de los eventuales compromisos de paz. Para garantizar la coordinación en el alistamiento y en la eventual implementación de los acuerdos que se suscriban con organizaciones armadas ilegales se creará una instancia para facilitar la coordinación interinstitucional, la coordinación entre el nivel nacional y territorial, así como la recomendación de políticas, planes y programas y demás que se requieran para avanzar en la construcción de paz.

La construcción conjunta de la paz es un proceso que debe ser ampliamente participativo. Es decir, debe concebirse y desarrollarse a partir de un diálogo que incluya al Gobierno y las instituciones estatales, a las organizaciones sociales y a las comunidades en el territorio, y al sector privado y a sus empresas. Sólo así, este diálogo permitirá prevenir, gestionar, transformar o resolver los conflictos sin recurrir de nuevo al uso de la violencia. En especial, el sector empresarial está llamado a participar de manera proactiva y sostenida como un agente destacado para una paz estable y duradera en Colombia. Las empresas, con su capacidad de generar oportunidades económicas y sociales, tienen un rol central para contribuir a las transformaciones que el país requiere para construir condiciones de desarrollo y paz en los territorios. De esta manera, el sector debe orientarse a desarrollar modelos empresariales que interpreten el contexto territorial para romper los ciclos de violencia, la desigualdad, la exclusión y la violación de derechos humanos, y crear círculos virtuosos que favorezcan mayores niveles de inclusión económica y social.

A su vez, la cooperación internacional tiene un papel relevante en la transición del conflicto armado a la paz. Organismos y agencias internacionales, las representaciones diplomáticas y

---

<sup>2</sup> El reciente informe del grupo de trabajo intergubernamental encargado del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho a la paz (agosto de 2014), viene sometiendo a los Estados una propuesta de declaración sobre el derecho a la paz, orientada a la promoción, protección y respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como los principios de una vida libre del temor y la miseria, de igualdad y no discriminación, y de la justicia y el estado de derecho como medio para construir la paz en la sociedad. Cfr. Consejo de Derechos Humanos. Documento A/HRC/27/63, 8 de agosto de 2014.

sus oficinas de cooperación, entre otros actores, tienen una fuerte presencia en Colombia y pueden ser un claro aliado del país para estos propósitos. Disponen de recursos, capacidad técnica, confianza en los territorios y conocimiento que puede contribuir a un proceso de construcción de paz innovador, que apoye la implementación rápida de los eventuales acuerdos de paz, al mismo tiempo que acompaña en el medio y largo plazo, las transformaciones de fondo que el país necesita.

La visión de paz del Gobierno nacional reconoce la necesidad de hacer visibles las diferencias regionales como marco de referencia para formular y ejecutar políticas públicas acordes con las características y prioridades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus grupos poblacionales y de los territorios. Resalta, igualmente, la importancia de mejorar las capacidades de las entidades territoriales para la formulación, ejecución y seguimiento de los planes y programas de inversión, incluyendo la estructuración de proyectos y la evaluación de los resultados del gasto.

Asimismo, la visión de paz reconoce la necesidad de pensar en estrategias que apunten a un desarrollo rural integral, orientado a la adopción de políticas más comprehensivas, multisectoriales y territoriales para brindar mejores condiciones de vida, oportunidades y desarrollo para todos los habitantes del campo. Para ello, es necesario lograr un aumento en el acceso a la tierra pues de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2012, solo el 36,4 % de los hogares rurales tiene acceso a ella (Misión para la Transformación del Campo, 2014).

Bajo estas consideraciones, la visión de una Colombia en paz en el presente Plan Nacional de Desarrollo está soportada en cuatro enfoques básicos: 1) el enfoque de derechos, entendido como la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en ejercicio pleno de su ciudadanía; 2) el enfoque territorial, que implica la atención diferenciada de los territorios con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural, especialmente en aquellos que se han visto más afectados por los efectos del conflicto armado interno y que tienen un mayor rezago en su desarrollo; 3) el enfoque participativo, entendido como la profundización de la democracia y la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les incumbe; y 4) la reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y entre la ciudadanía y el Estado como base para la reconciliación.

Desde estos enfoques, preparar al país para la construcción de una paz estable y duradera requiere repensar algunas de las instituciones vigentes y fortalecerlas en el marco de una agenda de cambio asociada con el fin del conflicto. Los cambios requeridos en la institucionalidad deben estar orientados a garantizar la satisfacción de los derechos de la ciudadanía y el trámite efectivo de sus demandas, pero con un abordaje desde la perspectiva de los territorios, con sus autoridades y comunidades, y bajo una lectura adecuada de las complejidades de su diversidad y sus particularidades.

Asimismo, el enfoque participativo implica pasar de una concepción de la ciudadanía como receptora de las acciones del Estado, y cuya participación se limita escasamente a los procesos electorales, a una ciudadanía que prioriza, define y ejecuta las acciones que le afectan directamente, y que con estas acciones contribuye a la construcción misma del Estado. Se trata de darle un verdadero sentido democrático al diseño y desarrollo de la política pública, donde los mecanismos de democracia representativa se complementen con aquellos propios de la democracia participativa.

Bajo estos aspectos, no hay duda de que la construcción de la paz le permitirá al país potenciar su desarrollo económico a través de ambientes más seguros y atractivos para la inversión, con una mejor y más equitativa distribución de las oportunidades, y una adecuada atención a las prioridades en temas fundamentales como la reducción de la pobreza y la inequidad, y la provisión de servicios sociales esenciales, como la educación y la salud, a lo largo de todo el territorio.

Para alcanzar esta visión de una Colombia en paz, y desde la necesidad de priorizar el esfuerzo público para el cierre de brechas sociales, económicas y territoriales como base de las transformaciones sociales que requiere el país, es necesario avanzar en el cumplimiento de los siguientes objetivos: 1) fortalecer el proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación; 2) integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información; y 3) reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades.

### **C. Objetivos y lineamientos generales**

El propósito fundamental de alcanzar una Colombia en paz requiere el desarrollo de estrategias construidas territorialmente y enmarcadas en un escenario de transición, en el cual se establezcan las garantías para su sostenibilidad en todo el territorio nacional y la reconstrucción de las zonas que fueron afectadas por los efectos del conflicto armado interno. En este sentido, si bien todas las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 están orientadas a alcanzar estos propósitos, las estrategias de seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, la transformación integral del campo colombiano y el desarrollo de competitividad e infraestructura estratégicas, constituyen el soporte fundamental de este pilar y su sostenibilidad en todos los territorios. De esta manera, los principales lineamientos y metas trazadoras para asegurar el logro de los objetivos propuestos por el Plan, son los siguientes:

## **Objetivo 1. Fortalecer el proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación.**

### **a. Garantías para la igualdad de oportunidades en el goce efectivo de los derechos fundamentales**

La garantía efectiva de derechos es, por excelencia, el criterio para evaluar la consolidación del Estado Social de Derecho en Colombia (Arango, 2004). En este sentido, el cierre de brechas sociales es determinante como principio fundamental que debe guiar las labores del Estado con el propósito de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación, propiciar ambientes seguros para el ejercicio de las libertades fundamentales, incrementar el acceso a los servicios de justicia de las comunidades en contextos conflictivos, y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo, gradual y progresivo, de sus derechos.

Para garantizar la igualdad de oportunidades en el goce de derechos, es necesario avanzar en las transformaciones estructurales que deben promover una paz durable y sostenible. Estas transformaciones tienen que ver con garantizar mejores condiciones de seguridad, el acceso a la justicia tanto en los ámbitos urbanos como rurales, y profundizar la democracia en todo el territorio nacional, como condiciones básicas para la garantía y la protección de los derechos civiles y libertades fundamentales de todos los ciudadanos, así como la gradual y progresiva garantía de sus derechos sociales.

Estos lineamientos se materializan en estrategias con objetivos puntuales dirigidos al cierre de brechas sociales, fortalecimiento de los mecanismos de justicia, reducción de la pobreza, superación de la situación de vulnerabilidad de la población víctima de desplazamiento forzado, entre otros, con los cuales se busca avanzar sostenidamente en la garantía de los derechos de los colombianos.

A su vez, las apuestas de construcción de paz plantean la importancia de fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en la planificación, desarrollo y seguimiento a planes de gobierno, y en la gestión del desarrollo económico y social regional (Romero y García, 2014). Estos procesos deben tener un enfoque diferencial que promueva la garantía de derechos de comunidades étnicas, niños y adolescentes, población en situación de discapacidad y la tercera edad; y por el imperativo de promover integralmente los derechos de las mujeres y la igualdad de género, desde una perspectiva interseccional<sup>3</sup> (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

---

<sup>3</sup> El enfoque interseccional fue desarrollado en el marco de los estudios de género para indicar que cada sujeto está constituido por múltiples estratificaciones sociales, económicas y culturales que definen la manera en que estos afectan y se ven afectados por diferentes proyectos sociales, políticos y económicos en determinados contextos y momentos históricos. En este sentido, las políticas de

## **b. Mecanismos de promoción de los derechos a la verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición**

Es necesario fortalecer los mecanismos de justicia transicional para asegurar un equilibrio entre la aplicación de la justicia frente a los delitos cometidos; la verdad como mecanismo de reconocimiento del daño; la reparación a las víctimas como condición básica para resarcir los efectos causados; y la creación de condiciones para la convivencia, la reconciliación y las garantías de no repetición de los hechos violentos y del conflicto armado en sí mismo.

En este sentido los esfuerzos del Estado colombiano han sido visibles en los últimos años. Hace cuatro años se expidió la Ley 1448 de 2011 y se inició la implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, que busca lograr el restablecimiento de los derechos vulnerados por la guerra a los colombianos y resarcir el daño mediante la reparación integral. Continuando con estos esfuerzos, la estrategia de seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz establece como objetivo fundamental este propósito, permitiendo que avancemos como sociedad en la construcción de un país más justo.

De otra parte, también es indispensable prestar especial atención a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes a fin de impedir que los individuos desmovilizados se vinculen a dinámicas de criminalidad y violencia, mediante la adopción de medidas temporales excepcionales que permitan la reintegración de los excombatientes a la comunidad, al ejercicio de la ciudadanía en todos los territorios y al disfrute de garantías para ejercer sus derechos políticos desligados de las armas.

## **Objetivo 2. Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información.**

### **a. Incremento de la oferta para avanzar en la integración institucional y territorial**

En las regiones donde el conflicto armado fue más intenso y persistente se han visto limitadas las capacidades institucionales para apoyar el desarrollo integral del territorio y, en particular, de la producción agropecuaria sostenible. De igual forma, la confianza entre ciudadanía, comunidades e institucionalidad estatal también se ha visto afectada por el conflicto, así como por la débil presencia estatal en algunos territorios.

Por esto, la integración y la transformación de los territorios, en particular aquellos que se encuentran rezagados institucionalmente, requieren esfuerzos especiales dirigidos a mejorar en

---

igualdad de género deben tener en cuenta tanto las diferencias y afectaciones según grupos sociales, como aquellas que se presentan al interior de cada colectividad (v.g., mujeres y estrato social, estado civil, grupo étnico, ubicación geográfica —rural o urbana—, nivel educativo, participación en política, entre otros) (Yuval-Davis, 2011).

ellos la gobernabilidad y el buen gobierno, así como la infraestructura y conectividad física, fortaleciendo sus capacidades institucionales. Se requiere llevar a cabo un ejercicio de construcción diferenciada de Estado (Arévalo, 2014), con ajustes a la institucionalidad tanto del nivel central como de las regiones, de tal forma que se facilite la coordinación y articulación del relacionamiento Nación-Región.

#### **b. Aumento en la conectividad física y digital para el cierre de brechas y la inclusión productiva**

Para alcanzar los propósitos de integración territorial, es necesario lograr la construcción y mantenimiento adecuado de las redes viales, en particular las vías terciarias, la corrección del déficit en electrificación y de agua potable, y la conectividad en comunicaciones, entre otras. Para ello se requiere avanzar en esquemas innovadores de ejecución de los proyectos que focalicen la participación de la comunidad en las actividades de rehabilitación y mantenimiento de infraestructura, especialmente en aquellos territorios más rezagados en su desarrollo. De igual forma, se requiere un nuevo marco técnico y jurídico, que tenga en cuenta las realidades regionales y las características geográficas de estos territorios.

Por su parte, la conectividad digital resultará indispensable para avanzar en el cierre de brechas poblacionales y territoriales para el acceso a bienes, a servicios e información, aprovechando las posibilidades que la tecnología ofrece para innovar, reducir costos, educar y compartir información; y el inmenso potencial que ha adquirido el Estado en los últimos años para el desarrollo de políticas de innovación social. Además, la conectividad es esencial para llevar la presencia del Estado a las zonas más apartadas, por lo cual es un elemento fundamental en el proceso de construcción de la paz con enfoque territorial.

De esta manera, las estrategias del Plan, de cara a estos propósitos, están orientadas a impactar en la productividad regional, reducir los costos de transporte de los productos rurales, y promover la equidad poblacional y territorial, mejorando las condiciones de conectividad y acceso de las poblaciones más necesitadas a los bienes y servicios para su desarrollo y bienestar. Con lo anterior, será posible generar las condiciones para la construcción de paz, al facilitar la presencia del Estado en zonas apartadas, incentivando el trabajo asociativo alrededor de la infraestructura y facilitando el retorno de la población rural víctima del conflicto armado.

### **Objetivo 3. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades.**

#### **a. Desarrollo rural integral para el bienestar de las comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales**

El bienestar de las comunidades rurales debe ser uno de los enfoques fundamentales de la política pública, mediante estrategias como el desarrollo rural integral que busquen corregir los desequilibrios regionales en la provisión de bienes públicos y servicios sociales, promover la igualdad de oportunidades para los pobladores rurales y el aumento significativo de la competitividad sectorial sobre la base de la agricultura familiar como principal fuente de ingresos en las áreas rurales, especialmente en territorios con alto riesgo de conflictividad social y económica.

El desarrollo rural integral requiere además estrategias para facilitar la comunicación entre las personas, acceder a la información sobre servicios como la salud, justicia y educación o mejorar la productividad de los negocios, a través de tecnologías de información y de políticas para promover el acceso, el uso y su incorporación en la vida diaria de las personas.

Por otra parte, es indispensable mantener la lucha contra los cultivos ilícitos, por medio de la implementación de procesos participativos de planeación, ejecución y seguimiento de programas territoriales para la desvinculación definitiva de economías ilegales y de cultivos ilícitos y la promoción del desarrollo integral del territorio, con el fin de incrementar de forma sostenible el bienestar, la calidad de vida y las oportunidades de generación de empleo e ingresos de las comunidades rurales que habitan especialmente en zonas afectadas por la presencia de ese tipo de cultivos y estimular su arraigo en dichos territorios.

#### **b. Diseño e implementación de modelos de desarrollo local sostenible de las zonas más afectadas por el conflicto**

La construcción de paz en Colombia no puede desconocer las condiciones de sostenibilidad ambiental que tienen como prioridad el avance en procesos de ordenamiento territorial concertados, la protección de reservas naturales y áreas protegidas, la regulación del uso del suelo según su vocación, y la prevención de conflictos socio-ambientales. Por tal motivo, es prioritario el impulso a procesos de desarrollo local sostenibles en los municipios, especialmente de aquellos con mayor afectación por conflicto armado, teniendo en cuenta que buena parte de ellos tienen alguna figura de protección o de regulación de su uso, algunos hasta para el 100 % de su área (Sistema de Las Naciones Unidas en Colombia y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

En efecto, en buena parte, el escenario geográfico del conflicto armado ha sido las regiones que tienen un alto valor ambiental para Colombia; ellas han sido ocupadas por procesos de colonización desordenada y presentan restricciones biofísicas, de conectividad e institucionales que limitan las alternativas viables y sostenibles para sustentar el desarrollo económico y la prosperidad de las comunidades que habitan esos territorios.

En este sentido, las zonas priorizadas como áreas de intervención en el proceso de construcción de paz incluyen regiones estratégicas para el medio ambiente y los objetivos nacionales frente al cambio climático y la mitigación de los riesgos asociados. Lo anterior implica que la forma de intervención debe conciliar los objetivos de bienestar y oportunidades de progreso económico a que tienen derecho esas comunidades con los objetivos de conservación y recuperación de ecosistemas ambientalmente sensibles y estratégicos que hacen parte de la agenda nacional sobre el cambio climático.

### Metas trazadoras

Indicador	Línea base 2014	Meta a 2018
Tasa de homicidios	27,8 (hpch*)	23,0 (hpch)
Víctimas del conflicto armado individuales y colectivas que han avanzado en la reparación integral	395.902	920.210
Pobreza monetaria rural	42,8 %**	36,0 %
Brechas sociales en los municipios más afectados por conflicto	38,6 %	28,8 %
Inversión como % del PIB	28,8 %	29,5 %

\*(hpch): homicidios por cada cien mil habitantes.

\*\* Línea base de pobreza se actualiza en marzo de 2014, a partir de información de la Encuesta Integrada de Hogares- Dane.

### Bibliografía

- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional para la equidad de género para las mujeres*. Bogotá D. C.
- Arango, R. (2004). *Derechos, constitucionalismo y democracia*. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Arévalo, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana. *Revista de Economía Institucional*, 131-169.
- Bautista, D., & Ibáñez, L. (2014). *Lineamientos para una política de desarrollo territorial*. Bogotá D. C.: DNP.

- Cárdenas, J. C., Casas, A., & Méndez, N. (2014). The Hidden Face of Justice: Fairness, Discrimination and Distribution in Transitional Justice Processes. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 1-28.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá D. C.: CNMH.
- DeJusticia. (2013). El apartheid institucional en Colombia. En M. G. Villegas, & J. R. Espinosa, *El derecho al Estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá D. C.: DeJusticia.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2013). *Concepto favorable para otorgar garantía a Findeter*. (Documento CONPES 3787 de 2013). Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2014). *Prosperidad para las fronteras colombianas*. (Documento CONPES 3805 de 2014). Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2014). *Herramienta de Diagnóstico Territorial DT Paz*. Bogotá D. C.: DNP.
- Fiscalía General de la Nación. (2014, marzo). *Estadísticas de Justicia y Paz*. Bogotá D. C.: FGN.
- Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia*. Bogotá D. C.: FIP.
- Fundación Ideas para la Paz. (Agosto de 2013). Recuperado el 7 de Noviembre de 2014, de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/515>
- Jaramillo, S. (2013). *La paz territorial*. Bogotá D. C.: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza*. Bogotá D. C.: Ministerio de Defensa Nacional.
- Misión para la Transformación del Campo. (2014). *Diagnóstico del campo colombiano*. Bogotá D. C.: DNP.
- Observatorio de DD. HH. y DIH, Presidencia de la República. (2014). *Información de todas las variables 1999-2013*. Bogotá D. C.
- Pfieffer, S. (2013). *Infraestructura de Paz en Colombia*. Berlín: Fundación Berghof.
- Romero, M., & García, A. (2014). *La región de la Macarena y el AMEM: Paz territorial y Programa de Transición al Desarrollo para Zonas Afectadas por el Conflicto Armado*. Bogotá D. C.: Documento circulación interna.

- Sinergia. (2014, 1 de septiembre). Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 6 de noviembre de 2014, de DNP: <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/>
- Sistema de Naciones Unidas en Colombia y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia. Insumos para la discusión*. Bogotá D. C.
- Unidad de Restitución de Tierras. (2014, 1 de marzo). *Informe de rendición de cuentas a marzo de 2014*. Recuperado de URT: [http://restituciondetierras.gov.co/media/Secretaria%20General/GI-FO-08%20INFORME\\_GESTION\\_TRIMESTRAL%20V1.pdf](http://restituciondetierras.gov.co/media/Secretaria%20General/GI-FO-08%20INFORME_GESTION_TRIMESTRAL%20V1.pdf)
- UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas). (2014). *Informe de Rendición de Cuentas*. Bogotá D. C.: UARIV.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2014). Registro Único de Víctimas. Bogotá D. C.: UARIV.
- Villa, E., Restrepo, J. A., & Moscoso, M. (2014). Crecimiento económico, conflicto armado y crimen organizado, evidencia para Colombia. En M. A. Arias, A. Camacho, A. M. Ibañez, D. Mejía, & C. Rodríguez, *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿Cómo construir un posconflicto sostenible?* (pág. 182). Bogotá D. C.: Kimpres Ltda.
- Yuval-Davis, N. (2011). *Power, Intersectionality and the Politics of Belonging*. Aalborg: Institut for Kultur og Globale Studier, Aalborg Universitet., 3-4.

### III. Colombia equitativa y sin pobreza extrema

#### A. Diagnóstico

Colombia es un país diverso y multiétnico, geográfica y territorialmente complejo. Estas características hacen particularmente exigente el camino del país hacia la equidad. A pesar de esto, y gracias al desempeño económico observado desde 2002, acompañado de una política social cada vez más sólida, Colombia ha logrado avances sin precedentes en materia de equidad y reducción de la pobreza, particularmente en el periodo 2010-2014. En efecto, en este período el coeficiente de Gini se redujo de 0,56 a 0,539 (DANE, cifra a 2013); la tasa de pobreza presentó una reducción de 10 puntos porcentuales, al pasar de 39 % a 29,3 %; y la pobreza extrema cayó de 13,5 % a 8,4 %. Esto significó que salieran 2,4 millones de personas de la pobreza y 1,5 millones de la pobreza extrema. En su historia moderna el país no había tenido una tasa de pobreza extrema en un dígito.

No obstante, las condiciones al nacer aún explican el 23,6 % de la desigualdad del país (Meléndez y Ferreira, 2012) y existen amplias desigualdades de ingresos: el decil más rico de la población percibe 17,3 veces el ingreso del decil más pobre. Un efecto de la desigualdad, que es al mismo tiempo un factor perpetuador de ella, es que la incidencia de la pobreza no es homogénea nacionalmente. En efecto, la pobreza es mayor en las zonas rurales, 42,8 %, mientras que en las zonas urbanas es de 26,9 % (cifras a 2013). Esto implica que, para lograr la convergencia entre estas zonas, la pobreza rural debería reducirse 1,6 p.p. por cada punto que se reduzca la pobreza urbana. Lo mismo ocurre con la pobreza extrema, en donde la incidencia rural alcanzó 19,1 % mientras que la urbana fue de 6 %. En este caso, la convergencia implica reducir la pobreza extrema en 3,2 p.p. en el campo por cada punto de reducción en las ciudades.

Según cifras del DANE, en los departamentos también se observan amplias diferencias, destacándose los niveles de incidencia de la pobreza en Chocó (63,1 %), Cauca (58,4 %), La Guajira (55,8 %) y Córdoba (51,8 %), muy por encima del promedio nacional (30,6 %), en contraste con Bogotá, Cundinamarca y Santander que registran tasas de pobreza inferiores al 20%. Lo mismo ocurre con la pobreza extrema ya que, por ejemplo, Chocó y Cauca presentan incidencias del 35,6 % y 28,4 %, respectivamente, muy superiores al promedio nacional de 8,4 %.

Ahora bien, al tiempo que la pobreza se redujo, la franja de población en condición de vulnerabilidad<sup>1</sup> aumentó levemente; de acuerdo con el gráfico III-1 la población vulnerable en el

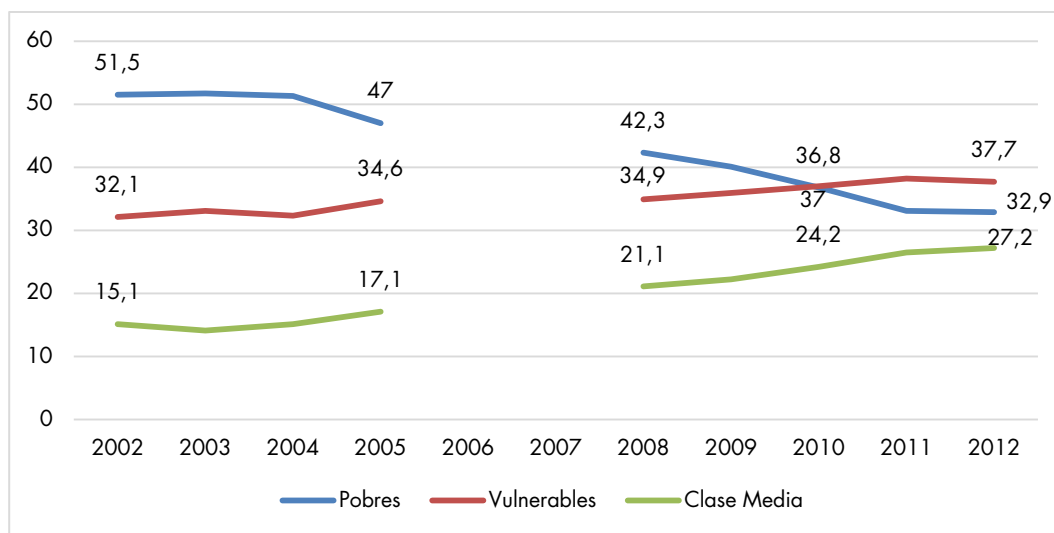
---

<sup>1</sup> El Banco Mundial define cuatro grupos o clases sociales: pobres son los individuos cuyo ingreso per cápita del hogar es de menos de US\$4 en paridad de poder adquisitivo (PPA), vulnerables son los que tienen un ingreso per cápita del hogar entre USD\$ 4 y USD\$ 10 PPA, y clase media los que tienen un ingreso per cápita del hogar entre USD\$ 10 y USD\$ 50 PPA.

periodo comprendido entre 2010 y 2012 pasó de 16,3 a 17 millones de personas. Este grupo de hogares, 37,7 % del total de la población, presentan riesgos de retornar a condiciones de pobreza, particularmente cuando se presenta una desaceleración económica. La franja contigua en la distribución del ingreso –la denominada “clase media”–, representa el 27,2 % de las personas del país.

Para lograr que la población transite de la franja vulnerable a la clase media, se requiere un esfuerzo desde diferentes frentes, ya que los ingresos, el capital humano y las condiciones de la vivienda de ese grupo poblacional deben mejorar y mantenerse estables en el tiempo. Esto supone mejores y más equitativas capacidades de generación de ingresos y permanencia en el trabajo para todos los hogares colombianos.

**Gráfico III-1. Porcentaje de población en pobreza, vulnerabilidad, y clase media en Colombia, 2002-2012**



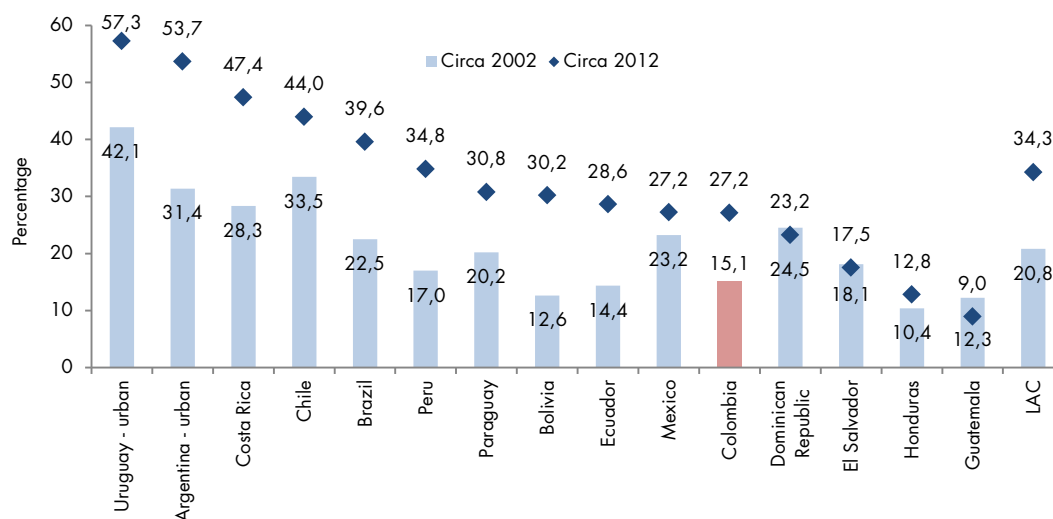
Fuente: Banco Mundial (2014).

En este sentido, la evidencia estadística muestra una evolución favorable y enfatiza la necesidad de un esfuerzo explícito que mantenga, e incluso acelere, dicha tendencia. Como se observa en el gráfico III-1, la reducción de la pobreza fue de 18,6 p.p. entre 2002 y 2012, en tanto que el aumento de la participación de las personas en situación de vulnerabilidad fue 5,6 p.p. y el aumento de la clase media fue de 12,1 p.p. en el mismo período. Según esta tendencia, en el año 2011, por primera vez en la historia de Colombia, el porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad superó la participación de las personas en condición de pobreza.

Si bien estas tendencias son alentadoras, en particular porque se observa un crecimiento 2,1 veces mayor de la clase media que de las personas en vulnerabilidad, Colombia tiene aún una proporción muy baja de personas en clase media, comparado con Chile, Brasil y Perú, y su dinámica ha sido inferior a la de otros países de la región andina, como Bolivia y Ecuador, los cuales han presentado aumentos de 17,6 y 14,2 p.p., respectivamente, durante el mismo periodo (gráfico III-2).

Es importante destacar que la pobreza no solo implica bajos niveles de ingreso. Usualmente también está acompañada por altas tasas de mortalidad infantil, limitado acceso a la educación o salud de calidad, y reducidas capacidades y libertades para conectarse con todo el territorio (Easterly, 2002). En consecuencia, reducir la pobreza y lograr una mayor equidad requiere mejorar la conexión de las poblaciones con los circuitos del crecimiento económico, y su acceso a bienes y servicios que mejoran sus condiciones de vida. Esto es una vivienda digna, con acceso adecuado a agua y saneamiento básico, con facilidades de transporte y acceso a tecnologías de información y comunicaciones, servicios adecuados de salud y una educación pertinente y de calidad, entre otros. Todos estos son factores determinantes de una estrategia efectiva de reducción de la pobreza que consolide la clase media y genere mayor equidad. Así, el fortalecimiento de la clase media en Colombia debe ser percibido como un factor decisivo para un mayor crecimiento inclusivo para lo cual se requiere una mayor y mejor dotación de servicios públicos demandados por esta población (OCDE, 2010).

**Gráfico III-2. Porcentaje de población en la clase media en Latinoamérica y el Caribe. 2002-2012**



Fuente: Banco Mundial (2014). Cálculos del personal del Banco Mundial basados en la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (Cedlas y Banco Mundial).

Nota: Circa 2002 denota otros años para Argentina (2004), Chile (2003), Guatemala (2000), Ecuador (2003), Paraguay (2003) y Perú (2004); circa 2012 denota otros años para Chile (2011), la República Dominicana (2011), Guatemala (2011), Honduras (2011) y Paraguay (2011). La definición de clase media se basa en Ferreira *et al.* (2013).

Sin embargo, la provisión de bienes y servicios sociales, por sí sola, no es suficiente para lograr una reducción sostenida de la pobreza y mayor equidad. Al mismo tiempo se requiere un entorno que provea las condiciones necesarias para retribuir los esfuerzos individuales. Esto plantea retos en términos de inclusión formal al mercado laboral, desarrollo productivo, y conectividad, entre otros elementos.

En este sentido, el país ha avanzado de manera importante en los últimos años en el fortalecimiento institucional del sector trabajo y su marco normativo como mecanismo para

promover la equidad y adecuadas condiciones laborales para todos los trabajadores. Así, el mercado de trabajo ha tenido una evolución favorable, y hoy presenta los mejores indicadores en desempleo, ocupación y formalidad de los últimos 30 años. Sin embargo, aún persisten elementos distorsionantes que no permiten que todos los trabajadores cuenten con las mismas condiciones, derechos y deberes en materia laboral, ni que perciban los mismos beneficios. La desigualdad se observa al comparar la estructura de ingresos por quintiles. En el primer quintil la mayor participación corresponde a trabajo cuenta propia (47 %), que para esta población es primordialmente trabajo informal. Por su parte la mayor fuente de ingresos en el último quintil es por salarios (45 %), con una amplia cobertura en seguridad social (cálculos DNP a partir de la GEIH 2013).

Las brechas del mercado laboral también se observan en las regiones y grupos poblacionales. En 2013, por ejemplo, la mayor tasa de desempleo por departamento se registró en Quindío, 15,8 %, bastante superior al promedio nacional (9,6 %). Por su parte las mujeres, el 43 % de la población económicamente activa del país en 2013, aportaron el 57 % del total de desempleados, y los jóvenes presentaron tasas desempleo dos veces mayores que las del resto de la población productiva (Cepal, 2014).

Otro factor que contribuye a los altos índices de desigualdad regional en el país es la llamada 'heterogeneidad' de la estructura productiva, entendida como la presencia de diferencias sustantivas en materia de productividad laboral entre los distintos sectores y entre empresas de distinto tamaño (Cepal, 2012). Estas brechas varían también por región, por lo que en Colombia los departamentos también han resultado con estructuras productivas heterogéneas: algunos han logrado una demanda alta de empleo de calidad gracias a la mayor productividad laboral, mientras otros se han rezagado (Cepal, 2014). Frente al resto de las economías de la OCDE, Colombia tiene un elevado índice de desigualdad del PIB per cápita entre departamentos (índice Gini de 0,31 mientras que el equivalente en la OCDE es de 0,20), lo que subraya una vez más la necesidad de políticas transversales que logren reducir las brechas productivas entre departamentos (OCDE, 2013 y 2014).

Los resultados del Índice Departamental de Competitividad 2014 permiten constatar las brechas departamentales en esta materia. Mientras Bogotá alcanza 7,8 de 10 puntos en este indicador, La Guajira solo logra obtener 2,7 puntos. Al observar factores específicos como sofisticación e innovación, la diferencia es todavía mayor (1,51 frente a 8,82) lo cual refleja las diversas dinámicas empresariales (Consejo Privado de Competitividad, 2014). Claramente, la alta heterogeneidad de los mercados laborales locales genera distorsiones en las decisiones de los agentes en cuanto a formación y capacitación, movilidad laboral, y/o frente a las decisiones de participar en el mercado de trabajo. En consecuencia, los mercados más desarrollados generan mejores niveles de remuneración y protección laboral, y terminan capturando a la población mejor capacitada, acentuando las brechas ya existentes.

De la misma forma, las zonas del país que concentran más población y mayor riqueza, cuentan con una mayor cobertura y calidad de la infraestructura de transporte. Estas zonas, conectadas a los circuitos económicos del país, tienden a concentrar los mayores niveles de inversión, mientras que muchas otras, aunque con capacidad para generar riqueza, no logran desarrollar su potencial debido a las deficiencias de conectividad, aspecto que refuerza intergeneracionalmente la inequidad regional. Lo mismo sucede en las zonas urbanas, donde las limitaciones del transporte y los procesos de expansión y densificación sin garantizar la infraestructura mínima de servicios básicos, también producen áreas segregadas que fomentan la inequidad y la pobreza. El desarrollo de la infraestructura de transporte, tanto a nivel urbano como rural, con un enfoque de equidad es indispensable para mejorar las oportunidades de los colombianos en las zonas apartadas.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) también son determinantes de la equidad social y económica, ya que permiten el desarrollo de las potencialidades y actividades productivas, y mejoran la calidad de vida de los individuos y las regiones. Entre 2010 y 2014 se lograron grandes avances en materia de infraestructura y servicios de TIC, representados principalmente por una cobertura del 96 % de las cabeceras municipales a la red nacional de fibra óptica, la instalación de más de 5.000 centros comunitarios de acceso a internet y la asignación de más de 1,5 millones de subsidios para conexión a internet en estratos 1 y 2. Sin embargo, aún se identifican significativas brechas en cuanto a acceso, uso y apropiación. En relación al acceso, un 43,6 % de los hogares en cabeceras municipales poseen conexión a Internet, mientras que en las zonas rurales esta cifra tan solo alcanza 6,8 %. En cuanto al uso, se estima que un 51,7% de la población usó Internet en Colombia (DANE, Encuesta de tecnologías de la información y las comunicaciones 2013). Por último, el nivel de apropiación pareciera estar asociado con una baja cultura de las TIC (el 52,9 % de las personas que no cuentan con conexión a internet no la tienen porque no la consideran necesaria, y el 32,3 % porque no sabe utilizar Internet). En este sentido, se requiere continuar con los esfuerzos para incentivar el uso y apropiación de las TIC.

La igualdad de oportunidades pasa también por asegurar la preservación y disfrute sostenible de los recursos naturales y del potencial ambiental del país, y por reducir la vulnerabilidad frente a los desastres y al cambio climático que, cada vez con más fuerza, afectan directamente la calidad de vida de la población. Las instituciones del gobierno y la sociedad se deben preparar, y adoptar los instrumentos y cambios comportamentales que permitan prevenir y mitigar los desastres, entre ellos los asociados con el cambio climático, que tienen el potencial de incrementar de manera grave las desigualdades sociales en Colombia.

En efecto, el fenómeno de La Niña 2010-2011 evidenció la alta vulnerabilidad del territorio nacional. De acuerdo con Cepal (2013), de los 3,2 millones de afectados, el 64,7 % se concentró en zonas rurales. Asimismo, los departamentos de Bolívar, Cauca y Córdoba

registraron el 31 % del total de afectados (2013, p 30). Las afectaciones en vivienda, por su parte, se concentraron en áreas rurales: las viviendas destruidas en áreas rurales fueron 2,5 veces más que las viviendas destruidas en áreas urbanas (p 76-81). También se registró la destrucción de una porción significativa de los bienes públicos del país construidos durante décadas y con significativos esfuerzos fiscales.

Los cambios graduales del clima podrían generar pérdidas en la economía y en el consumo de los hogares si el país no continúa sus esfuerzos en adaptación al cambio climático. De acuerdo con el Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático (DNP-BID, 2014, p. 154), en caso de no tomar ninguna acción de adaptación al cambio climático, los hogares reducirían cerca de 3 % promedio anual su consumo directo. Este impacto sería proporcionalmente mayor para los hogares más pobres, debido a que sectores que se verían afectados por el cambio climático, como la agricultura y la pesca, generan aumentos en los precios de los alimentos, donde los hogares pobres gastan una mayor proporción de sus ingresos. Esto acentúa las brechas inter e intrarregionales, y se convierte en un obstáculo importante para las políticas de reducción de la pobreza y promoción de la equidad.

## **B. Visión**

Colombia será un país que promueve el desarrollo humano integral, donde cada uno de los objetivos de desarrollo socioeconómico se articula en la construcción de una sociedad con oportunidades para todos.

Un modelo de desarrollo económico que favorece la equidad debe ser incluyente, aprovechar el talento de todos los colombianos y hacerlos partícipes de los beneficios del crecimiento. Todas las personas, sin importar su procedencia, grupo étnico, género, edad, o condición de discapacidad, deben tener la posibilidad de acceder a mejores servicios públicos, apropiadas condiciones de habitabilidad, vías de acceso para conectarse con las regiones y con el país, un servicio de salud de calidad y una educación que le permita construir su futuro.

Estas son condiciones necesarias para reducir la desigualdad y la pobreza. Las políticas públicas deben orientarse hacia la inclusión, la promoción social y la construcción de escenarios con igualdad de oportunidades, con una mirada multisectorial, que atienda las necesidades de la población de forma integral y coordinada. El objetivo de cierre de brechas poblacionales y territoriales (urbanas-rurales, e interregionales), a través del gasto público focalizado, permitirá alcanzar la meta de la erradicación de la pobreza extrema en 2024.

Los objetivos para una Colombia equitativa y sin pobreza extrema son los siguientes:

- Erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada.

- Reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos.
- Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad.
- Promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones.

Tomando como base los resultados de la Misión de Equidad y Movilidad Social, se requiere profundizar en el estudio y análisis de la desigualdad en Colombia, los incentivos económicos que conducen a disminuir la frontera de posibilidades de creación de riqueza a una sociedad, su magnitud, los niveles que involucra (espaciales, personales, institucionales, etc.), sus consecuencias y las políticas para lograr el balance apropiado entre los incentivos a la acumulación de capital y la ampliación de oportunidades para la mayoría de la población. Esto permitirá orientar la acción del Estado para generar entornos favorables que promuevan el desarrollo y su sostenibilidad, y dar pasos fundamentales en esta visión de país.

## C. Objetivo y lineamientos generales

Los lineamientos generales que se proponen para lograr los objetivos son:

### Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada

#### **Fortalecer la inclusión social a través de una oferta de programas de protección y promoción social articulada y focalizada**

Se fortalecerá la articulación, coordinación y evaluación de la oferta de programas de protección y promoción social a partir del desarrollo de un inventario actualizado y detallado de los programas sociales, que incluya la oferta disponible en los niveles nacional, departamental y municipal. Para esto, se definirá la institución del Estado que realizará un registro consolidado de toda la oferta que permita detectar complementariedades, duplicidades y vacíos en la atención a la población, con actualizaciones periódicas, y un análisis de gestión y pertinencia de la oferta.

Este registro será una herramienta fundamental para el diseño de rutas de atención integral, y de mecanismos de atención unificados y estandarizados, que permitan canalizar la atención y los programas según las necesidades de los individuos, de acuerdo con el diagnóstico de la situación y el contexto de las personas y sus hogares.

Con el fin de mejorar la eficiencia de las políticas sociales, el país profundizará en los análisis de brechas y caracterización de población beneficiaria. Esta será la base para una mejor focalización de los programas. Para avanzar en estos procesos, se fortalecerá el sistema de información de la política social del país para que sea el soporte de la atención integral de las personas, del seguimiento efectivo a los beneficiarios, y de la optimización del gasto social. Esto

requiere fortalecer las plataformas existentes, definir protocolos para la unificación de la información básica de los beneficiarios y establecer un sistema unificado de consulta y seguimiento. Para ello, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), herramienta central en la focalización de los programas sociales, así como el Registro Único de Afiliados (RUAF), serán el marco de referencia para la operación del sistema.

Para facilitar estos procesos, las entidades del sector de la inclusión social y reconciliación incorporarán la innovación social<sup>2</sup> como herramienta de gestión pública de las políticas, así como el uso de prácticas y metodologías asociadas, para aumentar la eficiencia y pertinencia del gobierno en la prestación de servicios que mejoren el bienestar la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

## **Objetivo 2: Reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos**

### **Fomentar una verdadera inclusión productiva y financiera con mecanismos efectivos de generación de ingresos y empleo**

Para reducir la pobreza es necesario potenciar la generación de ingresos de la población a través de la creación de empleo de calidad, el fomento al emprendimiento, la consolidación de proyectos productivos inclusivos y la inclusión financiera. Es necesario mejorar la regulación de los mercados de trabajo, fomentar la formalización –a través de mecanismos que no incrementen los costos de la formalidad como la integración de los regímenes contributivo y subsidiado– e incrementar la productividad para poder acelerar el crecimiento (Acosta et ál., 2014).

Esto implica que los beneficios propios del crecimiento económico y las políticas macroeconómicas se reflejen en el mercado de trabajo, haciendo esfuerzos para la generación de empleos de calidad. Para esto, se requiere una política laboral activa, coordinada intersectorial e interinstitucionalmente que tenga en cuenta: 1) el efecto neto sobre los empleos y salarios del sector, 2) los potenciales incentivos para la creación o recolocación de empleos según sea el caso, 3) las intervenciones poblacionales o regionales focalizadas, y 4) las necesidades de formación y capacitación de la mano de obra.

Así mismo, a través de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos se avanzará en una reingeniería de la política de generación de ingresos, buscando mayor eficiencia, cobertura y resultados. Dicha mesa estructurará los programas para población vulnerable, asegurando mayor cobertura y haciendo más eficiente la intervención mediante estrategias de: 1) articulación

---

<sup>2</sup> Proceso a través del cual se crea valor para la sociedad mediante prácticas, modelos de gestión, productos o servicios novedosos que satisfacen una necesidad, aprovecha una oportunidad y resuelve un problema de forma más eficiente y eficaz que las soluciones existentes, produciendo un cambio favorable en el sistema en el cual opera. La innovación social se caracteriza por tener potencial de escalabilidad, replicabilidad, ser sostenible, promover mayores niveles de empoderamiento de la comunidad y generar alianzas entre diferentes actores de la sociedad (DNP et al, 2013).

nación-territorio e interinstitucional; 2) focalización tanto poblacional como territorial; y 3) fortalecimiento al componente de seguimiento y evaluación de los programas. Adicionalmente, se establecerá una ruta de operaciones para los diferentes programas de generación de ingresos, para garantizar la adecuada prestación de los servicios y evitar duplicidades.

La inclusión productiva se hará en el marco del trabajo decente. Para eso debe ampliarse el concepto de relaciones laborales, de manera que cubra todos los tipos de vinculación laboral. Esto requiere entre otras acciones, la actualización del marco normativo laboral, de manera que se ajuste a las condiciones actuales del mercado de trabajo. También, se desarrollará un sistema de seguimiento a la evolución del mercado laboral a través de la creación de sistemas integrados de monitoreo que articulen distintas fuentes de información nacionales y territoriales. Este sistema servirá para generar alertas tempranas que permitan la acción coordinada del gobierno para evitar fluctuaciones no deseadas en la oferta y la demanda laboral, conocer la demanda de capital humano por parte de las empresas y dar indicaciones a las instituciones de educación sobre cuáles son las competencias requeridas por el sector productivo.

Finalmente, la inclusión financiera cumplirá un rol de cierre de brechas de ingresos al permitir el acceso a productos y servicios financieros que permitan realizar inversiones o cubrir riesgos. Para ello el Gobierno nacional trabajará en: 1) mantener la dinámica de apertura de cuentas de ahorro como producto principal de vinculación al sistema financiero; 2) disminuir los actuales niveles de inactividad de las cuentas utilizando, entre otros mecanismos, depósitos electrónicos y servicios financieros móviles; 3) avanzar en la interoperabilidad entre corresponsales bancarios de diversas entidades; 4) impulsar los desembolsos de microcrédito entre población no bancarizada incluyendo el sector rural; y, 5) estudiar los elementos regulatorios necesarios para aumentar la oferta de servicios de aseguramiento y de microseguros a través de medios no tradicionales.

### **Objetivo 3: Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad.**

#### **a. Articular las acciones públicas para el cierre de brechas poblacionales, con acceso a servicios de calidad**

El desarrollo humano exige una mirada integral, con particularidades acordes con la etapa de la trayectoria de vida. En este sentido, Colombia desarrolló el modelo *De cero a siempre* de atención integral a la primera infancia, que promueve y garantiza el desarrollo integral de las niñas y los niños desde su gestación hasta cumplir los seis años. Este esfuerzo deberá continuar con un trabajo unificado e intersectorial, orientado a articular y promover el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición.

Ante los positivos resultados de la estrategia *De cero a siempre* en todo el territorio nacional durante los últimos cuatro años, el Gobierno nacional impulsará un proyecto de ley para que la estrategia se convierta en una política de estado, y así asegurar su sostenibilidad. De la misma forma, se formulará una Política Nacional para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud liderada desde el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud, quienes deberán garantizar la adecuada articulación y coordinación de esta política con la Política de Primera Infancia y la Política Nacional para las Familias Colombianas, así como la armonización y articulación de los sistemas administrativos relacionados con la garantía de los derechos de estas poblaciones.

Bajo el enfoque poblacional, se fortalecerá la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, que busca cambiar de una visión asistencialista a políticas de desarrollo humano con un enfoque de derechos. Este enfoque permite el acceso a bienes y servicios para las personas con discapacidad, con criterios de pertinencia, calidad y disponibilidad; respeto por la diferencia y su aceptación como parte de la diversidad; accesibilidad; igualdad de oportunidades, y eliminación de prácticas que conlleven a la marginación y segregación de cualquier tipo.

De igual forma se asegurará el acceso en igualdad de condiciones a servicios fundamentales como la atención integral a la primera infancia, la salud, la educación y la vivienda para toda la población. La equidad en salud implica acciones y esfuerzos encaminados hacia el mejoramiento del estado de salud de la población y el goce efectivo del derecho a la salud. Esto requiere mejorar el acceso y la calidad de los servicios, fortalecer la infraestructura pública hospitalaria, disminuir las brechas en resultados en salud, recuperar la confianza pública en el sistema de salud y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. Estas acciones se tratarán en detalle en el capítulo sobre la estrategia de movilidad social.

Para facilitar el acceso con calidad a la educación básica, media y terciaria, el sector educativo seguirá avanzando en la ampliación de coberturas con calidad en todos los niveles educativos. En particular, se buscará el aumento sustancial de la cobertura en educación media y el cierre de brechas entre zonas urbanas y rurales. Con este fin, buscando que esa ampliación se haga en condiciones de calidad y de equidad, se diseñará e implementará un Plan Nacional de Infraestructura Educativa que permita adecuar y construir los espacios físicos necesarios para la ampliación de coberturas y la implementación de la jornada única, con especial atención a las necesidades en zonas rurales. El tercer pilar de este Plan presenta en detalle la estrategia para lograr que Colombia sea el país más educado de América Latina en 2025.

Finalmente, se formulará una Política de Habitabilidad Rural, bajo la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que buscará la provisión de soluciones habitacionales integrales, con diseños acordes con las necesidades y las condiciones socioambientales de los hogares rurales. También contemplará el incremento de la eficacia en la ejecución del subsidio

familiar de vivienda rural, el rediseño de los instrumentos existentes y la creación de nuevos incentivos y estrategias diferenciales de subsidios, ahorro y crédito. Estas acciones permitirán ampliar el acceso y la cobertura habitacional rural para mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en el campo.

#### **b. Ampliar las oportunidades de conectividad que promuevan los procesos de desarrollo territorial**

Ampliar la conectividad entre territorios será una de las estrategias claves para el cierre de brechas territoriales. El sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) adoptará, en conjunto con las entidades responsables, mecanismos que impacten directamente en la generación de condiciones de equidad y superación de la pobreza. Para esto, fomentará el desarrollo de aplicaciones enfocadas en la población vulnerable, entre ellas, las que permitan llevar la oferta de servicios del Estado a la población en situación de pobreza, la automatización de trámites y servicios, y aquellas que les permitan estar informados y mejorar su calidad de vida. En materia de apropiación, se generarán capacidades TIC en las familias en situación de mayor vulnerabilidad, se fortalecerán los emprendimientos comunitarios a través de las TIC y se propenderá por la creación de oportunidades laborales para personas en situación de pobreza.

Como una estrategia para disminuir la inequidad regional, el sector transporte focalizará sus esfuerzos en el apoyo a las entidades territoriales en proyectos de mantenimiento y rehabilitación de la red secundaria y terciaria. Para ello, se fortalecerán los mecanismos de gestión como el Contrato Plan y el programa *Caminos de prosperidad*.

#### **c. Construir ciudades amables y sostenibles para la equidad**

Bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad” se mantiene una concepción integral del desarrollo urbano, que conlleva la planificación y actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, y movilidad urbana, en el marco de actuaciones urbanas integrales y del fortalecimiento de los instrumentos de planeación y ordenamiento regional y local.

La estrategia de Ciudades amables y sostenibles para la equidad contribuye a la superación de la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) y movilidad. Adicionalmente, da continuidad al cumplimiento de visiones y metas de largo plazo de país, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Visión Colombia 2019: Construir Ciudades Amables, y la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia a 2035.

Los sistemas de transporte SITM y SETP, entendidos como servicio público, se enmarcan dentro de conceptos de equidad teniendo en cuenta que: 1) garantizan una cobertura amplia del territorio

(accesibilidad e inclusión a todos los grupos de la población), principalmente en ciudades intermedias; 2) la infraestructura y los equipos están diseñados para atender las necesidades de personas con movilidad reducida, y 3) establecen jerárquicamente prioridad para el transporte público colectivo (prima el interés general) y para los modos no motorizados.

En ese marco de acción, se deberá avanzar en la implementación de sistemas de transporte encaminados a mejorar la calidad del servicio al usuario. Complementariamente, se avanzará en el fortalecimiento de la movilidad urbana en modos más sostenibles, como el viaje a pie o en bicicleta, bajo consideraciones de eficiencia ambiental y seguridad, de forma tal que se extiendan los beneficios de la accesibilidad y el desplazamiento a una mayor parte de la población.

#### **Objetivo 4. Promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones.**

Para alcanzar una sociedad más equitativa e incluyente es fundamental lograr una mayor articulación entre las políticas de desarrollo económico y las de desarrollo social. En este sentido, la política de desarrollo productivo asumirá el reto de propiciar un proceso de diversificación productiva, con componentes de política en el mercado de trabajo y de protección social. Para enfrentarlo, se trabajará en los siguientes lineamientos:

##### **a. Diversificar y sofisticar las apuestas productivas de las regiones propendiendo por mayores niveles de inclusión productiva y social.**

Es necesario priorizar, ajustar y focalizar la actual oferta de desarrollo empresarial para atender sectores estratégicos para la generación de empleo e ingresos de la población pobre y vulnerable en las diferentes regiones del país. En este contexto, las iniciativas de política de competitividad empresarial se articularán con las políticas de generación de ingresos y de fortalecimiento de capacidades productivas rurales para promover la creación de más y mejores oportunidades de inclusión productiva de la población en situación de pobreza y exclusión.

Así mismo, el gobierno trabajará de la mano con el sector empresarial y los gobiernos locales para desarrollar estrategias públicas y alianzas público-privadas<sup>3</sup> que fomenten la generación de empleo entre la población pobre y vulnerable, y la creación de nuevas empresas y líneas de negocios que involucren a esa población en su cadena de valor, no solo como empleados y proveedores, sino también como consumidores. Este proceso irá acompañado por un componente

---

<sup>3</sup> Estrategias de articulación que vinculan activamente las iniciativas sociales, de responsabilidad social empresarial, de inversión social privada y de valor compartido que realiza el sector privado y el sector social con los esfuerzos del gobierno para responder a las prioridades y estrategias de desarrollo del país y de los territorios. Las APP van más allá de intervenciones meramente filantrópicas generando iniciativas de desarrollo con carácter sostenible e incluyente (adaptado a partir de DNP, 2011, Plan Nacional de Desarrollo).

de política de mercado laboral que actualice las competencias laborales de la población para su inserción en sectores de mayor productividad.

**b. Potenciar la contribución de la CTI en el desarrollo de iniciativas productivas que contribuyan a reducir las brechas de la población.**

Se busca potenciar la contribución de la ciencia, tecnología e innovación (CTI) en el desarrollo de iniciativas empresariales que contribuyan a reducir las brechas de la población, no solo mediante el aumento de los ingresos sino también de la provisión de productos y servicios que mejoren el bienestar de las personas. Para lograr una intervención holística desde la política de CTI que contribuya decididamente a alcanzar una Colombia equitativa y sin pobreza, será necesario realizar arreglos institucionales, estratégicos y programáticos que apunten a la acción colectiva de las entidades del Gobierno nacional que, como el MinCIT, Colciencias, MinTIC y el SENA, tienen a su cargo el diseño e implementación de las políticas de desarrollo social y de CTI.

El Gobierno nacional realizará ejercicios sectoriales de mapeo de iniciativas de CTI, especialmente de iniciativas de innovación social, con miras a fortalecer y replicar aquellas que tengan el potencial de ser escaladas vía política pública o a través de mecanismos de mercado.

**c. Fortalecer la competitividad agropecuaria para consolidar el campo como generador de empleo y riqueza para los habitantes rurales.**

El incremento de la productividad y rentabilidad rural requiere la provisión de bienes y servicios sectoriales, así como intervenciones integrales en los territorios, que permitan optimizar las condiciones de producción, consolidar los mercados internos y aprovechar el acceso a nuevos mercados. Para ello se desarrollarán las siguientes acciones, que hacen parte de la estrategia de Transformación del Campo:

- Avanzar en la adecuación de tierras mediante la construcción de infraestructura que mejore la gestión sostenible del suelo rural y del agua;
- Implementar un sistema de asistencia técnica integral, que se articule con el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y tenga como punto de partida las necesidades de los productores y las condiciones de los mercados;
- Desarrollar un modelo eficiente de comercialización de productos agropecuarios por cadenas productivas que contribuya a fomentar las alianzas comerciales y la agregación de valor;
- Fortalecer la oferta de instrumentos y servicios financieros mejorando el acceso de los pequeños productores, especialmente en las zonas rurales dispersas;

- Fortalecer figuras asociativas que mejoren las capacidades productivas e implementar rutas para el emprendimiento y el desarrollo empresarial;
- Mejorar la gestión de los riesgos de mercado y climáticos mediante la adopción de nuevos instrumentos y programas de cobertura a las fluctuaciones en los precios y de las tasas de cambio; y
- Adoptar un plan para el aprovechamiento de acuerdos comerciales que contribuya a identificar oportunidades de mercado y cumplir con los estándares necesarios para garantizar la admisibilidad de los productos agropecuarios nacionales a otros países.

Con el fin de acelerar la salida de la pobreza y la construcción de la clase media en el campo, bajo la línea de inclusión productiva, se ejecutarán intervenciones territoriales integrales, materializadas en acciones puntuales para el desarrollo de capacidades productivas de los campesinos y el acceso a activos y mercados. Se buscará desarrollar estas acciones a través de los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial.

### Metas trazadoras

Metas trazadoras	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pobreza multidimensional	24,8 %	17,8 %
Pobreza monetaria	30,6	25,0
Índice de Gini	0,54	0,52
Tasa de formalidad por cotización a seguridad social en pensiones (13 áreas metropolitanas)	45,5 %	50,2 %
Tasa de Desempleo	9,6 %	8,0 %
Niños y niñas con atención integral, en el marco de la estrategia De Cero a Siempre (miles)	1.051	2.000

### Bibliografía

Acosta, O.L.; Forero, Nohora; Pardo, Renata (2014). "Diagnóstico sobre el sistema de protección social colombiano y las principales acciones que se deben realizar para su ajuste y modernización" (Informe Final, Convenio CEPAL- DNP).

Banco Mundial. (2014). *Toward Shared Prosperity in Colombia*. Notas de Política, Bogotá, D.C.

Banco Mundial (2006). *Informe de Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial, Mayol Ediciones y Mundi-Prensa.

- Bloom, D., Canning, D., & Sevilla, J. (2003). *The demographic dividend: A new perspective on the consequences of population change*. Rand Corporation.
- Castellanos, Daniel (2012) *¿Qué es la justicia? Una defensa del bien común desde la justicia distributiva*. Bogotá D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2012a). *Cambio Estructural para la Igualdad*. Santiago de Chile, Julio 2012.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2013). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011*. Bogotá: BID-CEPAL.
- Consejo Privado de Competitividad; Universidad del Rosario (2014). Índice Departamental de Competitividad 2014. Bogotá: .Puntoaparte Bookvertising
- Dixon, S. (2003). Implications of population ageing for the labour market. *Labour Market Trends*, 111(2), 67-76.
- Easterly, W (2002). *The Elusive Quest for Growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*. Estados Unidos de América: MIT.
- Ferreira, F; Meléndez, M. (2012) Desigualdad de Resultados y Oportunidades en Colombia: 1997-2010. Misión de Equidad y Movilidad Social - DNP. *Documentos CEDE 40*.
- OECD (2010), Latin American Economic Outlook 2011: *How Middle-Class Is Latin America?*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/leo-2011-en>
- OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-col-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en)
- OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing
- Rawls, J. (2004), *Liberalismo Político*. Editorial Crítica.
- Sen, A (1999). *Commodities and capabilities*. Delhi: Oxford India Paperback.

## IV. Colombia la más educada

### A. Diagnóstico

Colombia ha logrado en los últimos cuatro años avances significativos en la cobertura y diseño de su sistema educativo. Hechos como el aumento del 72 % en el número de niños y niñas menores de cinco años con educación inicial en el marco de la atención integral; la implementación del programa *Todos a aprender* para la transformación de la calidad educativa en básica primaria, beneficiando a 2,4 millones de estudiantes en 878 municipios; la expansión de la aplicación de las pruebas de calidad Saber al grado 3.º, y el aumento de frecuencia de aplicación de estas pruebas en los grados 5.º y 9.º, dan cuenta del gran esfuerzo de la administración del Presidente Juan Manuel Santos en avanzar de manera decidida hacia una Colombia más educada.

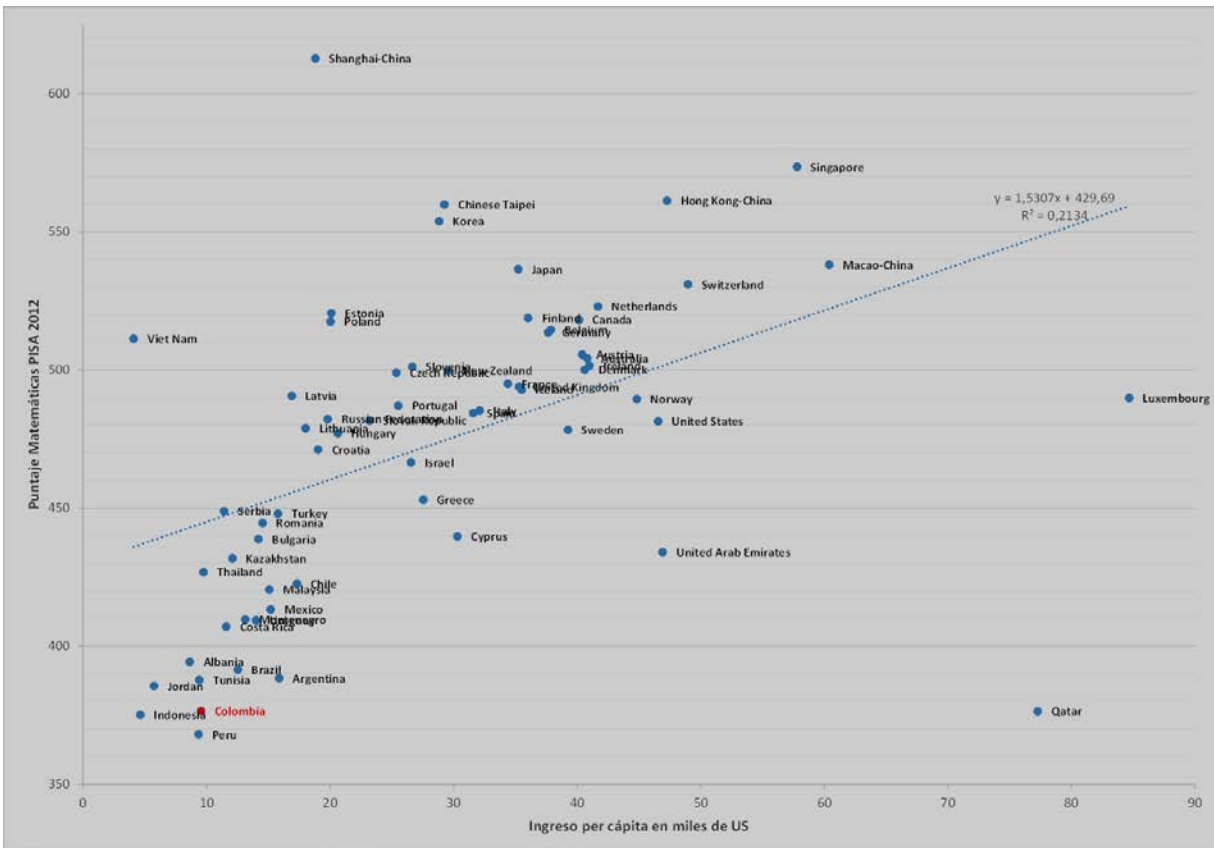
En términos de acceso, permanencia y reducción de brechas, los avances también son significativos. Se alfabetizaron cerca de 450.000 personas mayores de 15 años a lo largo de todo el territorio nacional. La tasa de deserción en educación básica y media se redujo de 4,9 % en 2010 a 3,6 % en 2013, y la brecha urbano-rural en cobertura neta de transición a educación media disminuyó siete puntos porcentuales, pasando de 15,5 en 2010 a 8,5 puntos en 2013. Estos logros se debieron en gran parte a la expansión de la gratuidad educativa, programa fundamental del gobierno que benefició a más de 8,9 millones de estudiantes, así como al programa de alimentación escolar, que actualmente entrega más de cuatro millones de raciones diarias con una inversión superior a los \$760.000 millones anuales.

En educación superior el avance fundamental fue el acelerado crecimiento en la cobertura, que pasó de 37,1 % en 2010 a 45,5% en 2013, lo que hizo que alrededor de 400.000 jóvenes accedieran a la educación superior. Estos esfuerzos han sido focalizados, pues 60 % de estos nuevos estudiantes provienen de hogares cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos mensuales. El aumento en cobertura estuvo acompañado de una caída de más de tres puntos porcentuales en la tasa de deserción de la educación superior, la cual se ubicó en 10,4 % en 2013. Como la educación es el instrumento más poderoso para el cierre de brechas sociales, estas dinámicas aseguran grandes avances para el país en términos de movilidad social y laboral, beneficiando principalmente a los colombianos de menores ingresos.

Sin embargo, a la luz de las habilidades que el país requiere para garantizar el tránsito hacia una sociedad en paz, más equitativa y educada, falta aún un largo camino por recorrer. La baja calidad y pertinencia en todos los niveles educativos sigue siendo una problemática presente en la educación en Colombia, limitando la formación y el desarrollo de competencias para el trabajo y para la vida. Lo anterior se evidencia en los resultados del país en pruebas

estandarizadas. Los resultados de las últimas mediciones internacionales de la calidad educativa en las que participó Colombia (pruebas PISA 2012) muestran al país ocupando los últimos lugares entre los 65 países que participan en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias (OCDE, 2013). Mientras el promedio de las pruebas PISA de los países la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en matemáticas se ubicó en 494, Colombia obtuvo 376; en lectura el promedio OCDE fue 496 y Colombia obtuvo 403; y en ciencias el promedio fue de 501 mientras que el promedio nacional en esta área fue de 399 (Icfes, 2013, p. 7). Solo en matemáticas, estos resultados indican un retraso de casi tres años de escolaridad de los niños colombianos de 15 años frente a sus pares en países de la OCDE. Aunque existe una correlación positiva entre el nivel de ingreso de los países y sus resultados en pruebas de competencias internacionales, el desempeño de Colombia resulta bajo aún si se compara con países de ingreso per cápita similar, incluso de América Latina (gráfico IV-1).

**Gráfico IV-1. Resultados Pruebas Matemáticas PISA 2012 e ingreso por habitante**

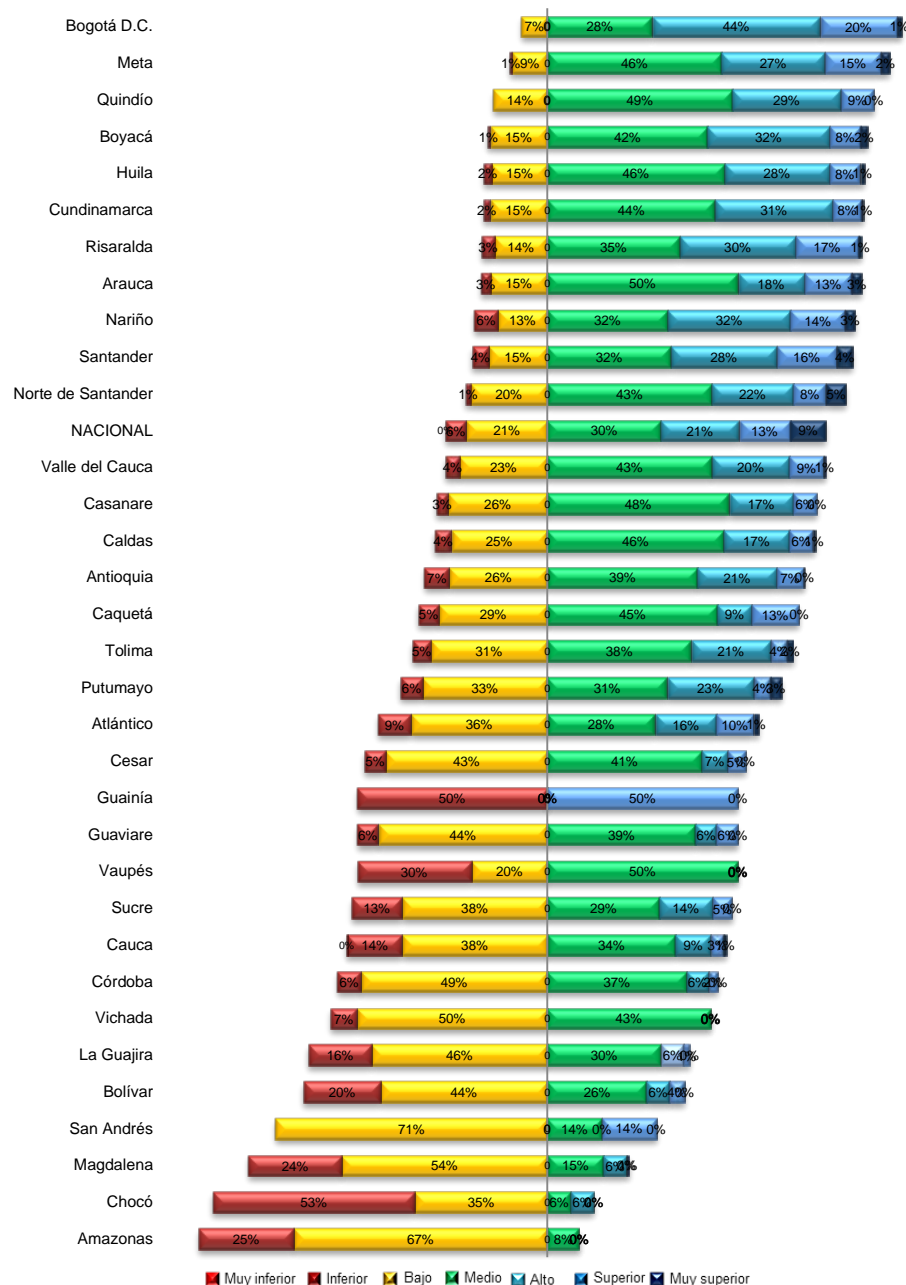


Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Por su parte, los resultados en las pruebas internas (Saber en sus diferentes versiones) muestran una situación que implica importantes desafíos. En el consolidado nacional, 27 % de las personas que presentaron la prueba Saber 11 en 2013 se ubicaron en nivel inferior o bajo, con grandes diferencias entre los departamentos que reflejan brechas en materia de calidad y logro

educativo entre regiones (gráfico IV-2). De la misma forma, al comparar el desempeño entre zonas urbanas y rurales en las pruebas PISA de matemáticas 2012, se observa una diferencia de 50 puntos, lo que equivale a 1,2 años de escolaridad en educación secundaria. Esta brecha se explica principalmente por características sociales, culturales y económicas del estudiante y de la escuela (OCDE, Cepal, CAF, 2014). Así, el sistema educativo colombiano afronta retos en cuanto a desarrollo de competencias y cierre de brechas para construir una sociedad más equitativa y con igualdad de oportunidades.

**Gráfico IV-2. Resultados Pruebas Saber 11 (2013) por nivel y departamento**



Fuente: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)

Varias explicaciones se encuentran detrás de estos resultados. Aspectos como la fragmentación de las jornadas escolares, las falencias en los incentivos para profundizar la profesionalización docente, la insuficiente infraestructura y el reducido acceso a la educación media en zonas rurales, se convierten en elementos críticos para consolidar una formación de calidad e integral en todos los niveles y a lo largo de la vida. Igualmente, las barreras de acceso a la educación superior asociadas con sus altos costos,<sup>1</sup> junto con las debilidades académicas producto de la deficiente calidad de la educación básica y media, son ingredientes que contribuyen a complicar este panorama. Por último, se debe tener también en cuenta el difícil tránsito y la desarticulación entre la educación media y superior, así como los retos de pertinencia y calidad en estos niveles.

En relación con la educación inicial, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida 2013, en toda la nación el 49,3 % de los niños y niñas menores de cinco años permaneció la mayor parte del tiempo con su padre o madre en la casa, mientras que el 37,7 % asistió a un Hogar Comunitario, guardería, jardín o Centro de Desarrollo Infantil. La asistencia a estas instituciones presentó un aumento de 3,7 puntos porcentuales con respecto a 2012. En este mismo sentido, en el marco del programa *De cero a siempre* se atendieron de manera integral 976.387 niños y niñas en 2013. Estos resultados, aunque positivos, indican que aún hay un alto porcentaje de los niños y niñas de la primera infancia del país que continúa sin recibir un esquema de educación inicial adecuado para sus necesidades de desarrollo integral. Cursar educación de primera infancia tiene implicaciones fundamentales sobre el desempeño futuro, tanto estudiantil como laboral y social. Así, el no haber recibido un esquema de educación inicial reduce en cerca de 8% el puntaje de matemáticas en PISA para Colombia (OCDE, Cepal, CAF, 2014).

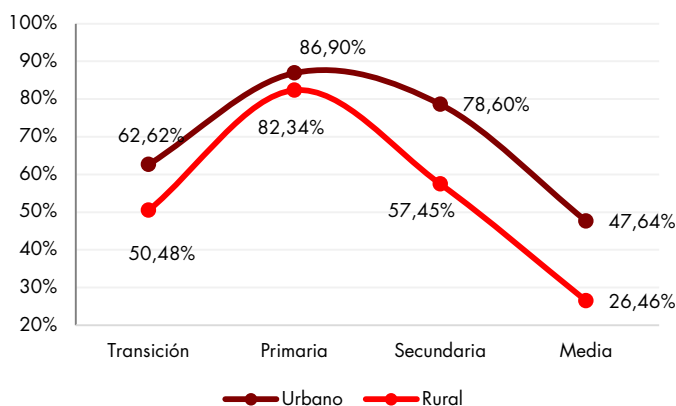
La educación básica y media muestran, por su parte, varias limitaciones. Primero, las coberturas netas en la educación básica primaria apenas superan el 80%, y se presenta aún una baja cobertura de la educación media, especialmente en zonas rurales (26,5%), y en las regiones Caribe y Pacífico (gráfico IV-3). Segundo, la existencia de diferentes jornadas afecta la calidad de la educación en estos niveles. Por ejemplo, a partir de información del Icfes se identifica que un 30,3% de los estudiantes en jornada completa en el sector oficial obtienen resultados alto, superior o muy superior, mientras que entre los que asisten a media jornada, solo el 21,0% se ubican en estas categorías de las pruebas Saber. Tercero, los indicadores de calidad docente son la principal explicación de las diferencias entre colegios de desempeño excepcional y pobre en las pruebas de calidad. En particular, los resultados de las pruebas Saber en colegios que tienen docentes con mejor formación previa o una menor proporción de docentes provisionales son significativamente mejores (Fundación Compartir, 2013). Así mismo, la calidad de los docentes en Colombia varía sustancialmente entre establecimientos privados y oficiales, entre zonas y

---

<sup>1</sup> Según la Encuesta Longitudinal de Protección Social del DANE (2012), de los no asistentes al sistema educativo, con un rango de edad entre 17 y 25 años, el 57,5 % manifiestan como las principales razones para no estudiar la falta de dinero o altos costos educativos, y la necesidad de trabajar.

regiones, afectando directamente el desempeño educativo de los estudiantes y profundizando las inequidades.

**Gráfico IV-3. Coberturas netas según zona 2013**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Por su parte, las condiciones socioeconómicas del estudiante y su desempeño académico durante los ciclos de básica y media se pueden convertir en barreras para el ingreso y permanencia en la educación superior. Si bien la cobertura en 2013 de este nivel educativo fue de 45,5 % (8,4 puntos porcentuales más que en 2010), la tasa de absorción para 2013 fue de alrededor del 70,0 %, lo que indica que aproximadamente uno de cada tres jóvenes no logra concretar el tránsito entre la educación media y la superior. Por su parte, la tasa de asistencia a educación superior de jóvenes entre 17 y 21 años pertenecientes a hogares pobres fue de 9,2 % y para los hogares vulnerables llegaba al 19 %, lo que contrasta con la tasa de asistencia de los jóvenes de mayores ingresos la cual se ubicó en 61,7% (ECV 2012).

Respecto a la inadecuada preparación previa de los jóvenes para su ingreso a la educación superior, de acuerdo con información del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES), la deserción por cohortes según puntaje en las pruebas Saber 11 es más alta para aquellos jóvenes que tuvieron un bajo rendimiento en dichas pruebas que para aquellos con nivel de desempeño medio o alto. La deserción en primer semestre presenta la tasa más alta para la educación técnica-profesional, 33,8 %, frente a los niveles tecnológico y universitario, 25,8 % y 18,47 % respectivamente. A pesar de los avances, la deserción sigue siendo un tema prioritario en este nivel educativo, por lo cual se deben continuar realizando acciones que prevengan el abandono de la formación superior.

En cuanto a la calidad de la educación superior impartida en el país, de acuerdo con la información del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), el país cuenta con 6.414 programas de pregrado registrados en el sistema, de los cuales 944 cuentan

con registro de alta calidad y 5.470 con registro calificado.<sup>2</sup> En el caso de las instituciones de educación superior, se tiene que 33 de las 288 existentes cuentan con acreditación de alta calidad. Asociado con esto, es importante resaltar que solo el 6 % de los docentes de educación superior cuentan con formación doctoral. En este sentido, el país debe avanzar hacia un rediseño de los criterios para el otorgamiento de los registros calificados que lleve a todos los programas a operar bajo estándares de calidad más elevados, así como propiciar estrategias para promover la acreditación de alta calidad de más instituciones de educación superior y fomentar la formación avanzada del cuerpo docente.

Ahora bien, dada la coyuntura mundial actual, las naciones enfrentan una serie de retos comunes. La globalización en todos los niveles demanda un capital humano informado, innovador, crítico, flexible, con el dominio de más de un idioma, y con la oportunidad, disposición y capacidad de aprender a lo largo de la vida. Los procesos de transformación económica y social, el cambio climático, y las crisis financieras y humanitarias requieren individuos capaces de manejar el riesgo, con una sólida conciencia ambiental que les permita una apropiada interacción con su entorno, como sujetos activos del proceso de desarrollo humano sostenible. Las dinámicas de integración y mejora institucional, como el ingreso a la OCDE, exigen a los países transformaciones culturales profundas. El fortalecimiento de los sistemas democráticos necesita de ciudadanos participativos y tolerantes, con un profundo respeto por los recursos públicos. El avance de la ciencia y la tecnología obliga a contar con individuos capaces de innovar y hacer uso de nuevas herramientas. Así mismo, la construcción de un país en paz demanda que los colombianos sean capaces de interactuar unos con otros, capaces de manejar los conflictos de manera constructiva, orientados por principios de una cultura de paz y democrática. Esto implica grandes retos, no solo para el sistema educativo, sino para todos los demás ámbitos donde se forman y transfieren competencias, habilidades, hábitos y valores.

## **B. Visión**

Colombia será un país conformado por ciudadanos con capacidad de convivir en paz, respetando los derechos humanos, la diversidad poblacional, las normas, y las instituciones. Colombia será el país más educado de América Latina en 2025, con un capital humano capaz de responder a las necesidades locales y globales, y de adaptarse a cambios en el entorno social, económico, cultural y ambiental, como agentes productivos, capacitados, y con oportunidad de desarrollar plenamente sus competencias, en el marco de una sociedad con igualdad de oportunidades.

---

<sup>2</sup> El Registro Calificado es el cumplimiento de requisitos básicos que el programa debe tener para poder operar. El Registro de Alta Calidad es un reconocimiento a los programas con altos estándares de calidad.

La educación es el eje principal sobre el cual se fundamenta esta visión. Mediante la educación, Colombia debe formar los ciudadanos que requiere para la construcción de una paz duradera, de una sociedad más equitativa, y para el desarrollo económico sostenible. La educación de calidad permite a las personas adquirir los conocimientos y las competencias necesarias para participar en actividades productivas, accediendo a ingresos y activos que permiten su movilidad social. De esta forma, la educación se convierte en la herramienta más poderosa para promover la equidad y la paz. De igual manera, a través de la educación, las personas desarrollan las habilidades que requieren para la interacción con otros, la convivencia pacífica, el respeto de los derechos y la diferencia, y la adaptación al cambio climático y cultural. Por estas razones, es fundamental que el país haga una apuesta decidida por el mejoramiento integral de la educación.

Con este referente Colombia debe, en primer lugar, transformar su sistema educativo. El país requiere un sistema de formación que permita a los estudiantes no solo acumular conocimientos, sino saber cómo aplicarlos, innovar, y aprender a lo largo de la vida para el desarrollo y actualización de sus competencias. En segundo lugar, el país debe promover espacios de divulgación y formación dentro del sector educativo y otros ámbitos que faciliten los procesos de transformación cultural y actitudinal necesarios para el avance del país en aspectos sociales, ambientales, institucionales, y para el establecimiento de una paz sostenible.

En este sentido, la apuesta del país se debe orientar, en un primer frente, al sistema educativo con estándares de calidad, que lo posicione como la nación con el nivel educativo más alto de la región. Lo anterior implica expandir aún más las coberturas en todo el sistema, con la premisa de la expansión del acceso con calidad. Para esto, los docentes, la infraestructura, la jornada de estudio, la institucionalidad, y la asignación de recursos deberán fortalecerse a fin de promover un avance sustancial de todo el proceso de formación, cerrando brechas con las naciones líderes en educación en el mundo, y al interior del país entre zonas urbanas y rurales y entre regiones. Así mismo, se debe dar especial relevancia a la educación inicial, garantizarla como un derecho<sup>3</sup> y reconocerla como determinante de unas bases sólidas para las etapas subsiguientes de formación. De manera complementaria, se fortalecerán las competencias básicas como matemáticas y lecto-escritura, se promoverá el aprendizaje de una segunda lengua, se buscará la declaratoria del país como una nación libre de analfabetismo, y se propenderá por una mejor articulación de la educación superior con la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

En un segundo frente, la apuesta del país deberá complementarse con las acciones de formación necesarias para generar los cambios transformacionales que el país necesita para construir una sociedad integral e incluyente, con un estado moderno, transparente y eficiente.

---

<sup>3</sup> El artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, establece que son derechos impostergables de la primera infancia, la educación inicial, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación y la protección contra los peligros físicos.

El alcance de la visión propuesta se logra mediante el cumplimiento del siguiente objetivo:

Cerrar las brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

## C. Objetivos y lineamientos generales

El alcance de la visión propuesta requiere el desarrollo de lineamientos estratégicos que orienten la acción de los actores públicos y privados, de carácter nacional y local, para la transformación de la educación y la cultura en el país. Los lineamientos propuestos buscan el alcance de los objetivos mediante acciones en los dos niveles: del individuo en el sistema educativo, y de la sociedad y del estado en su conjunto.

Desde el sistema educativo se propende por el acceso con calidad y pertinencia a los diferentes niveles de formación a lo largo del curso de la vida de las personas, mediante estrategias para la ampliación de cobertura con énfasis en el cierre de brechas y para el mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio. En este sentido, se proponen las siguientes líneas de acción en relación con los objetivos propuestos.

**Objetivo. Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.**

### a. Potenciar educación inicial

En el marco de la estrategia *De cero a siempre*, la educación inicial es uno de los estructurantes de la atención integral, que junto con el cuidado y la crianza, la salud, alimentación y nutrición, la recreación, y el ejercicio de la ciudadanía y la participación, constituyen el conjunto de atenciones que deben ser garantizados a cada niño desde la gestación hasta los cinco años, para asegurar su desarrollo integral.

La educación inicial es el eje del desarrollo integral y punto de partida del Sistema de Formación de Capital Humano. En este sentido, la educación inicial se constituirá como parte del Sistema Educativo Nacional y su implementación será obligatoria, con una perspectiva de atención integral. Para potenciar el desarrollo de los niños de cinco años y menos, se proponen cuatro estrategias de intervención.

### **1) Excelencia del talento humano**

Se garantizará la cualificación del talento humano, orientada a desarrollar conocimientos y habilidades particulares para el trabajo con la primera infancia y el perfilamiento de un quehacer humanizado y sensible. Para ello, se cualificarán agentes educativos por diferentes entidades en las condiciones establecidas por el Ministerio de Educación Nacional en el Lineamiento de Cualificación del Talento Humano que trabaja con primera infancia. Con esto se pretende generar procesos de actualización permanente en temáticas que aportan a la comprensión del sentido y alcance de la educación inicial.

### **2) Seguimiento a los niños**

La garantía de los derechos y la atención integral de niños, adolescentes y jóvenes exige fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación de los desarrollos normativos y de las políticas, planes, programas, proyectos y dirigidos a estas poblaciones. Por ello, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, implementará el Sistema de Seguimiento Niño a Niño en primera infancia, para que en los próximos cuatro años el país cuente con información actualizada de todos los niños con atención integral. Para lo anterior, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia definirá las condiciones institucionales requeridas para el adecuado funcionamiento del sistema, y gestionará su efectiva realización a través del Comité Ejecutivo del SNBF. De igual manera, se implementará el Índice de Valoración del Desarrollo Infantil como una herramienta para establecer la línea de base en materia de desarrollo en la primera infancia, y valorar de esta manera los impactos de la política pública en ella.

### **3) Posicionamiento de los lineamientos técnicos y orientaciones para la educación inicial**

El país ha desarrollado un conjunto de criterios conceptuales, metodológicos y técnicos asociados con la implementación del referente técnico en educación inicial, las orientaciones pedagógicas y el lineamiento de cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia. Para garantizar la calidad en la educación inicial en todo el país, es necesario avanzar en el posicionamiento de estos lineamientos.

Adicionalmente, en términos de ajustes normativos, el Gobierno nacional presentará al Congreso de la República una propuesta de reglamentación de la educación inicial que incluya su reconocimiento como primer ciclo del sistema educativo, establezca las competencias para los diferentes actores, así como los mecanismos y el financiamiento de su inspección, vigilancia, control, asesoría técnica y fortalecimiento, y defina el proceso de tránsito hacia la educación básica.

#### **4) Gestión de la calidad**

Para las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral operadas por el ICBF (institucional, familiar y comunitaria) y por instituciones privadas, el Ministerio de Educación Nacional implementará el Sistema de Gestión de Calidad y dentro de este, el proceso de fortalecimiento institucional al 50 % de las unidades de servicio. Adicionalmente, el DPS extenderá el incentivo educativo del programa Familias en Acción a la educación preescolar, con el ánimo de estimular la cobertura educativa en este nivel.

##### **b. Alcanzar la calidad educativa en educación básica y media**

Como se señaló en la visión, uno de los elementos sobre los que debe enfocarse prioritariamente la política pública es en el desarrollo de un capital humano altamente calificado que responda a las necesidades económicas, sociales y productivas del país. En el marco del Sistema de Formación de Capital Humano, esta segunda estrategia apunta al aseguramiento de la calidad, entendida como la garantía de que los procesos de formación satisfagan condiciones o estándares mínimos en instituciones y programas, que conduzcan al desarrollo efectivo de las competencias y aprendizajes de los estudiantes.

##### **1) Hacia la excelencia docente**

Para consolidar a Colombia como el país más educado en América Latina, uno de los objetivos fundamentales del sector educativo debe ser mejorar las competencias y los resultados de los estudiantes en las áreas de matemáticas, ciencias y lenguaje. En este sentido, numerosas investigaciones (Avendaño *et al.*, 2015a; RAND Corporation, 2013; Fundación Compartir, 2014) han corroborado que uno de los principales determinantes de los procesos de aprendizaje y del desempeño de los estudiantes es el nivel y la calidad de la formación docente y las prácticas pedagógicas empleadas en el aula. Por esta razón, además de los esfuerzos realizados por mejorar la calidad de la educación en el cuatrienio pasado con la implementación del Programa *Todos a aprender* (el cual se reforzará y se seguirá con su implementación durante el periodo 2014-2018), se establece la excelencia docente como línea estratégica para la actual política educativa.

Se adelantarán iniciativas que cubran toda la ruta de la docencia, así (gráfico IV-4): 1) atracción (otorgamiento de becas, créditos condonables y otros apoyos para que los mejores bachilleres del país ingresen a los programas de licenciatura); 2) formación previa al servicio (fortalecimiento a escuelas normales superiores y a programas de licenciatura actuales); 3) admisión (optimización del proceso de ingreso a la carrera docente); 4) inducción (generar mecanismos de comunicación directa que faciliten el proceso de adaptación para los docentes recién nombrados); 5) formación en servicio (otorgamiento de becas para programas de pregrado a

docentes ya nombrados, esquemas y programas de formación docente virtuales y fortalecimiento de las estrategias de formación situada; 6) ascenso y reubicación (optimización del proceso requerido para que los docentes del Estatuto 1278 puedan ascender y reubicarse dentro del escalafón; y 7) retiro (búsqueda de estrategias diferenciadas para aquellos que estén interesados en retiros voluntarios anticipados). Adicionalmente, se buscará mejorar la remuneración de los docentes para atraer y mantener en la docencia a los mejores profesionales. También se desarrollarán acciones que promuevan el mejoramiento del uso del tiempo en el aula por parte de los docentes, y la capacitación de rectores y directivos docentes.

**Gráfico IV-4. Componentes de la estrategia de excelencia docente**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

## 2) Implementación de la jornada única

La definición de un plan de implementación gradual de la jornada única es una de las prioridades del sector educativo. La literatura (Hincapié, 2014; García, Fernández y Weiss, 2013 y Cerdan-Infantes y Vermeersch, 2007) señala que una mayor duración de los estudiantes en las instituciones educativas contribuye al mejoramiento de la calidad, ya que se cuenta con más horas de clase para el fortalecimiento de competencias básicas y para la realización de otras actividades de tipo deportivo, artístico y cultural que potencian el desarrollo integral de los escolares como sujetos sociales. Esto, a su vez, tiene un efecto positivo en la disminución de la deserción al convertir a la escuela en un espacio más atractivo y deseable. De hecho, un mayor número de horas de instrucción en matemáticas favorece el desempeño de los estudiantes de acuerdo a las pruebas PISA 2012 (Avendaño *et al.*, 2015a). Esto además contribuye al aumento de la participación laboral femenina, y a la reducción del embarazo adolescente y puede incidir positivamente en la reducción de los menores infractores de la ley y en la disminución del consumo de sustancias psicoactivas, de la criminalidad y la violencia (Banco Mundial, 2012).

Se entiende por jornada única una duración de al menos seis horas para preescolar y al menos siete horas para básica y media, en las cuales los estudiantes adelantan actividades que hacen parte del plan de estudios del establecimiento educativo. La jornada única es una versión de la jornada ampliada y es el modelo hacia el que debe avanzar el sistema educativo colombiano oficial. Se diferencia de la jornada ampliada en que las actividades que adelantan los estudiantes en las horas adicionales no hacen parte del plan de estudios del establecimiento educativo. También se distingue de la jornada complementaria, donde tradicionalmente se

desarrollan programas de “contrajornada” a través de las cajas de compensación familiar, el SENA u otras organizaciones sociales para complementar los desarrollos curriculares de los establecimientos educativos.

Los principios que guiarán el diseño e implementación de la jornada única son:

- **Equidad:** la jornada única busca promover la igualdad de oportunidades para los estudiantes del sector oficial que, a diferencia de los estudiantes de colegios privados, tienen menos horas de estudio y permanecen menos tiempo en sus instituciones educativas. La ampliación de la jornada escolar permitirá la permanencia de los niños en ambientes seguros, con lo cual se espera reducir la deserción, el embarazo adolescente, la delincuencia juvenil y el consumo de drogas ilícitas.
- **Calidad:** la jornada única será el espacio para fortalecer principalmente las competencias básicas (matemáticas, ciencias y lenguaje) a partir de currículos ampliados que se articulen con los planes de estudio de los establecimientos educativos, buscando mejorar el desempeño académico de los estudiantes. La ampliación de estos currículos involucra una transformación de los mismos así como de las prácticas pedagógicas.

Eso significa que además del fortalecimiento de los currículos en las áreas mencionadas, se tendrá en cuenta el desarrollo personal, social y emocional con la formación en competencias transversales, que contribuya además a la construcción de una sociedad en paz. Con este fin, el desarrollo de actividades deportivas, en arte y culturales dentro del currículo serán espacios fundamentales. La articulación con entidades como el Ministerio de Cultura y Coldeportes y actores regionales en estos sectores, será tomada en cuenta para el desarrollo de dichas actividades.

La transformación de las prácticas pedagógicas promoverá la reflexión e indagación, lo cual deberá acompañarse de la formación necesaria a los docentes para que puedan acompañar adecuadamente a los estudiantes en estos procesos. El uso de las tecnologías de la información y comunicación será igualmente importante en la implementación de esta estrategia.

- **Corresponsabilidad y rendición de cuentas:** la implementación de la jornada única es una responsabilidad de todos. Desde el punto de vista de la administración del sistema educativo, el Ministerio de Educación Nacional, las secretarías, los rectores y los docentes deberán trabajar coordinadamente para lograr una implementación efectiva. Esto requerirá, entre otros, la difusión de información y capacitación oportuna sobre la estrategia a los actores locales, así como su compromiso en la implementación. Los estudiantes y padres de familia

serán igualmente responsables de la implementación de la estrategia, por cuanto requerirá ajustes en las dinámicas de los hogares. El acompañamiento de los establecimientos educativos a las familias en este respecto será fundamental. Por otra parte, la corresponsabilidad se reflejará también en la participación en actividades de rendición de cuentas de manera continua para intercambiar información y retroalimentación.

- **Gradualidad:** La implementación de la jornada única se hará de manera gradual, considerando las diferentes jornadas que se ofrecen en las sedes, las necesidades de construcción y mejoramiento de la infraestructura educativa, el cambio de los currículos, y los ajustes requeridos en relación con la alimentación y el transporte escolar. Por lo anterior, la implementación se realizará en cuatro fases que se describen a continuación:

- **Fase A**

- Diseño del modelo en 2014 y 2015.
- Apoyo a las entidades territoriales certificadas que ya cuentan con este esquema y desarrollar un piloto en contrajornada para 60.000 estudiantes entre 2014 y 2015, con el apoyo del Sena.

- **Fase B**

- Implementación en 2.079 establecimientos que ya tienen una sola jornada, buscando su ampliación a jornada única para beneficiar a 1.103.331 estudiantes.

- **Fase C**

- Construcción a 2025 de 51.045 aulas e infraestructura complementaria para la implementación en el 100 % de establecimientos oficiales de educación convencional. Para esto se creará un Plan Nacional de Infraestructura Educativa que busque efectividad en la ejecución y recursos concurrentes que permitan que durante el cuatrienio se logre la construcción de 70 % de esas aulas. El plan deberá incluir una programación para la construcción de establecimientos educativos, la ampliación de los actuales y un plan de normalización de predios.

- **Fase D**

- Implementación en los establecimientos donde se utilizan modelos educativos flexibles y programas de etnoeducación.
- **Eficiencia:** La ampliación de la jornada escolar requiere un aumento de recursos en materia de docentes, alimentación, infraestructura y transporte. La ampliación de estos deberá hacerse bajo un criterio de eficiencia en su asignación y uso.

### 3) Herramientas para un mejor aprovechamiento de los recursos para la calidad educativa

Fuera de la inversión del Gobierno nacional, el esfuerzo y las acciones locales son fundamentales para el mejoramiento de la calidad educativa. En este sentido, en busca de fortalecer la gestión territorial, es necesario implementar medidas que propendan por la equidad y la eficiencia de la asignación del componente de Educación del Sistema General de Participaciones (SGP), así como por mejorar la destinación de los recursos de calidad por matrícula oficial (calidad matrícula). De acuerdo con lo anterior se desarrollarán las siguientes acciones:

- **Construcción de una canasta educativa de calidad:** el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación definirán y estimarán una canasta educativa integral per cápita, con el fin de cuantificar el costo de la prestación del servicio con estándares de calidad y en condiciones de eficiencia y equidad. Esta canasta deberá ser actualizada periódicamente.
- **Aumentar el monto de recursos destinados a mejoramiento de la calidad:** se buscará otorgar incentivos prioritariamente a los municipios conforme al avance que registren en los indicadores de eficiencia (deserción y repitencia) y calidad (pruebas Saber) entre un año y el periodo anterior. Se mantendrán las tipologías de entidades territoriales ya establecidas pero se fortalecerán criterios que permitan el cierre de brechas.
- **Reglamentación del uso de los recursos de calidad matrícula:** se establecerán los criterios y los posibles usos que podrán hacer las entidades territoriales de los recursos de calidad matrícula, en complemento de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, con el fin de fomentar la inversión en actividades que repercutan en la mejora de resultados por parte de la población escolar. En este mismo contexto, se definirán claramente las responsabilidades de las entidades territoriales certificadas, los municipios y los establecimientos educativos.

#### c. Mayor cobertura y permanencia en el sistema educativo

En desarrollo del principio de garantía de acceso del Sistema de Formación de Capital Humano, se propone el desarrollo de estrategias para la cobertura y permanencia, con énfasis en la educación media y zonas rurales.

#### 1) Acceso y permanencia en la educación media

Teniendo en cuenta el diagnóstico presentado sobre las tasas de cobertura educativa, se evidencia la necesidad de implementar una estrategia encaminada a incrementar el acceso a la educación media en el país. En respuesta a lo anterior, la educación será obligatoria hasta el

grado 11. El Ministerio de Educación Nacional implementará una política de modernización de este nivel educativo, la cual incorpora elementos asociados con el tránsito a la educación superior y a la formación para el trabajo y el desarrollo humano. En este sentido, la opción vocacional puede ser una manera de atraer y retener estudiantes para quienes un programa vocacional estrechamente relacionado con el mercado laboral pueda generar mayor motivación y aprendizaje. De hecho, las pruebas PISA 2012 subrayan que para Colombia, al igual que para varios países de América Latina, las escuelas vocacionales son especialmente beneficiosas para estudiantes desfavorecidos y/o de zonas rurales (Avendaño *et al.*, 2015b).

El objetivo puntual de este programa consiste en implementar una nueva arquitectura para la educación media con el propósito de aumentar la matrícula y la promoción de estudiantes bachilleres, a la vez que se impulsa su ingreso a la educación superior y a la formación para el trabajo y el desarrollo humano. Los componentes específicos del programa de transformación de la educación media serán los siguientes:

- Diseño de la arquitectura para la educación media
- Implementación de la nueva arquitectura para la educación media
- Fortalecimiento de la capacidad institucional, monitoreo y evaluación

## 2) Transformación de la educación en el campo

Debido a las diferencias considerables registradas en las coberturas educativas entre las zonas urbana y rural, es necesario implementar acciones que contribuyan a la disminución de la brecha existente en la prestación del servicio, con el fin de mejorar el acceso al sistema educativo de la población en zonas rurales dispersas.

Para fomentar el desarrollo rural en materia educativa, se han priorizado las siguientes acciones:

- **Ampliación de la infraestructura para la educación media en la zona rural:** el Plan Maestro de Infraestructura Educativa incluirá un componente para la construcción de infraestructura escolar para el campo colombiano, acorde con las densidades poblacionales. Se definirá un criterio de priorización para los recursos de inversión de Ley 21, con el fin de promover la construcción de centros educativos para jóvenes rurales y otro tipo de infraestructura escolar de alta calidad en las zonas más dispersas del país. Así mismo se diseñará una estrategia para la construcción de colegios agrícolas, los cuales contarán con unidades productivas para el autoconsumo y servirán como medio de promoción del emprendimiento rural con la enseñanza de técnicas de producción pertinentes que luego podrán ser replicadas por los estudiantes en sus hogares.

- **Fomentar la permanencia en los establecimientos educativos rurales:** en particular en el nivel de educación media, a través de la formulación de un programa de educación rural y la implementación de modelos educativos flexibles acordes con las necesidades del campo colombiano, fomentando la pertinencia mediante la articulación con la formación técnica y tecnológica, y la formación para el trabajo del Sena. Así mismo, se incrementará la oferta de programas de alimentación y transporte escolar, con el fin de contribuir a la permanencia y el acceso de la niñez y la juventud al sistema educativo rural.
- **Educación superior y formación para el trabajo y desarrollo humano para el desarrollo rural y la paz:** es necesario emprender acciones para que los pobladores rurales tengan acceso a formación en programas que les permitan desarrollarse, ejercer sus actividades en estas zonas y apropiarse del desarrollo de un territorio en paz. Para esto se plantea constituir la mesa intersectorial de educación rural con el objetivo de diseñar y evaluar los planes, programas y proyectos de educación rural con enfoque territorial; consolidar la información de la inversión en educación rural por temas y regiones, para la identificación de prioridades en inversión y programación a mediano y largo plazo en el sector; sistematizar, caracterizar y replicar las experiencias exitosas de formación agropecuaria postsecundaria con aliados nacionales e internacionales; y diseñar estrategias de articulación entre la formación profesional del Sena y las políticas de intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con las de desarrollo local para la construcción de programas educativos pertinentes para el sector.

### 3) Alimentación escolar para la permanencia en el sector educativo

En busca de mejorar la permanencia en el sector educativo y combatir la deserción escolar, se diseñará y se pondrá en marcha la política integral de alimentación escolar, la cual incorporará los lineamientos generales, los mecanismos de articulación y las competencias de cada uno de los actores involucrados en la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Así mismo, con el fin de hacer más eficiente la asignación del presupuesto de inversión nacional para el PAE, el Ministerio de Educación Nacional evaluará y definirá el mejor esquema de contratación y transferencia de recursos.

Por otra parte, en cuanto a la calidad del programa, el Gobierno nacional analizará la viabilidad de una mejora en las raciones impartidas, en el marco de la concurrencia de fuentes (regalías, SGP, compensación CONPES 151) con las entidades territoriales certificadas en educación.

#### **d. Construcción del sistema de educación terciaria con mayor acceso, calidad y pertinencia**

Teniendo en cuenta que la educación es un pilar del desarrollo, la educación superior presenta una serie de retos que se deben superar para avanzar hacia una mayor cobertura, mejor calidad y una mayor pertinencia y tránsito entre los diferentes niveles. Las estrategias propuestas para potenciar el rol de la formación como eje de la movilidad social son las siguientes:

##### **1) Creación del sistema de educación terciaria para mejorar la movilidad y pertinencia**

La educación terciaria se concibe como la oferta educativa que se dispone luego de culminado el ciclo de educación básica y media, la cual nace a partir de la articulación de la oferta de carácter técnico profesional, tecnológico y la oferta técnica laboral de la llamada Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (FTDH), conformando el pilar de la formación profesional, y el establecimiento de canales de comunicación entre este tipo de formación y la educación universitaria. De esta forma, hacen parte de la educación terciaria dos pilares de la educación: el pilar de la educación universitaria y el pilar de la formación profesional.

La creación del sistema de educación terciaria permitirá la movilidad de los individuos en el interior del sistema y facilitará la entrada y salida del mercado laboral de trabajadores y estudiantes con fines de formación, capacitación y actualización de sus competencias. La estrategia replantearía toda la estructura del Sistema de Formación de Capital Humano configurando un esquema basado en tres instrumentos:

- **Implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones:** el Ministerio de Educación Nacional deberá liderar la definición de los componentes faltantes del Marco Nacional de Cualificaciones, así como de los mecanismos requeridos para su implementación, en coordinación con el Ministerio del Trabajo. El Marco es un instrumento para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las actitudes, en un esquema de niveles de acuerdo a un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados en cada nivel. Esto permite la interlocución entre las competencias requeridas por los empleadores y las desarrolladas en el proceso de formación y se materializará a través de un decreto expedido por el Ministerio de Educación Nacional, resultado de un proceso de consulta con los actores relevantes. Con este nuevo esquema se fortalece la articulación del sistema de formación de capital humano a través de una menor asimetría de información entre demandantes y oferentes de capital humano.
- **Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos:** el Ministerio de Educación Nacional deberá definir los lineamientos necesarios para la

acumulación y transferencia de créditos. Esta herramienta, junto con la anterior, facilita la movilidad entre instituciones educativas, niveles de formación y programas. Adicionalmente, se constituye en un instrumento para disminuir las brechas de calidad al interior del sistema de educación superior y de la FTDH.

- **Subsistema Nacional de Educación en Maestrías y Doctorados:** se creará el Subsistema con el fin de fortalecer y cualificar la formación en estos niveles, y asegurar que los programas cumplan con los estándares de calidad necesarios. Asimismo, se buscará promover la investigación desde estos niveles educativos, buscando la pertinencia frente a las necesidades regionales en investigación.
- **Definir mecanismos de articulación con otros niveles educativos y otros tipos de formación:** el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el Sena deberán fortalecer la articulación de la educación media con la educación superior, y de esta con la FTDH. Lo anterior conllevará a una mayor pertinencia de la educación media y la formación para el trabajo, lo cual repercutirá en una disminución de los niveles de deserción. Complementariamente, se convierte en un aporte a la calidad de los egresados de bachillerato y amplía sus oportunidades en el mercado laboral, incluso si no continúan en procesos de formación. Para su implementación las instituciones educativas en los distintos niveles deberán desarrollar convenios que permitan ofrecer formación técnica a estudiantes de la media. En relación con la Formación para el Trabajo, su articulación con el Sistema deberá basarse en el sistema de acumulación y transferencia de créditos y aprendizajes.

Estos instrumentos se complementarán y articularán con el esquema de certificación de competencias laborales que lidera el Ministerio del Trabajo y con el Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral que administra el DANE.

## 2) Financiación para el acceso a la educación superior

- **Financiación de la oferta de educación superior:** para aumentar la cobertura de la educación superior es necesario aportar los recursos temporales que permitan realizar inversiones en infraestructura y en la formación de los docentes en doctorados y maestrías. Para realizar estas inversiones es importante focalizar los esfuerzos de financiación de Findeter, Icetex, regalías y otras fuentes gubernamentales. Además, para la educación superior pública deberán buscarse mecanismos para garantizar flujos estables de recursos en el tiempo. En este sentido, se suscribirán acuerdos de desempeño con las instituciones de educación superior que permitan el acceso a recursos con compromisos para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Con el fin de ampliar y hacer más eficiente el acceso al crédito por parte de las instituciones de educación superior, éstas podrán acceder a crédito de financiamiento para su desarrollo a través del Ictex, el cual asumirá las funciones del Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior (Fodesepe).

- **Financiación de la demanda en un contexto de alta calidad y equidad:** se fomentará el acceso a la educación superior de los estudiantes con condiciones socio-económicas menos favorables y buen desempeño académico, mediante el otorgamiento de créditos-becas para cursar sus estudios en instituciones o programas con acreditación de alta calidad. Asimismo, se fortalecerán los fondos específicos para estudiantes de los grupos étnicos con el fin de mejorar su acceso, permanencia y desempeños en la educación terciaria, aplicando el enfoque diferencial en las políticas de acceso y líneas de crédito.

### 3) Herramientas para promover la calidad de la educación superior y de la formación para el trabajo y el desarrollo humano

- **Excelencia en el Sistema de Educación Superior:** se brindará acompañamiento a las instituciones para el mejoramiento de la calidad y el avance en las acreditaciones de programas e institucionales.
- **Formación docente de alto nivel:** se ofrecerá apoyo a docentes para la formación avanzada en programas nacionales e internacionales.
- **Diseño e implementación del plan maestro de ampliación de cobertura con calidad:** esta acción se dirige a los territorios y a las regiones del país, con el propósito de cerrar la brecha de cobertura, calidad y pertinencia de la educación superior y la formación para el trabajo y el desarrollo humano, en las dimensiones interregional y urbano-rural. Se implementarán mecanismos flexibles de oferta, regionalización, educación inclusiva e intercultural, mayor disponibilidad de infraestructura, mejor gestión institucional, la participación activa de los gobiernos locales y apoyo a la oferta y demanda de educación, en un contexto de participación local.
- **Eficiencia del Sistema de Aseguramiento de la Calidad:** se modificará el marco institucional del sistema de calidad para redefinir procesos y competencias con el fin de optimizar las funciones de evaluación, inspección, vigilancia y control destinadas a velar por la adecuada prestación del servicio de educación superior. Este ajuste tendrá en cuenta la incorporación de la Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (FTDH) en el modelo de calidad, la estandarización de los criterios de acreditación por parte del Consejo Nacional de Acreditación y de condiciones básicas para la expedición de los registros calificados por la

Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), el apoyo a las instituciones de educación superior para el desarrollo de autogestión y rendición voluntaria de cuentas como mecanismos preventivos y el fortalecimiento de los mecanismos correctivos.

- **Convalidación de títulos:** con el objetivo de velar por la calidad y comparabilidad de las cualificaciones que los colombianos adquieren en estudios en el exterior, el Ministerio de Educación Nacional expedirá una nueva reglamentación para la convalidación de títulos.

#### **e. Desarrollos del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) en el marco del Decreto 1953 de 2014**

En desarrollo de los acuerdos con las organizaciones de los pueblos indígenas se ha expedido el Decreto 1953 de 2014, en el cual se incluye el Título III: *Sobre la administración del Sistema Educativo Propio Indígena (SEIP)*. En este sentido, el Gobierno nacional deberá realizar las acciones necesarias para la socialización, estructuración administrativa e implementación de sus disposiciones.

#### **f. Colombia libre de analfabetismo**

El analfabetismo hace que las personas vivan en un mundo: “inaccesible, distante, imposible de conocer y en el que deben depender de las personas alfabetizadas para tomar importantes decisiones acerca de sus propias vidas” (Unesco, 2008). Es por esto que el analfabetismo es uno de los mayores factores de exclusión e inequidad social y uno de los determinantes de la pobreza. La alfabetización contribuye a la promoción social de las personas al permitirles acceder a información para la toma de decisiones y el acceso a servicios que requieren, y facilitar el ingreso al mercado laboral con mejores ingresos. Por lo anterior, construir un país con paz y equidad requiere reducir la tasa de analfabetismo, llegando en particular a aquellos municipios que presentan las mayores brechas en este indicador.

##### **1) Fortalecimientos de convenios**

Con este propósito, el Ministerio de Educación Nacional fortalecerá el programa Colombia Libre de Analfabetismo, en el marco del cual se dará continuidad a las estrategias que el Ministerio viene implementando para la reducción del analfabetismo, con operadores habilitados para la capacitación de docentes que alfabetizarán a la población identificada a través de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas.

Adicionalmente, se pretende lograr la vinculación de estudiantes universitarios y de básica y media que adelanten servicio social, para que se capaciten como formadores y participen activamente en el proceso de alfabetización de jóvenes y adultos.

## **2) Actualización de datos sobre población analfabeta**

Para focalizar las acciones tendientes a la alfabetización de personas iletradas, es necesario identificar y actualizar los censos de población analfabeta para determinar el enfoque e intensidad de los programas a desarrollar. Para ello se deben lograr sinergias entre el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación Certificadas que permitan identificar esta población.

### **g. Colombia bilingüe**

Una de las competencias esenciales que debe desarrollarse en el proceso de formación es el manejo de una segunda lengua. Esto permite mejorar la competitividad, aumenta la probabilidad de las personas de vincularse al mercado laboral con un trabajo bien remunerado y permite un mayor acceso a la cultura. En una sociedad globalizada como la actual es fundamental que cada vez un mayor número de trabajadores y ciudadanos, pueda desempeñarse con desenvolvimiento en una lengua diferente a la materna. Por esta razón, el Gobierno nacional ha decidido enfocarse en mejorar las competencias de la población en el idioma inglés, ya que es la lengua más utilizada actualmente en el mundo para la educación, los negocios y la difusión de la cultura. Para avanzar en el logro de este objetivo se proponen las siguientes estrategias:

### **1) Atracción, acompañamiento y formación docentes**

La estrategia contempla varias líneas de trabajo:

- Adelantar diagnósticos del nivel de inglés de los docentes vinculados, de su ubicación y de las necesidades de las instituciones educativas. Los resultados permitirán al Ministerio de Educación Nacional adelantar el plan de reubicación de los docentes, con el fin de asegurar que todos los niños de 6.º a 11.º tengan acceso a mínimo tres horas semanales de enseñanza del idioma inglés en condiciones de calidad.
- Establecer una planta temporal de nuevos docentes de inglés altamente calificados que ingresen al sistema mínimo con el nivel de Intermedio B2.
- Apoyar el mejoramiento de los niveles de inglés de los docentes que se encuentran en niveles Básicos A1 y A2, e Intermedio B1; igualmente se ofrecerán programas de mejoramiento con énfasis en pedagogía para los docentes que ya se encuentran en nivel Intermedio B2.

- Programa de Docentes Extranjeros Nativos de Inglés, quienes acompañarán a las instituciones educativas y a las entidades territoriales focalizadas en la enseñanza del inglés.

## **2) Adecuación del modelo pedagógico**

Como el país no cuenta con un currículo para la enseñanza de inglés, que los docentes del sector oficial no disponen de los materiales para su enseñanza y que a nivel curricular cada institución educativa y cada docente hace una interpretación de las orientaciones del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza del idioma, se adelantará el proyecto de construcción de un currículo general, orientaciones para el diseño de los planes de estudio y el desarrollo y publicación de los materiales para el aprendizaje del inglés en los grados 6.º a 11.º. Además, se realizarán dotaciones de materiales de apoyo a la enseñanza del inglés para primaria, especialmente para los grados 4.º y 5.º.

## **3) Evaluación de docentes y estudiantes**

Se administrará en toda la nación un nuevo examen de inglés que mida todas las habilidades comunicativas, incluido conversación y escucha, con el fin de focalizar mejor las estrategias del programa Colombia Bilingüe. Con respecto a las pruebas de inglés para los estudiantes, se medirán las habilidades de conversación y de escucha en la prueba Saber 11. Adicionalmente, se desarrollará el componente de inglés de la prueba Saber 5.º, con el fin de tener información temprana sobre los avances en aprendizajes de inglés y así poder ofrecer durante los dos últimos años de secundaria las estrategias de aceleración de aprendizaje que se consideren necesarias.

## **4) Infraestructura y tecnología**

El aprendizaje y la enseñanza del inglés requieren de ambientes adecuados, que motiven el gusto por el idioma, tengan una riqueza de contenidos y fomenten el aprendizaje autónomo de los estudiantes. Para contribuir a este propósito el Ministerio de Educación Nacional entregará kits básicos para inglés en primaria y ubicará aulas de bilingüismo en las instituciones educativas de entidades territoriales focalizadas. Se dará especial énfasis a adquirir tecnologías altamente favorables, contenidos de calidad y soluciones modernas y efectivas.

## **5) Inglés fuera del aula**

A través de alianzas con medios de comunicación, espacios de radio y de prensa escrita se generarán programas y contenidos en inglés que contribuyan a que la comunidad educativa y la sociedad en general sientan mayor necesidad de aprender este idioma. Estos contenidos se organizarán según población y público objetivo.

#### h. Potencialización de las capacidades y los talentos excepcionales

Propendiendo por la potencialización de las capacidades y los talentos excepcionales de los estudiantes con desempeño sobresaliente en el país, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) incorporará dentro de la definición de necesidades educativas especiales esta población, a fin de que sea contemplada esta matrícula dentro de la asignación adicional de las tipologías de población atendida del SGP, con el propósito de contratar de docentes que brinden una atención especializada a los niños y jóvenes que reflejen condiciones académicas significativamente superiores a las de sus pares. Para lo anterior, el MEN en coordinación con el Icfes desarrollará un instrumento oficial de identificación de estudiantes con capacidades y talento excepcional, el cual podrá implementarse como una etapa posterior a la previa selección que se realice con base en los resultados de las pruebas Saber convencionales de calidad.

Así mismo, dentro de la implementación de jornada única se generarán espacios de apoyo específico para la atención a la población con capacidades y talentos excepcionales, para lo cual el Ministerio de Educación Nacional definirá los lineamientos técnicos para realizar adaptaciones curriculares y para la creación de guías, materiales y contenidos acordes con las necesidades especiales de esta población.

#### Metas trazadoras

Indicador	Línea base - 2013	Resultado a 2018
Porcentaje de colegios oficiales en niveles alto, superior y muy superior en las pruebas Saber 11	32 %	45 %
Tasa de cobertura de alta calidad en educación superior (universidades o programas acreditados)	14,2 %	20,0 %
Porcentaje de la población evaluada en el sector oficial en las pruebas Saber 5 que sube de nivel de logro, respecto a la línea base	0 %	12 %
Porcentaje de estudiantes del sector oficial evaluados con nivel B1 o superior de inglés del Marco Común Europeo	2,26 %	8,0 %
Porcentaje de estudiantes con jornada única	11,2 %	30,0 %
Tasa de cobertura neta en educación media	41,3 %	50,0 %

#### Bibliografía

Avendaño, R; Barrera, F; Nieto Parra, S; Vever, F. (2015a). "Understanding student performance beyond traditional factors: Evidence from PISA 2012 in Latin America", Development Centre Working Paper, OCDE, París.

- Avendaño, R; Nieto Parra, S; Ñopo, H; Vever; F. (2015b). "Vocational education in Latin America: Is the story different?", Development Centre Working Paper, OCDE, París.
- Barrera, F; Maldonado, D; Rodríguez, C. (2012) Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. Misión de Movilidad. *Documentos CEDE 41*.
- Bernal, R; Camacho, A. (2012) Política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Misión de Movilidad. *Documentos CEDE 33*.
- Bonilla, L. (2011). Doble Jornada Escolar y Calidad de la Educación en Colombia. *Coyuntura Económica 41(1)*, 66-103.
- Bundy, D. (2011). Reconsiderando la alimentación escolar. Banco Mundial
- Cerlac (2012). Comportamiento del lector y hábitos de lectura. Bogotá.
- Consejo Nacional de Educación Superior (2014). Acuerdo por lo superior 2034: Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. CESU.
- Corpovisionarios (2009). Santa Marta Legal y Cooperadora. Disponible en: <http://corpovisionarios.org/index.php/es/santa-marta> .
- DNP. (Departamento Nacional de Planeación); G exponencial; Cinde consultores. (2013). Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar el Grado de Efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE.
- DNP. (2014, junio). Concepto Favorable de la Nación para Contratar un Empréstito Externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de US\$100 millones o su Equivalente en otras Monedas, Destinado a Financiar el Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Media y Tránsito a la Educación Terciaria en Colombia. Documento CONPES 3809, Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- DNP. (2010, julio). Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano. Documento CONPES 3674, Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- DNP. (2014, julio). Lineamientos para la Generación de Oportunidades para los Jóvenes. Documento CONPES 173, Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- DNP; Econometría. (2014). Evaluación de la Estrategia de Articulación de la Educación Media con la Educación Superior y la Formación para el Trabajo. Mimeo.
- DNP. (2011). Prosperidad para todos: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2011. Bogotá. DNP.

- Econometría. (2012). Estudio de marco de financiamiento de la educación media en Colombia. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Fundación Compartir, (2013). Tras la Excelencia Docente. Cómo mejorar la educación pública primaria, secundaria y media en Colombia a través del mejoramiento de la calidad docente. Bogotá: Punto aparte
- García, S; Fernández, C; Weiss, C., (2013). Does lengthening the school day reduce the likelihood of early school dropout and grade repetition: Evidence from Colombia. Documentos de Trabajo EGOB No. 7.
- Gaviria, A.; Páez, G; Toro, J., (2013) "Cobertura y Calidad en la Educación Superior en Colombia". En Orozco, L. (Comp.) La Educación Superior: retos y perspectivas. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 79-120.
- Hincapié, D., (2014). Do longer schools days improve student achievement? Evidence from Colombia. Unpublished manuscript.
- ICFES (2011). Examen de estado de la educación media. Resultados del período 2005-2009.
- Melo, L; Ramos, J; Hernandez, P. (2014). La Educación Superior en Colombia: Situación actual y Análisis de Eficiencia. Borradores de Economía, No. 808.
- Ministerio de Educación Nacional (2014). Informe de Gestión 2010-2014. Educación de Calidad: El Camino para la Prosperidad.
- Ministerio de Educación Nacional (2014). Colombia la más educada en 2025. El propósito nacional para la equidad y la paz. Mimeo.
- Montoya, J; Escallón, E. (2013). "La Calidad de la Educación Superior: ¿Recursos, Actividades o Resultados?." En Orozco, L. (Comp.) La Educación Superior: retos y perspectivas. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 379-417.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), CEPAL, CAF (2014). Perspectivas Económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-es>.
- OCDE (2013), PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I), PISA, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Banco Mundial. (2012) Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia. OCDE-Banco Mundial.

OCDE-Banco Mundial. (2012) Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia. OCDE-Banco Mundial

Saavedra, J; Medina, C (2012). Formación para el Trabajo en Colombia. Misión de Movilidad. *Documentos CEDE 35*.

Salmi, J. (2013). *La Urgencia de ir Adelante. Perspectivas desde la Experiencia Internacional para la Transformación de la Educación Superior en Colombia*. Informe para el Ministerio de Educación.

Sánchez, F; Márquez, J. (2013). Deserción en la Educación Superior en Colombia Durante la Primera Década del siglo XXI: ¿Por qué ha aumentado tanto? En Orozco, L. (Comp.) *La Educación Superior: retos y perspectivas*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 273-306.

## V. Competitividad e infraestructura estratégicas

Durante los últimos cuatro años (2010-2014), el país tuvo un crecimiento promedio cercano al 5,0 %, el cual fue el más alto desde la década de los setenta. Este crecimiento, acompañado de políticas adecuadas, fue fundamental para la generación de empleo y la reducción de la informalidad y la pobreza. En este sentido, un crecimiento económico fuerte y ambientalmente sostenible, es la base que permite alcanzar las metas sociales que se impone el país, especialmente las de paz, equidad y educación.

A pesar de lo anterior, este crecimiento económico no estuvo acompañado de aumentos importantes en la productividad, ya que durante el mismo periodo, su incremento promedio fue de solo 0,4 %, hecho que se ha identificado como uno de los limitantes para lograr mayores tasas de crecimiento de la economía.

En aras de aumentar la productividad y alcanzar así mayores niveles de crecimiento, se debe trabajar en mejorar aquellos factores que determinan la productividad, por ejemplo a través de mayores inversiones para aumentar la cantidad y la calidad del capital físico y humano, incluyendo las acciones en comunicaciones, en ciencia tecnología e innovación y aspectos institucionales orientados a mejorar la competitividad empresarial, entre muchos otros.

Por todo lo anterior, en este capítulo se plantean diferentes acciones tendientes al incremento de la productividad en la economía. De esta manera, se ha diseñado una estrategia (conjunto de acciones) que promueva la productividad de la economía a través de la competitividad empresarial y ayude a corregir los grandes atrasos que presenta el país en su acervo de capital, especialmente en materia de infraestructura física para el transporte, en un marco de reducción del costo país.

Con esta estrategia se pretende alcanzar: 1) el incremento de la productividad a través de la sofisticación y diversificación del aparato productivo; 2) la modernización de la infraestructura y los servicios de logística y transporte; y, 3) la continuidad en el dinamismo del sector minero-energético. En el primer aspecto de sofisticación y diversificación, es necesario incluir los objetivos conexos de promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) y de desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Aunque, estos dos objetivos conexos son fundamentales para la competitividad empresarial, se debe destacar que sus beneficios van más allá de eso, e irrigan a toda la sociedad. En resumen, en este capítulo se plantean, pues, objetivos en cinco grandes áreas: 1) desarrollo productivo, 2) CTI, 3) TIC, 4) infraestructura y servicios de logística y transporte, y, 5) sector minero-energético.

Estos objetivos lograrán incrementar la *competitividad*<sup>1</sup> del país, entendida no solo como un concepto asociado con el comercio de bienes y servicios, sino también con avances sociales y económicos. Por esto, la competitividad se convierte en eje fundamental para la construcción de una Colombia más equitativa, en paz y mejor educada. Igualmente un país más competitivo es aquel que reduce sus costos de transacción, elimina barreras de acceso a los mercados, acerca al ciudadano a los servicios del Estado y mejora la conectividad, facilitando el intercambio de información, bienes y servicios que conducen a la movilidad y prosperidad social.

El logro de estos propósitos requiere de la definición de principios rectores que orienten las decisiones de política en el ámbito de la competitividad. De esta manera, las políticas y programas que impactan la competitividad deberán estar alineadas a los siguientes principios, adoptados por el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación:

1. La función primordial del Gobierno es garantizar un entorno estable, de reglas claras que favorezca la certidumbre, planificación y toma de riesgos y decisiones por parte del sector privado.
2. Otras acciones incluyen corregir fallas de mercado, como externalidades. El Gobierno tiene a su disposición políticas de intervención en mercados o provisión de bienes públicos, de naturaleza horizontal o vertical.
3. Los bienes públicos pueden ser de naturaleza horizontal o vertical. Hay un rol para ambos en el desarrollo productivo.
4. Las intervenciones en mercados, como los beneficios tributarios, consistentes con una política de competitividad moderna, debe ser horizontal para evitar problemas de captura de rentas y de economía política. La provisión de bienes públicos sectoriales es superior a las intervenciones verticales, como subsidios y aranceles.
5. Las políticas pueden ser nacionales o regionales. El principio de subsidiariedad debe guiar la asignación de responsabilidades sin perjuicio de coordinación entre entidades del orden nacional y regional.
6. El Gobierno debe velar por la promoción de un entorno de competencia abierta e intensa dentro de un contexto de reglas claras. Para lograrlo debe valerse de una política comercial de internacionalización y de una política de competencia efectivas.
7. Las políticas de desarrollo productivo que correspondan a intervenciones sectoriales deben cumplir requisitos para minimizar los riesgos de economía política y potenciar al sector

---

<sup>1</sup> Según el documento CONPES 3439 de 2006, la competitividad de una nación se define como: “el grado en el que un país puede producir bienes y servicios capaces de competir exitosamente en mercados globalizados y a la vez mejorar las condiciones de ingreso y calidad de vida de su población. La competitividad es el resultado de la interacción de múltiples factores relacionados con las condiciones que enfrenta la actividad empresarial y que condicionan su desempeño, tales como infraestructura, recursos humanos, ciencia y tecnología, instituciones, entorno macroeconómico, y productividad” (pág. 1).

productivo, incluyendo: temporalidad, condicionalidad, excepcionalidad, experimentación, evaluación, rendición de cuentas y coordinación.

Estos principios deberán avanzar la Agenda Nacional de Competitividad 2014-2018, la cual está orientada a generar un mayor valor económico y social, y a mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades empresariales. Esta Agenda se enfoca en once ejes prioritarios alrededor de los cuales se definirán proyectos cuyos avances requerirán un importante esfuerzo de articulación dentro del Gobierno, así como de las esferas pública y privada. Estos ejes prioritarios son: 1) ciencia, tecnología e innovación; 2) desarrollo regional; 3) infraestructura; 4) transformación agropecuaria; 5) transformación industrial; 6) salud, educación y empleo; 7) institucionalidad; 8) estabilidad macroeconómica; 9) justicia; 10) lucha contra la ilegalidad y la corrupción; y, 11) prácticas leales de competencia.

El desarrollo de estos ejes prioritarios se da a profundidad en las distintas estrategias transversales del PND. En el caso de este capítulo, y en concordancia con la hoja de ruta definida por la Agenda, el enfoque se realiza sobre acciones que permitan tanto incidir sobre factores internos de la empresa que determinan su desempeño, como disminuir el costo país<sup>2</sup> que enfrenta el sector productivo nacional.

En materia de los factores de competitividad empresarial, en este capítulo se desarrollan las bases para una política de desarrollo productivo enfocada en incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo. En cuanto se producen productos más complejos y especializados, se pueden generar mayores ingresos y empleos calificados. En ese sentido la internacionalización de los sectores productivos de bienes y servicios es clave para acceder a nuevos mercados y continuar ampliando su demanda; asimismo, la racionalización de la regulación permitirá reducir los costos de transacción, dinamizando el ecosistema empresarial y facilitando el emprendimiento.

El incremento de la productividad también pasa por fortalecer la capacidad de innovación de las empresas. En la medida en que las empresas puedan desarrollar e implementar nuevos procesos productivos, podrán reducir costos, aumentar su producción, desarrollar nuevos productos o acceder a nuevos mercados. En esta tarea la generación y transferencia de nuevas tecnologías se convierte en un requisito para ampliar la frontera de producción, y responder a las necesidades de un consumidor global.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) pasan a jugar un papel protagónico. No basta la simple provisión de infraestructura y servicios de soporte si estos no vienen acompañados de una estrategia de profundización de su uso en las empresas y en el día a día de las personas. Sin embargo, un país más competitivo no solo requiere empresas más

---

<sup>2</sup> El costo país "(...) hace referencia a altos costos logísticos y de transporte, a los costos de energéticos, y a los costos asociados a trámites, entre otros" (ANDI, Colombia: Informe de balance 2013 y perspectiva 2014).

productivas, sino también un Estado más eficiente y accesible, para lo cual las TIC se convierten en el mejor aliado para su interacción con los ciudadanos y la consecución de las metas sociales del Gobierno nacional. Las TIC permiten hacer más transparente la labor del Estado, proveerlo de información más precisa para la toma de decisiones y focalizar mejor la oferta de programas sociales. Será a través de las TIC como se llegue, a un menor costo, a la población vulnerable o a territorios apartados que históricamente no han contado con una presencia estatal fuerte.

Por su parte, la infraestructura de transporte es de vital importancia para romper las barreras que impiden aprovechar la combinación óptima del talento, saberes, recursos naturales, instituciones y geografía de cada región. Desarrollar infraestructura moderna y servicios competitivos es el mecanismo más expedito en la reducción de costos de producción, para así posicionar productos colombianos en el exterior. También es la fórmula para incrementar el comercio interno y aprovechar las ventajas de la especialización regional.

Así como por las carreteras, puertos, ferrovías y aeropuertos pasarán los productos y personas que traerán consigo más empleo e ingresos para los colombianos, por la infraestructura rural pasará el desarrollo, el crecimiento y la presencia del Estado que se requieren para cerrar las brechas regionales y consolidar la paz.

Finalmente, el sector minero energético jugará un papel clave en garantizar el desarrollo económico sostenido e inclusivo. Su tarea será, por un lado, asegurar que la economía tenga fuentes de energía competitivas que le permitan crecer y generar empleo, y contribuir de forma directa en la reducción de la pobreza. Por otro lado, el sector generará importantes recursos para financiar las inversiones que van a requerir la construcción de la paz, la educación y las políticas sociales en la lucha contra de la desigualdad.

Es importante señalar que las diferentes estrategias transversales presentadas en este capítulo se desarrollan de manera transversal a lo largo del territorio nacional. No obstante, la producción de bienes, la competencia, la logística o la tecnología se implementan localmente. Es por esta razón que los principales proyectos que responden a las particularidades de cada región son abordados en los capítulos regionales del presente Plan.

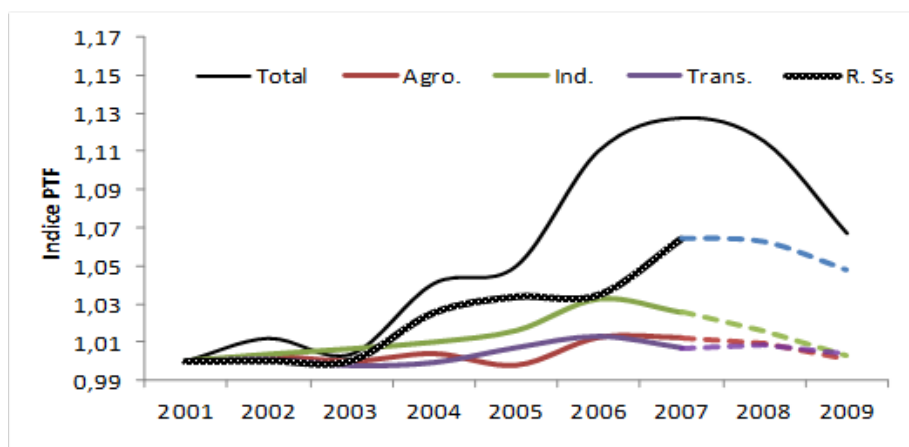
## **A. Diagnóstico**

### **1. Desarrollo productivo**

Actualmente, la mayoría de economías de América Latina enfrentan una situación de baja productividad, en un entorno de estabilidad macroeconómica, mayor apertura comercial, un mayor flujo de inversión extranjera y una percepción positiva del rol del sector privado como agente de la transformación productiva (Devlin y Moguillansky, 2012; Pages, 2010).

En el caso colombiano, Santa María (2013), muestra que entre los años 2000 y 2010 la Productividad Total de los Factores (PTF) creció a una tasa promedio anual de 0,26 %, donde la fuente de crecimiento de la PTF provino principalmente de sectores asociados con la producción de servicios, dentro de los cuales se incluyen los del sector financiero y las comunicaciones (gráfico V-1).

**Gráfico V-1. Evolución de la Productividad sectorial**



Fuente: Santa María et al. (2013), Evolución de la industria en Colombia. Archivos de Economía, Documento 402.

En términos de la evolución del producto interno bruto (PIB), entre 2010 y 2013 los sectores de explotación de minas y canteras y de construcción, tuvieron altas tasas de crecimiento (8,9 % y 6,5 % promedio anual respectivamente), mientras que sectores con alta importancia para el empleo como la industria manufacturera y el sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca solo crecieron a tasas del 1,1 % y 2,6 %, respectivamente. En el caso del sector manufacturero, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, 2014), el PIB de 2013 se ubicó un 22 % por debajo del nivel que hubiera alcanzado si su crecimiento hubiera sido el de la tendencia observada antes de la crisis de 2008. Por lo tanto, los signos de desaceleración de la industria observados en los últimos seis años requieren la implementación de medidas que permitan contribuir a mejorar el nivel de productividad del sector productivo, así como favorecer la generación de empleo.

Los bajos niveles de productividad, se reflejan en la falta de diversificación de la oferta exportadora colombiana, donde las primeras cuatro actividades productivas<sup>3</sup> con mayor participación en las exportaciones pasaron de concentrar el 65,5 % de las exportaciones en 2010 a representar el 73 % en 2013.

En este sentido, aumentar la diversificación de la oferta exportadora requerirá de acciones tendientes a aumentar la productividad empresarial, así como acciones para dinamizar la producción en los sectores de servicios, como por ejemplo el turismo y la industria de viajes. Entre

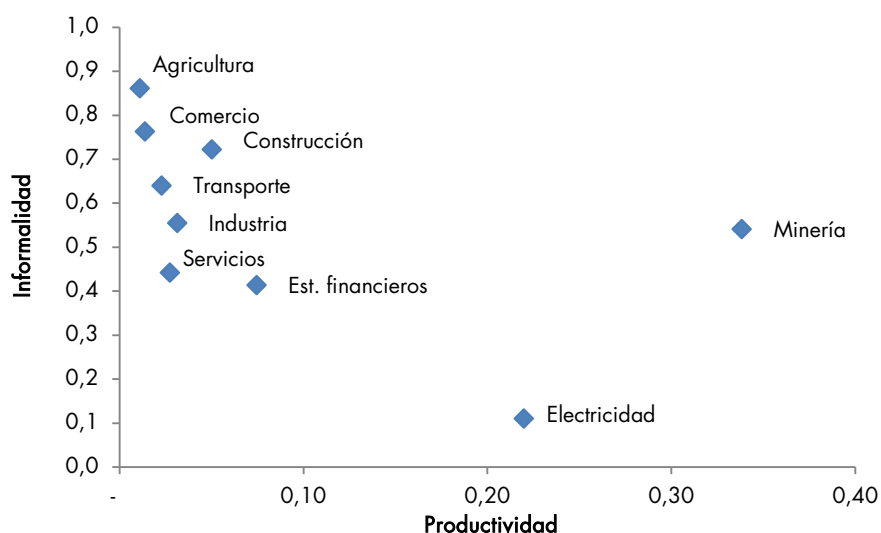
<sup>3</sup> De acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

2010 y 2013, en promedio, el país ha sido destino receptor de más de tres millones de viajeros extranjeros por año y ha recibido, por este concepto, USD\$ 12.877 millones en divisas en todo el período.

De otra parte, el bajo crecimiento de la productividad puede explicarse por bajos niveles de sofisticación productiva. Reflejo de esto es que Colombia ocupa el puesto 66 en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, por debajo de Chile, Brasil, México y Perú.

Existen varios determinantes de las falencias en diversificación y sofisticación. Primero, se encuentran las condiciones del entorno que enfrentan las empresas, donde se deben mejorar las condiciones para la creación y el cierre de las empresas y en general adelantar una simplificación de los trámites a lo largo del ciclo de vida de las empresas, buscando racionalizar la regulación en pro de la competitividad empresarial. Esto, ya que la informalidad medida como la ausencia de registro mercantil y falta de contabilidad muestra que del total de microestablecimientos del país el 43 % no tiene registro mercantil y el 61 % no lleva ningún tipo de contabilidad. Este factor es importante pues existe una alta correlación entre los sectores más informales con los de más baja productividad (gráfico V-2).

**Gráfico V-2. Relación entre productividad laboral (PIB por ocupado) y tasa de informalidad por seguridad social**



Fuente. DANE-GEIH y DANE-Cuentas Nacionales. Cálculos: DNP.

En segundo lugar, a pesar de que Colombia cuenta con altas tasas de creación de empresas,<sup>4</sup> indicadores como el *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) muestran que tan solo un 6 % de empresarios que comienzan un emprendimiento, se consolidan como innovadores establecidos.

<sup>4</sup> Colombia ha tenido registros de “tasa total de la nueva actividad empresarial” (TEA, por sus siglas en inglés) por encima del 20 %, ocupando siempre las primeras cinco posiciones en el contexto latinoamericano y las primeras 10 posiciones del escalafón en el globo.

Además en el período 2010-2013 el porcentaje de empresarios establecidos presenta una tendencia decreciente.

En tercer lugar, existe una alta dispersión en el ambiente de negocios que enfrentan las empresas en distintas ciudades tanto en costos, como en tiempo y trámites. Por ejemplo, según el estudio *Doing Business en Colombia 2013*, la obtención de una licencia de construcción en Manizales tarda 35 días, mientras que en Ibagué este tiempo es de 138 días. Igualmente, existe dificultad en las regiones para implementar las reformas nacionales a nivel local, así como en el desarrollo de iniciativas de regulación. En algunas ciudades, aún se solicitan documentos basados en normas derogadas y no implementan reformas basadas en normas expedidas desde el orden nacional.

En cuarto lugar, es preciso aumentar los esfuerzos regionales para aprovechar las oportunidades provenientes de los mayores flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia todo el país. Los flujos de IED en Colombia, sin incluir los del sector petrolero, pasaron de USD\$ 3.350 millones en 2010 a USD\$ 11.088 millones en 2013, lo cual implica una tasa de crecimiento de 70 %. En el sector manufacturero, la IED también mostró un rápido crecimiento, al pasar de USD\$ 210 millones en 2010 a USD\$ 2.590 millones en 2013, lo que significa un aumento de 191 %. Por su parte, la inversión extranjera en el sector comercio, hoteles y restaurantes, registró importantes incrementos en los últimos años, especialmente en la construcción de hoteles, cuando ingresaron al mercado 726.000 metros cuadrados de áreas culminadas con destino a hotel y se encontraban 8.116.000 más en proceso de construcción.

En quinto lugar, existe un bajo nivel de inversión privada en tecnología e innovación empresarial, que son factores críticos para la productividad. Así mismo, se debe señalar la debilidad en materia de articulación del Sistema Nacional de Competitividad y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación que ha impedido una adecuada articulación de los instrumentos dirigidos a incrementar la productividad y eficiencia empresarial del país.

En sexto lugar, el sector de turismo aún enfrenta limitantes para su desarrollo competitivo. En el Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo de 2013 realizado por el Foro Económico Mundial (FEM), Colombia se ubicó en la posición 84 entre 140 países, y ocupó el séptimo puesto entre diez países de Suramérica, situándose por debajo de Brasil (51), Chile (56), Uruguay (59), Argentina (61), Perú (73) y Ecuador (81). Por subíndices, Colombia perdió 11 puestos en los aspectos relacionados con el ambiente de negocios y la infraestructura, al pasar del puesto 92 en 2011 al 103 en 2013.

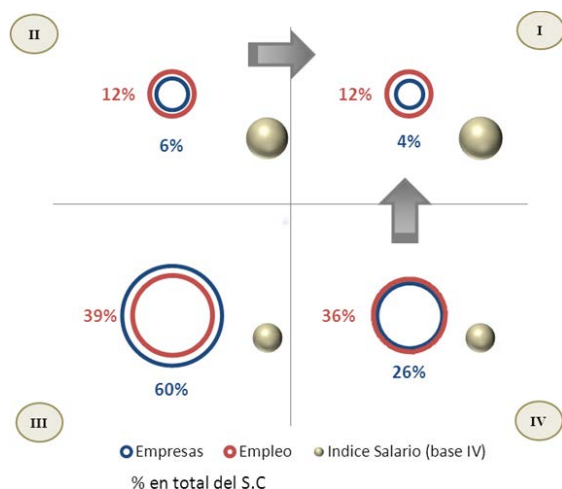
En la experiencia adquirida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la ejecución de la política de turismo, se identificaron los siguientes problemas relacionados con el desarrollo de la actividad y su materialización en las regiones: 1) baja calidad de los servicios turísticos que impide cumplir con estándares internacionales; 2) deficiencias de la planta turística así como de

la infraestructura que limitan el desarrollo de destinos turísticos; 3) bajos niveles de conectividad aérea, marítima, fluvial y digital entre las regiones; 4) limitada aplicación de políticas nacionales en las regiones e inaplicabilidad de planes de desarrollo turístico a nivel local; 5) ausencia de coordinación entre las entidades del orden nacional en torno a las políticas del sector; y, 6) pérdida de articulación y manejo de los recursos públicos por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

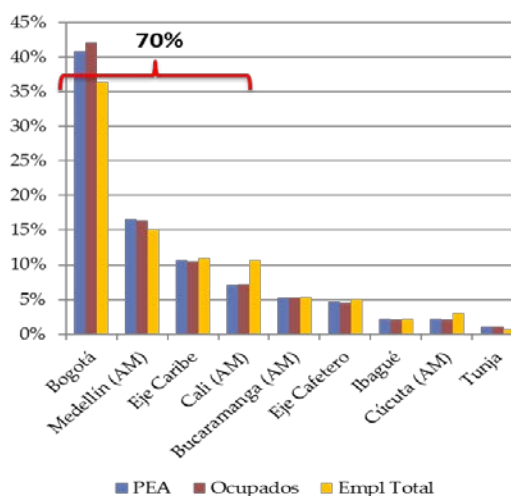
Finalmente, los bajos niveles de productividad tienen una dimensión territorial. Análisis realizados por la Misión Sistema de Ciudades muestran que el conjunto de ciudades colombianas cuenta con bajos niveles de productividad y especialización. Los análisis realizados revelan que hay importantes diferencias de productividad entre las diversas aglomeraciones del Sistema de Ciudades. Estas diferencias están asociadas con el tamaño de la aglomeración (economías de aglomeración y economías de escala), la presencia de clústeres de mayor productividad, la importancia del empleo formal, la formación de capital humano y el tamaño promedio por empresa.

El análisis de las industrias mostró que solo el 4 % de las empresas del Sistema de Ciudades pertenecen a sectores transables, poseen alta productividad y a pesar de esto generan el 12 % del empleo total. En contraparte, el 60 % de las industrias en estas aglomeraciones pertenecen a sectores no transables, poseen baja productividad y generan el 39 % del empleo en esas áreas (gráfico V-3). Esto indica que, siendo una menor proporción, las empresas transables y altamente productivas generan mayor porcentaje de empleo frente a las no transables y poco productivas. El grupo de industrias que constituye este grupo más competitivo varía en cada aglomeración, lo cual puede explicarse probablemente por las condiciones geográficas de las regiones, recursos naturales y fuerza laboral. También inciden dramáticamente los costos de transporte y acceso a puertos.

**Gráfico V-3. Análisis de clústeres en Colombia<sup>5</sup>  
(Modelo de Porter)**



**Gráfico V-4. Distribución de trabajadores calificados**



Fuente: Misión del Sistema de Ciudades, 2012.

Por otra parte, las ciudades presentan un mercado laboral segmentado, con limitada movilidad entre ciudades y regiones, que da origen a desbalances entre unas y otras en cuanto a las tasas de participación laboral y de desempleo. En este sentido se tiene que la fuerza de trabajo calificada se concentra fuertemente en las 3 principales ciudades del país —el 70 % en Bogotá, Medellín y Cali— (gráfico V-4), y la formación para el trabajo y la educación técnica no está vinculada con las exigencias del desarrollo económico específico de las diferentes ciudades.

## 2. Ciencia, tecnología e innovación

Para alcanzar incrementos en la productividad, se requieren mejoras en las capacidades de innovación y absorción tecnológica de las empresas colombianas. De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Industria Manufacturera (EDIT) realizada por el DANE, el porcentaje de empresas del sector manufacturero clasificadas como no innovadoras fue de 60,6 % para el periodo 2009-2010, porcentaje que aumentó a 73,6 % en el periodo 2011-2012. La misma tendencia se observó en los resultados de la EDIT de Servicios, donde el porcentaje de empresas clasificadas como no innovadoras fue de 60 % para el periodo 2010-2011 y subió al 71 % para el periodo 2012-2013.

Detrás de este resultado existen distintas causas relacionadas con las debilidades en las capacidades de ciencia, tecnología e innovación del país. Efectivamente la OCDE, en su informe *"OECD Reviews of Innovation Policy: Colombia 2014"* donde da revisión de la política de

<sup>5</sup> Para la elaboración y caracterización del mapa de clústeres del sistema de ciudades se partió de la clasificación de las industrias presentes en cada aglomeración urbana de acuerdo con la concentración espacial del empleo formal de cada industria en dicho territorio —factor de concentración del empleo (FCE)—, y a su productividad relativa aproximada por los salarios promedio en comparación con los salarios de la región.

innovación colombiana de 2014, evidenció el peligro de depender de materias primas para lograr un crecimiento sostenible a futuro y reiteró la importancia de la innovación para desarrollar nuevas actividades económicas y estimular la productividad para sostener el aumento en los niveles de ingreso y empleo en la creciente población urbana.

En dicho informe, se evidencia que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) en Colombia es pequeño y carece de un centro empresarial fuerte. Prueba de ello es que el gasto nacional en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) se ubica en el 0,5 % del PIB en 2013 y el gasto en investigación y desarrollo (ID) es tan solo del 0,2 % del PIB (del cual solo el 30 % es financiado por empresas), mientras que en Brasil es del 1,2 % (50 % financiado por el sector privado) y en la OCDE del 2,4 % (65-75 % invertido por empresas). En cuanto al presupuesto público, el crecimiento experimentado por el presupuesto de Colciencias a partir de 2007 no se tradujo en una expansión similar en recursos dedicados a sus diferentes líneas de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación, debido a que se dedicó en promedio el 60 % de sus recursos a los programas de becas para estudiantes de postgrado en Colombia y en el exterior.

Sin embargo, pese a priorizar la formación de recurso humano de alto nivel, en 2013 Colombia solo contaba con 0,4 investigadores por cada 1.000 habitantes —mientras que Uruguay tiene uno y Argentina tres—. Esto se debe en gran parte a que el número de doctorados graduados al año es bajo aún y a que sus efectos sobre la competitividad se ven limitados por su baja focalización hacia áreas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. En este sentido, se tiene que de las becas entregadas por el Gobierno para doctorados y maestrías en los últimos 10 años únicamente el 28 % corresponden a estas áreas del conocimiento.

Por otra parte, los 66 centros de investigación y desarrollo tecnológico existentes en 2013 contaban con características muy disímiles, debilitando su capacidad de servir como espacios de cooperación entre universidades y empresas. Aún más, Colombia cuenta con una muy baja inserción de capital humano avanzado en el sector productivo y de acuerdo con la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica, el número de personal con título de doctorado en empresas del sector manufacturero ha bajado de 471 en 2008 a 453 en 2010 y a 329 en 2012.

Lo anterior ha llevado a que las métricas de comparabilidad internacional de CTI, tales como el registro de patentes y publicaciones científicas per cápita, sitúen a Colombia por detrás de países de niveles similares de desarrollo. En particular, para 2012 Colombia contaba solo con 21 patentes concedidas por la USPTO (*United States Patent and Trademark Office*) y en 2013 registró 3.404 publicaciones según el *Institute for Scientific Information (ISI)*, frente a 8.324 de Argentina, 11.510 de México, 38.114 de Brasil y 6.289 de Chile.

En la evaluación y recomendaciones sobre Propiedad Intelectual (PI), la OCDE resalta que, dado que los investigadores —al igual que los funcionarios públicos— no pueden tener ingresos aparte

de su salario, estos no pueden participar en los *spin-offs* que emergen de su investigación. Esto ha dificultado que varias universidades públicas desarrollen aplicaciones comerciales basadas en su PI. La aplicación comercial también tiene limitantes en universidades privadas, puesto que la ley sobre organizaciones sin fines de lucro estipula que no pueden crear actividades lucrativas.

A pesar de este diagnóstico, en los últimos años el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos institucionales y normativos importantes para darle mayor importancia al desarrollo de la CTI. Primero, mediante la Ley 1286 de 2009, se fortaleció el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) y con la expedición del Acto Legislativo 5 de 2011, se facilitó su acceso a recursos a través de la creación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, que destina el 10 % de las regalías nacionales para la CTI. Este Fondo es una de las herramientas más importantes con las que cuenta el país para generar soluciones a retos económicos y sociales en cada uno de los departamentos. Entre 2012 y 2014 el Fondo se ha convertido en un hito en la financiación de las capacidades regionales, financiando \$ 1,8 billones y apalancando recursos por \$ 0,5 billones en contrapartidas, para un total de \$ 2,3 billones en proyectos de CTI. Segundo, el Gobierno fortaleció herramientas para la innovación tales como la Unidad de Desarrollo e Innovación en Bancóldex e invirtió de forma robusta en las TIC como plataforma que permite realizar innovaciones en cualquier municipio del país. Tercero, las instituciones encargadas de los instrumentos de CTI comenzaron un trabajo de coordinación y articulación con el fin de atender de forma más eficiente a los beneficiarios privados, como se refleja en el lanzamiento de la Plataforma Web de Innovación que sirve como ventanilla para la oferta pública en este tipo de proyectos.

Finalmente, se menciona que en la actualidad convergen tres factores que hacen necesario el desarrollo de acciones para el desarrollo de la CTI en Colombia. En primer lugar, de acuerdo con Devlin y Moguillansky (2012) y Pages (2010), el país cuenta con un contexto favorable para el desarrollo de la CTI por su estabilidad macroeconómica, mayor apertura comercial y mayor flujo de inversión extranjera. En segundo lugar, deben atenderse las debilidades que tiene el país en términos de las capacidades para el desarrollo científico y tecnológico y para la innovación. Y por último, están los retos que actualmente enfrenta el país para alcanzar un crecimiento económico sostenible así como para lograr la resolución de los desafíos sociales. Estos factores deben guiar las acciones que se adelanten entre 2014 y 2018.

### 3. TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad

En los últimos años el país experimentó un proceso de modernización soportado en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). A 2010, Colombia presentaba un rezago considerable en penetración de Internet<sup>6</sup> y de computadores<sup>7</sup> si se le comparaba con

---

<sup>6</sup> La penetración de Internet de banda ancha fija en Colombia era de 4,6 %, mientras que Chile tenía una penetración de 9,8 %, México 9,1 % y Brasil 7,5 % (Fuente UIT, 2009).

otros países de la región como Brasil, México o Chile. El nivel de inversión<sup>8</sup> en el sector TIC, como porcentaje del PIB, era muy inferior (0,6 %) al promedio de los países con PIB per cápita similar (1,5 % del PIB).

Para 2014 se alcanzó una mejora significativa en la conectividad, principalmente producto del despliegue de infraestructura, conectando el 96 % de los municipios a la red nacional de fibra óptica y pasando de cinco a nueve accesos de cables submarinos. Asimismo, se generó una mayor oferta de servicios, al alcanzar 9,7 millones de conexiones a Internet banda ancha, y se desarrollaron programas que facilitaron el acceso de todos los colombianos a las TIC, instalando 5.225 kioscos Vive Digital y 237 puntos Vive Digital.

En materia de emprendimiento y generación de aplicaciones y contenidos, se instalaron 17 centros de emprendimiento TIC (Vivelabs), se apoyó a más de 55.000 emprendedores por medio del programa Apps.co, se promovió la adopción de las TIC en más de 17.000 mipyme, se digitalizaron más de 1.000 trámites y servicios de alta importancia para los ciudadanos, y se redujo de 20 a cuatro el promedio de niños por terminal (computadores, tabletas) en las escuelas públicas.<sup>9</sup>

Estos logros, alcanzados mediante la ejecución exitosa del Plan Vive Digital 2010-2014 por parte del Ministerio TIC, se vieron reflejados en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para todos*, como también en el crecimiento del sector, el cual fue de 5,2 %, superior a la tasa de crecimiento del PIB nacional para el mismo periodo (5,1 %).

No obstante, al comparar el tamaño del sector TIC con el de países de ingresos similares,<sup>10</sup> se hace evidente la necesidad de apalancar su crecimiento a través de estrategias que permitan afianzar el acceso, uso y apropiación de las TIC por parte de la población y sectores productivos, y la generación de capital humano especializado.

Se observa que la mayor parte de los usuarios demandan aplicaciones y contenidos básicos, enfocados principalmente al entretenimiento y las comunicaciones, lo que tiene un bajo aporte a la productividad del país. Esto se evidencia en el bajo gasto que el país hace en *software* y aplicaciones. Por cada dólar gastado en el país, tan solo una décima de centavo corresponde a estos productos, mientras que para otros países de la región esta relación llega a dos décimas.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> El porcentaje de hogares con computador en Colombia era 23 %, mientras que en Chile este porcentaje era 61 %, México 28 % y Brasil 42 % (Fuente *Pyramid Research*, 2009).

<sup>8</sup> Fuente Cisco, 2010.

<sup>9</sup> Fuente: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

<sup>10</sup> El gasto en TIC per cápita de Colombia es de USD\$ 314, mientras que en países de la región como México, Brasil y Chile, es de USD\$ 426, 520 y 576 respectivamente (Informe de las Naciones Unidas *"The Software Industry and Developing Countries"*).

<sup>11</sup> FITI (2013) Plan de Mercadeo y Ventas de Software y Servicios.

Por su parte, Colombia cuenta con un gasto per cápita en *software* promedio de seis dólares, mientras que países como México gastan 12 dólares, Japón 116, Estados Unidos 438 y Suiza 911.<sup>12</sup> Lo anterior se explica por la baja demanda que la mencionada industria posee en el país, el bajo nivel de apropiación de las TIC por parte de los usuarios<sup>13</sup> y su uso enfocado a aplicaciones poco productivas, las cuales representan el 60 % de las descargas, contra un 20 % de las consideradas productivas.

En materia de Gobierno electrónico, Colombia mantuvo la posición número 11 en el índice de participación electrónica<sup>14</sup> que mide, entre otros aspectos, el uso de Internet para suministrar información del Gobierno a los ciudadanos, y su interacción y participación. En el índice de Gobierno electrónico, que mide la capacidad y voluntad del sector público en la utilización de las TIC para prestar servicios públicos, el país descendió del puesto 43 al 50. Por su parte, el 41 % de los ciudadanos aún no interactúan con el Estado por medios electrónicos y, de los que lo hacen, tan solo el 13 % es para procesos de participación.<sup>15</sup> En el orden nacional, los principales retos de las entidades públicas se concentran en fortalecer la apertura de datos abiertos, avanzar en la interoperabilidad y en la solución de problemáticas con participación e innovación abierta.

Del mismo modo, alrededor del 50 % de las personas y el 87 % de los micro-establecimientos que no cuentan con conexión a Internet manifiestan no poseerla por no considerarla necesaria.<sup>16</sup> Esto, además de demostrar bajos niveles de apropiación, revela un desconocimiento de las potencialidades de las TIC para el desarrollo humano y para la productividad de los negocios.

Por otra parte, los usuarios colombianos deben enfrentar barreras que les dificultan el uso cualificado de las TIC. En la actualidad, el 72 % de todos los contenidos de la Web están en inglés,<sup>17</sup> lo que excluye a un gran número de usuarios que no comprenden ese idioma.<sup>18</sup> Otra de las barreras para su uso cualificado es el costo del software dado que, aun cuando los usuarios pueden acceder a Internet, muchas veces no cuentan con los recursos económicos para comprarlo.

Aun cuando los avances en infraestructura han sido notables, todavía se evidencian algunas dificultades en materia de servicio y acceso universal en las zonas de menores ingresos y de difícil acceso geográfico. Además, aún el 4 % de las cabeceras municipales no tiene cobertura

---

<sup>12</sup> IDC (International Data Corporation) (2014) cálculos propios.

<sup>13</sup> Reflejado por la baja puntuación en los pilares de habilidades para las TIC (4,9 sobre 10), uso individual (3,4 sobre 10) y uso en los negocios (3,5 sobre 10) del *Global Information Technology Report 2014*.

<sup>14</sup> Resultados de Naciones Unidas para 2014 (UNDESA).

<sup>15</sup> <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/nuestros-servicios.shtml?apc=c-x;x;x1-&x=132>

<sup>16</sup> DANE, Encuesta de tecnologías de la información y las comunicaciones, 2013.

<sup>17</sup> UNESCO. Iniciativa B@bel. Tomado de [www.unesco.org/webworld/babel](http://www.unesco.org/webworld/babel).

<sup>18</sup> Colombia cuenta con un nivel bajo de competencias en inglés según el *English Proficiency Index*, tomado de <http://www.ef.com.co/epi/>

del servicio de Internet.<sup>19</sup> Asimismo, el país enfrenta el gran reto de garantizar la sostenibilidad de toda la infraestructura desplegada para los programas de acceso y servicio universal implementados actualmente.

Por su parte, con el fin de promover la infraestructura de redes fijas, especialmente en centros de baja densidad poblacional, el país enfrenta el reto de facilitar la instalación de infraestructura a hogares (último kilómetro), con el fin de garantizar el acceso de los usuarios a los servicios TIC, y promover mercados geográficos más competitivos.

En materia de masificación del servicio de Internet de banda ancha, en la actualidad existe una penetración del 44 %<sup>20</sup> de los hogares. Se estima que en estratos 1 y 2 existen dos millones de hogares que cuentan con conexión de banda ancha,<sup>21</sup> lo cual se alcanzó a través de la implementación de la política gubernamental de subsidios de Internet banda ancha enfocada en los segmentos de la base de la pirámide.

La calidad del servicio y la velocidad de la banda ancha adquieren gran importancia cuando se desea prestar servicios más complejos, si se tiene en cuenta la masificación en el uso de contenidos y aplicaciones, y el efecto de la concentración territorial de usuarios. Colombia presenta velocidades por debajo de lo requerido para estas aplicaciones, puesto que menos del 3 % de las conexiones están por encima de 10 Mbps, mientras que en países desarrollados más del 50 % de las conexiones tienen anchos de banda superiores a los 10 Mbps;<sup>22</sup> la meta europea a 2020 es que todos los ciudadanos tengan acceso a velocidades de descarga mínima de 30 Mbps y al menos el 50 % de los hogares cuenten con conexiones por encima de 100 Mbps.<sup>23</sup>

En cuanto al entorno del sector, se requiere consolidar un marco normativo, institucional y regulatorio convergente, que genere la seguridad jurídica suficiente para promover un mayor nivel de inversión privada en infraestructura y mayores niveles de crecimiento e inclusión, y prepare a Colombia para el ingreso a la OCDE. Adicionalmente, se requiere armonizar el ordenamiento territorial, con el fin de reducir las barreras al despliegue territorial de infraestructura.

Finalmente, en el contexto internacional, la nueva economía de Internet ha redefinido las actividades de producción y comercio durante las dos últimas décadas, y se ha consolidado como un factor de crecimiento en los países. A 2016, la economía de Internet habrá alcanzado un tamaño de 4, 2 trillones de dólares en los países desarrollados. Esto, como consecuencia del impacto que Internet está teniendo en las economías globalizadas, generando aumento de la

---

<sup>19</sup> Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

<sup>20</sup> Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

<sup>21</sup> Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

<sup>22</sup> Datos y cifras relevantes de las TIC (2013). Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

<sup>23</sup> Digital Agenda for Europe - Pillar IV: Fast and ultra-fast Internet access (<http://ec.europa.eu/digital-agenda>)

productividad, nuevas oportunidades de negocio y nuevas posiciones de trabajo. En este sentido, Colombia enfrenta el reto de incorporarse activamente a esta nueva realidad internacional, lo que requiere un mayor entendimiento del impacto y oportunidades que esta tendencia generará en los diferentes sectores de la economía nacional.

#### **4. Infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial**

El atraso en la provisión de infraestructura logística y de transporte ha sido señalado en repetidas ocasiones como uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico y la consolidación de la paz en Colombia. Este atraso: 1) genera altos costos que encarecen los productos locales, restándoles competitividad; 2) frena la integración regional, propiciando regiones auto-contenidas y desaprovechamiento de los beneficios del comercio interior y la especialización; 3) detiene el crecimiento del campo al encarecer el transporte de los productos a los principales centros de consumo; e incluso, 4) dificulta la presencia del estado en muchas zonas del país a través de la prestación de servicios básicos como educación, salud y seguridad.

La infraestructura de transporte es uno de los principales pilares de la competitividad (OCDE, 2013) y constituye uno de los motores del crecimiento económico y el desarrollo social (Cepal, 2012). Con base en la información producida por la Misión del Sistema de Ciudades, se observó que las ciudades colombianas se desarrollaron en territorios aislados, con poca relación y complementariedad entre ellas. De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global 2014-2015 de la OCDE, Colombia ocupa el puesto 126 en oferta de carreteras, en líneas férreas el puesto 102, en puertos el puesto 90 y en aeropuertos el puesto 78 (entre 144 economías nacionales evaluadas).

La histórica brecha en infraestructura es el resultado de contar con un porcentaje bajo de vías pavimentadas en comparación con los países pares a Colombia —aproximadamente el 11,8 % de las vías se encuentran pavimentadas, en comparación con Chile, que cuenta con el 23,3 %. A esto se suma que más del 50 % de las vías pavimentadas está en mal estado. El déficit de infraestructura se traduce en altos costos logísticos, equivalentes al 23 % del PIB, en comparación con Chile en donde dichos costos representan el 18 % del PIB.

Aunque las inversiones históricas en el sector transporte han sido relativamente bajas con un promedio inferior al 1 % del PIB durante la primera década del siglo XXI; en los últimos años el Gobierno nacional concentró sus esfuerzos en llevar los niveles de inversión en infraestructura de transporte al 3 % del PIB antes de terminar primera mitad de la presente década. Para ello, -entre otras estrategias-, se han vinculado recursos del sector privado bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas. Esto ha dado como resultado un aumento significativo en la inversión en infraestructura: el PIB del sector constructivo pasó de un crecimiento del 6 % en 2012 a 9,8 % en

2013, consolidándose así como el sector que más impulsó la inversión y el crecimiento nacional durante el año 2013.<sup>24</sup>

Para ello, en el cuatrienio anterior se emprendieron reformas institucionales enfocadas en generar confianza en los inversionistas, transparencia en la contratación y mayor eficiencia en el uso de los recursos. La creación de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), como una entidad técnica a cargo de la estructuración y administración de las concesiones. Adicionalmente, se dispuso de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) para gestionar recursos y diseñar instrumentos que faciliten la financiación a largo plazo de nuevos proyectos. En complemento, la expedición de la Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley 1508 de 2012) definió un nuevo marco legal para el desarrollo de proyectos con participación privada<sup>25</sup>; la expedición de la Ley de Infraestructura (Ley 1682 de 2013), permitió la optimización de la gestión predial, socioambiental y los permisos para traslado de redes de servicios, entre otros.

De esa forma, el Gobierno nacional puso en marcha proyectos estratégicos para la infraestructura de transporte: 1) a través de la ANI se estructuró e inició la contratación del programa conocido como la Cuarta Generación de Concesiones que contempla más de 40 proyectos con una inversión cercana a los \$ 47 billones, para la intervención de más de 7.000 km, de los cuales más de 1.200 km son en doble calzada utilizando como insumo el análisis de congestión vial realizado por la Misión del Sistema de Ciudades; 2) se inició el proyecto para garantizar la navegabilidad del río Magdalena entre Barranquilla y Puerto Salgar; 3) se avanzó en el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria del país, a través del esquema de concesión de los principales nodos aéreos; y, (4) se dispuso la estrategia para retomar el tren en Colombia, la cual inició con el contrato para la rehabilitación de los corredores férreos la Dorada-Chiriguaná y Bogotá-Belencito. Adicionalmente, se avanza en la construcción de la segunda línea La Loma-Ciénaga. La ejecución de estos proyectos requerirá una gran capacidad de coordinación, gestión, control y supervisión por parte del Estado, con el fin de garantizar que se cumplan los estándares de calidad, los niveles de servicio, los presupuestos y los tiempos establecidos.

Estas estrategias responden al crecimiento sostenido que ha presentado la carga transportada en la última década: mientras en 2002 se movilaron 119,5 millones de toneladas, en 2013 se movilaron 301 millones de toneladas (crecimiento anual del 8,8 %), principalmente por los modos carretero y férreo. Durante el último cuatrienio el modo carretero fue utilizado en promedio en un 71 %, seguido por el modo férreo, que movilizó el 27 % de la carga, mientras

---

<sup>24</sup> El subsector de las obras civiles e ingeniería presenta una tendencia creciente desde 2011. El indicador de inversión en obras civiles (IIOC) del DANE pasó de un crecimiento en 2011 de 4 % a un 10,2 % en 2013. De acuerdo con el DANE, “el crecimiento de la economía colombiana durante el (sic) 2013 en gran medida se explica por el crecimiento de la inversión, la cual aumentó por la dinámica de la construcción y obras civiles” (DANE, Informe PIB IV-2013). El crecimiento constante del IIOC es resultado del significativo aumento de la inversión en obras viales, aeroportuarias y portuarias.

<sup>25</sup> Esta ley introdujo criterios como el pago por los servicios que presta la infraestructura, la adecuada asignación de riesgos y las restricciones a las adiciones a los contratos.

que los demás modos, fluvial, cabotaje y aéreo, no alcanzaron el 2 %. Cuando no se tiene en cuenta el carbón y petróleo, el transporte por carretera supera el 98 % de la carga transportada.

Debido a que la reconstrucción de un kilómetro de carretera puede costar, en valor presente, hasta cinco veces el costo de realizar un mantenimiento preventivo oportuno (sin contar con los gastos en que incurren los usuarios por tener que transitar por una vía en mal estado), entre los años 2010 y 2014 se implementaron programas de mantenimiento y rehabilitación para mantener los tramos viales en condiciones de servicio favorables en los cuales se pasó del 43 % al 57 % en buen estado. Adicionalmente, aún existen cerca de 2.880 km de red nacional a cargo del Invías, distribuida en 21 departamentos que se encuentran a nivel de afirmado.

Las vías regionales conforman la red más extensa (aproximadamente 186.400 km), pero también se encuentran en peores condiciones que aquellas a cargo de la Nación, lo cual contribuye a acrecentar las brechas regionales; como se infiere de la comparación del índice de km pavimentados/km<sup>2</sup> en las regiones productivas, el cual supera en cuatro veces al de las regiones más pobres. Entre los años 2011 y 2014 se invirtieron \$2,2 billones para recuperar la accesibilidad y la transitabilidad en aproximadamente 32.000 kilómetros de vías terciarias, beneficiando al 94 % de los municipios del país.

Sumado a lo anterior, la Misión Sistema de Ciudades adelantada por el DNP estableció la necesidad de armonizar la continuidad de los corredores de comercio exterior con las particularidades de movilidad interna en las áreas urbanas. Para ello, es necesario evaluar las alternativas de solución local con una visión integral de corredores de transporte y desarrollo de los territorios.

Por otra parte, aunque la configuración geográfica del país y la flexibilidad de los vehículos automotores (buses y camiones) les permite atender de forma más eficiente trayectos de distancias cortas y medias, y cubrir la multiplicidad de orígenes y destinos sin requerir grandes puntos de consolidación de carga y pasajeros, se requiere la formulación de mecanismos para modificar esta tendencia y aprovechar las ventajas que ofrecen otros modos de transporte.

Por ejemplo, el modo férreo transportó en 2013 el 27,5 % de la carga nacional, presentando un crecimiento del 30 % frente a la carga movilizada en 2009, representada principalmente en carbón de exportación y con un crecimiento anual promedio en el último cuatrienio del 5 %. El Sistema Férreo Nacional cuenta con una longitud de 3.344 km, de los cuales 1.610 km se encuentran a cargo de la ANI, y los restantes 1.734 km a cargo del Invías. De la línea férrea a cargo de la ANI, actualmente se encuentran en operación 416 km a través de contratos de concesión (Fenoco y Red Férrea del Pacífico) y 212 km a través de contrato de obra pública, para un total de 628 km en servicio.

De otra parte, el transporte fluvial, que en el año 2002 movilizó 3,5 millones de toneladas (el 2,9 % del total nacional), bajó su participación al 1 % en el año 2013, cuando movilizó 2,9 millones de toneladas a través de los 18.225 km de red fluvial navegable. Para revertir esta tendencia se está formulando el Plan Maestro de Transporte Fluvial de carga y pasajeros. Este Plan pretende fortalecer la institucionalidad a cargo de la red fluvial nacional y establecer estrategias para reactivar el transporte fluvial en todas sus dimensiones, usando entre otros insumos, los estudios para la navegabilidad de los ríos Meta, Atrato y Putumayo que se adelantaron en el cuatrienio. En cuanto a infraestructura fluvial y sus accesos, la única cuenca desarrollada en el país a lo largo de los últimos años es la del río Magdalena, en donde se han otorgado 16 concesiones portuarias entre 2004 y 2013. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, Invías y Cormagdalena, ha potenciado la utilización de la red fluvial, mediante proyectos como la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena y los estudios para la navegabilidad de los ríos Meta, Atrato y Putumayo.

A través de las terminales del sistema portuario colombiano se movilizaron 165 millones de toneladas (MTA) durante 2014, aumentando en un 131 % con respecto a 2002, con un incremento promedio anual del 10,7 % en el último cuatrienio. Sin embargo actividades como el cabotaje mantuvieron una participación inferior al 1 %, aun cuando representa una alternativa factible al transporte de mercancías para zonas costeras no interconectadas.

El crecimiento de la carga movilizada en puertos estuvo acompañado por un incremento de la inversión privada en el sector, la cual se duplicó entre 2010 y 2013, principalmente en las zonas portuarias de Santa Marta, Buenaventura, Cartagena y Barranquilla. No obstante, ante los retos que depara el aumento del comercio exterior y la entrada en operación de la ampliación del Canal de Panamá, estas inversiones requieren complementarse con el mejoramiento de los accesos marítimos y terrestres, que permitan garantizar la confiabilidad y disponibilidad de la infraestructura con un nivel de servicio e interfaces adecuadas, así como institucionalidad capaz de generar mejores instrumentos de ordenamiento y planificación.

Durante el cuatrienio pasado se avanzó en la consolidación y mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria a través de 62 intervenciones estratégicas en aeropuertos no concesionados y de obras de modernización en los 17 aeropuertos concesionados. Así mismo, entraron en servicio las nuevas terminales nacional e internacional de pasajeros del aeropuerto El Dorado en Bogotá y se firmaron nueve acuerdos bilaterales de transporte aéreo. En cuanto a seguridad aérea, en el periodo 2011-2014 no se presentó ningún accidente de aviación comercial regular ni fatalidades en el transporte comercial de pasajeros; así mismo, la tasa de accidentalidad para todo tipo de aviación por cada 10.000 salidas a diciembre de 2013 fue de 0,18, inferior al promedio de América Latina (0,36). Se requiere, sin embargo, implementar mecanismos para garantizar el acceso aéreo a comunidades que no cuentan con otro medio de transporte y fortalecer los

estándares de seguridad aérea de cara al crecimiento de la demanda de este modo durante el siguiente cuatrienio.

De otra parte, en 2013 se movilizaron 28,6 millones de pasajeros, incrementándose en un 42 % respecto al año 2010, en parte como resultado de la reducción del cargo de combustible y la entrada en operación de aerolíneas de bajo costo, lo cual fomentó una sana competencia entre los operadores que prestan el servicio de transporte aéreo comercial nacional e internacional, y se reflejó en precios más asequibles de los tiquetes para el usuario final.

Para atender reconstrucción de los impactos que generó el Fenómeno de la Niña en los años 2010-2011, el Ministerio de Transporte presentó ante el Fondo de Adaptación inversiones por \$2.1 billones, con los cuales se viene reconstruyendo los puntos críticos afectados por inundaciones y deslizamientos. Lo anterior evidencia la necesidad del sector de continuar involucrando medidas de reducción de riesgo y de adaptación al Cambio Climático.

Los retos que implica la consolidación de infraestructura de transporte requieren de instancias de coordinación institucional articuladoras de tareas y responsabilidades. Por esta razón, a través de la Ley de Infraestructura se creó la Unidad Técnica de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT) y la Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte (CRIT), que entrarán en operación a partir de 2015.

En cuanto a servicios de transporte, desde la implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) en el año 2002, las condiciones de movilidad en las ciudades con sistemas de transporte público<sup>26</sup> han variado notablemente: su transformación se observa fundamentalmente en el descenso de la intención de uso de transporte público en las principales ciudades, la cual pasó del 73 % en 2002 al 51 % en 2012<sup>27</sup>, y consecuentemente el incremento del uso de vehículo privado, que ha pasado en este mismo periodo del 18 % al 29 %<sup>28</sup> (Franco, 2012). De continuar esta tendencia, en 10 años habría en las ciudades tanta gente desplazándose en medios privados como en públicos, lo que conduciría a condiciones de congestión, contaminación y accidentalidad insostenibles.

---

<sup>26</sup> Los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en las ciudades con más de 600.000 habitantes, y los sistemas estratégicos de transporte público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000 habitantes.

<sup>27</sup> El año 2002 se constituye en punto de quiebre notable de algunas variables macroeconómicas, de alta incidencia en las proyecciones de demanda de los sistemas de transporte, tales como: el índice de precios al consumidor (IPC), que comienza a hacerse menor cada año; el aumento interanual del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) que supera la inflación en un rango de uno a dos puntos porcentuales; la variación interanual del endeudamiento, es decir, el incremento en créditos de consumo adquiridos por los colombianos, reportados por las entidades bancarias, con un 2 % anual; y la evolución de la tasa representativa del mercado (TRM) media anual del dólar norteamericano en pesos colombianos, que comienza una declinación consistente. Estos hechos configuran un escenario de mayor facilidad para adquisición de bienes importados (entre ellos, automóviles y motocicletas), que a su vez, bajaron consistentemente de precio en el periodo señalado.

<sup>28</sup> Datos para Cali, Bogotá, Cartagena, Medellín, Barranquilla, Ibagué, Bucaramanga, Valledupar, Pereira y Manizales.

A lo anterior se suma que algunas metas como la reducción de sobreoferta<sup>29</sup> y la disponibilidad de la infraestructura para los Sistemas de Transporte, establecidas en los documentos CONPES para la implementación de los proyectos, no se han cumplido oportunamente. Esto ha generado dificultades para alcanzar las demandas estimadas, y ha influido negativamente en la sostenibilidad financiera de los mismos, afectando la calidad del servicio prestado. Igualmente, se ha incrementado la ilegalidad y la informalidad en las ciudades, fenómenos que por la falta de control han afectado las demandas esperadas.

Durante el cuatrienio se aprobó la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Neiva, y adicionalmente se realizaron esfuerzos por parte del Gobierno nacional para la eliminación de componentes de infraestructura en las tarifas de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo de las ciudades de Cali, Barranquilla y Cartagena, que estaban afectando de manera directa la operación de estos sistemas.

Las dinámicas de la urbanización, los incentivos a la expansión urbana, el crecimiento poblacional de las ciudades en Colombia y los procesos de conurbación han incrementado las demandas de transporte y de soluciones de movilidad acordes con las características de los territorios. No obstante, de los 61 municipios del país con población mayor a 100.000 habitantes para 2014 (proyección DANE) solo 29 ciudades han elaborado planes de movilidad —la mayoría con apoyo del Gobierno nacional—. La implementación de dichos planes, en la mayoría de los casos, se ha reducido a la ejecución de proyectos de infraestructura vial y a la puesta en marcha de estrategias para la disminución de la congestión y la gestión de tráfico en las grandes ciudades, sin considerar la integración del transporte y la movilidad con el modelo de ciudad y con el ordenamiento urbano y regional de territorios estratégicos de importante dinámica económica, productiva y poblacional.

Como consecuencia, se presentan proyectos urbanos desarticulados con la oferta de transporte, así como procesos de densificación y expansión de las ciudades sin proveer la infraestructura de transporte necesaria. Lo anterior conduce a la pérdida de oportunidades para generar mejores entornos urbanos con áreas transformadas e integradas no solo al transporte, sino al espacio público y a los usos de las edificaciones. Situación que se ve agravada por falta de articulación institucional entre las entidades que lideran la planeación de los municipios y los encargados de formular y ejecutar proyectos de movilidad y transporte.

Asimismo, no se han dado procesos adecuados de coordinación entre las diferentes modalidades de transporte, situación que redundo en que la prestación del transporte público intermunicipal, transporte individual y el transporte especial en las zonas urbanas se haya convertido en una

---

<sup>29</sup> La estructuración de los sistemas prevé acciones por parte de las administraciones locales, tales como la cancelación o reorganización de rutas del TPC, el cumplimiento de planes de desintegración física y controles a prestación de servicio informal e ilegal, entre otras, con el fin de evitar la competencia a los sistemas propuestos.

competencia adicional a la operación de transporte público formal; y de otra parte, que no se propongan alternativas que minimicen los impactos negativos a los usuarios.

De manera complementaria, la operación de transporte interurbano de pasajeros, basada en la libertad de tarifas y de horarios, ha permitido que se cubran de una manera uniforme y regular las rutas con altos niveles de demanda, aunque, en la mayoría de los casos, no con la calidad que se requiere. Adicionalmente, los recorridos con bajos o medios requerimientos de usuarios presentan problemas de cobertura y costos, lo que ha generado instalaciones a lo largo de todo el territorio nacional que funcionan como paraderos donde se presta el servicio intermunicipal de manera informal y sin ningún tipo de control.

Por otro lado, en las evaluaciones ex-post realizadas entre 2010 y 2012, para los SITM de Cali, Pereira, Bucaramanga y Barranquilla, se identificaron ahorros significativos en el tiempo de viaje de los usuarios, impactos positivos en el desarrollo urbano de las zonas cercanas a los sistemas de transporte y tasas internas de retorno social que alcanzan hasta el 45 %; aunque se evidencia el desaprovechamiento del aumento del valor del suelo generado con la construcción e implementación de los sistemas de transporte, y la falta de procedimientos o mecanismos claros de aplicación de herramientas de captura de valor que permitan la reinversión de estos recursos en infraestructura o en operación de los sistemas de transporte.

En materia de movilidad en medios no motorizados actualmente se realizan entre el 8 % y el 30 % de los viajes en bicicleta o a pie<sup>30</sup> (Franco, 2012; Departamento Nacional de Planeación, 2012, 2013; Popayán, 2013; Neiva, 2007), cuyas iniciativas de promoción más exitosas se pueden observar en ciudades como Montería,<sup>31</sup> Medellín,<sup>32</sup> y Bogotá,<sup>33</sup> por su parte, el transporte urbano en automóviles particulares y motos representa entre el 19 % y el 49 % de los viajes y adicionalmente es responsable del 21 % de las emisiones de GEI<sup>34</sup> (Ministerio de Transporte, 2014). Por lo anterior, se requiere promover el uso de medios más sostenibles, que generen beneficios en términos ambientales, facilidad en el acceso a ciertas zonas de las ciudades así como a estaciones, paraderos y portales, beneficios de economía familiar, de salud física y mental, y mejoras en la calidad del paisaje urbano.

---

<sup>30</sup> Datos para las ciudades con Sistemas de Transporte en implementación.

<sup>31</sup> Recuperación del Parque Ronda Río Sinú; Campaña para población escolar 'Pedaleo, estudio, me supero'; Estrategia Campo Amable: bicicletas para niños y niñas de la zona rural; Campaña martes de bici para funcionarios públicos; Programa Conexión verde para construcción de infraestructura; Día sin Carro.

<sup>32</sup> Campañas de pedagogía *Manual del ciclista urbano*; campaña Feria de las Flores a ritmo de bicicleta; colectivos de ciclousuarios; sede del Foro Mundial de la Bicicleta 2015; programa 'Pa' clase en bici'; concurso: ¿Qué solución creativa propones para reducir el uso del vehículo particular?; campaña Barrios Amigables con la bicicleta en Medellín; Sistema EnCicla.

<sup>33</sup> Sistema de bicicletas públicas de Bogotá, Programa rutas seguras en ciclorrutas y bicicarriles, Día sin Carro, creciente red de vías exclusivas, jornadas de ciclovía dominical y nocturna, campañas de pedagogía a ciclousuarios; numerosos colectivos de ciclousuarios.

<sup>34</sup> Gases efecto invernadero (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, PFC, HFC, SF<sub>6</sub>, NF<sub>3</sub>).

En relación con la Seguridad Vial, es pertinente resaltar que, de los 1.102 municipios del país, alrededor de ochocientos (800) no cuentan con un organismo de tránsito que permita realizar acciones contundentes en esta materia. Como muestra de ello, las mediciones de accidentalidad vial dan cuenta de un número total de 53.126 accidentes de tránsito en el país (RUNT, Ministerio de Transporte, 2012), debido principalmente a la carencia de acciones en términos de seguridad vial, las tasas crecientes de adquisición de vehículos, especialmente motocicletas, fenómenos de movilidad informal y las altas velocidades en zonas urbanas e interurbanas. En relación con este último factor, son significativas las cifras de fallecidos y lesionados, que en 2013 fueron de 700 y 5.700 personas, respectivamente.

Según el modo de transporte, se destaca una alta participación de las motocicletas en los índices de siniestralidad en el país, correspondiente al 44 % del total de las víctimas fatales, y se estima que 3.952 personas fueron víctimas de accidentes de tránsito en condición de ocupantes de vehículos de servicio público, de las cuales 215 fallecieron, por lo que es necesario revertir las tendencias en accidentalidad y establecer mecanismos de control y prevención que consideren la seguridad de todos los usuarios en modos de transporte público y privado.

Con el propósito de conformar la institucionalidad necesaria para enfrentar esta problemática, se creó la Agencia Nacional de Seguridad Vial mediante la Ley 1702 de 2013, así como la actualización y ajuste del Plan Nacional de Seguridad Vial<sup>35</sup>, en el cual se incluyeron las estrategias a seguir para fortalecer la Política Nacional de Seguridad Vial.

En materia de transporte automotor de carga, los servicios actualmente prestados presentan un bajo nivel de estandarización, en parte debido a condiciones inherentes a un parque automotor con indicios de obsolescencia -y las subsecuentes externalidades negativas: congestión, contaminación y accidentalidad-, sumadas a la alta informalidad verificable en algunos segmentos de carga. La anterior situación ha provocado como reacción por parte de las autoridades la promulgación de numerosas iniciativas de orden normativo y regulatorio, que a su vez han traído inestabilidad en el marco de reglas que rigen el mercado y desincentivos a la competencia.

Se han venido generando progresivamente instrumentos regulatorios sobre combustibles, tecnología vehicular, transacciones, provisión de información de parte del operador y entrada al mercado, entre otros aspectos, los cuales requieren ser revisados en detalle, con miras a plantear una política que defina reglas estables en el mediano y largo plazo para los múltiples actores involucrados, a efectos de introducir las mejoras requeridas mediante procesos que garanticen una gradualidad adecuada.

---

<sup>35</sup> Resolución 2273 del 06 de agosto de 2014 – “Por la cual se ajusta el Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2021 y se dictan otras disposiciones”.

## 5. Desarrollo minero-energético para la equidad regional

La relevancia del sector minero-energético como uno de los motores del desarrollo del país se entiende al analizar su participación en el PIB, que pasó del 9,7 % en el cuatrienio 2006-2009 al 11,2 % en el periodo 2010-2013. Dentro del sector minero-energético, el subsector de hidrocarburos es el principal jalonador del PIB, con una participación del 52,3 % del total del aporte del sector en los años 2010-2013.

De igual forma, el crecimiento del sector en el último cuatrienio respondió en buena medida a un entorno de precios altos, que se reflejó en mayor Inversión Extranjera Directa (IED), que pasó del USD\$ 4.961 millones en el año 2010 a USD\$ 8.281 millones en 2013, con una tasa de crecimiento promedio interanual de 46 %.

En 2013 el sector de minas y energía aportó \$29,8 billones al Estado por concepto de regalías, impuestos y dividendos, equivalentes al 32 % de los ingresos corrientes de la Nación. En el caso específico de las regalías, estas pasaron del orden de los \$ 21,1 billones en el periodo 2006-2009 a \$ 37 billones en el periodo 2010-2013, con un incremento del 75,4 % en el último cuatrienio. Tales recursos, a través del nuevo Sistema General de Regalías, han facilitado la ejecución de proyectos de desarrollo territorial a lo largo del país.

En 2013 se alcanzó una producción récord de 1.007 miles de barriles por día (KBPD), y durante el 2014 se mantuvo una producción promedio de 984 KBPD. Así mismo, las inversiones en exploración por parte de la industria aumentaron los niveles de reservas de petróleo, con resultados más limitados en gas natural. Respecto a las reservas de petróleo, en el año 2013 se dio el nivel más alto de los últimos quince años, con un total de 2.445 miles de barriles (Mbbbl), con un nivel de autosuficiencia (reservas/producción) de 6,6 años.

En lo que respecta a la producción de gas natural, la declinación de los campos de La Guajira<sup>36</sup> no se ha visto compensada totalmente por nuevos descubrimientos, lo que ha ocasionado una reducción progresiva de la cantidad disponible.<sup>37</sup> Lo anterior, sumado al crecimiento de la demanda residencial e industrial y a las condiciones particulares de la demanda para generación de energía eléctrica, lleva a que hoy en día la demanda exceda a la oferta en condiciones de baja hidrología, en las que se demandan grandes volúmenes de generación de termoeléctricas. Las reservas de gas natural, que en el año 2010 eran del orden de 5,4 TPC, hoy se mantienen en 5,5 TPC, lo que implica una eventual pérdida de autosuficiencia hacia el año 2017.

---

<sup>36</sup> Los campos de La Guajira, con 42 % de la producción total en 2014, son los de mayor producción de gas natural actualmente en el país.

<sup>37</sup> Conforme a las declaraciones de producción del año 2014, se espera que en los próximos cuatro años la capacidad total de producción se reduzca a una tasa de alrededor del 4 % anual, que equivale a aproximadamente 50 Millones de pies cúbicos por día (MPCD).

De otra parte, en algunos casos el sistema de transporte de gas no se ha expandido con la oportunidad y en la capacidad requerida por el mercado. El servicio público domiciliario de gas natural cuenta con una cobertura efectiva del 78 % con corte al año 2013. El Gobierno ha buscado expandir la oferta de gas natural con la conexión de nuevos usuarios a través del Fondo Especial Cuota de Fomento (FECF), con el cual se han estructurado proyectos de expansión que han permitido atender a 269.720 nuevos usuarios.

En cuanto al gas licuado de petróleo (GLP) en los próximos años la producción se incrementará de 25.000 barriles día en 2014 a 40.000 en 2017, con lo cual se generará un excedente significativo. El GLP consumido en los hogares mantuvo niveles medios de penetración tanto en cabeceras como en áreas rurales. En las zonas rurales, la leña sigue siendo el energético de mayor uso: el 51 % de los hogares todavía usa leña, carbón o madera como combustible para cocción de alimentos. Con el fin de expandir la prestación del gas combustible en el sector rural, a partir de mayo de 2014 comenzó el otorgamiento de los subsidios al consumo del GLP distribuido mediante cilindros en los departamentos de Nariño, Putumayo, Caquetá y San Andrés y Providencia.

En lo que respecta al sector de combustibles líquidos, se presentó una tendencia al alza en la demanda, que superó la oferta de producción de las refinerías colombianas; por tal razón en 2014 se tuvo que importar en promedio un 58 % del ACPM que se consume en el país. Asimismo, se identificó que el contrabando de combustibles que ingresó al país pasó de 582.000 galones diarios en el año 2010 a 678.000 galones diarios en el año 2013,<sup>38</sup> lo cual genera para el Estado el reto de frenar esta actividad ilícita.

Buena parte de los combustibles que se consumen en el país corresponde a una mezcla entre combustibles de origen fósil y biocombustibles, como resultado de la aplicación de una política pública en materia agraria. La capacidad instalada para la producción de biocombustibles se ha incrementado entre 2010 y 2013, en etanol de 1.100.000 a 1.200.000 litros-día, y en biodiesel de 1.297.000 a 2.400.000 litros-día. Como desarrollo de la política consignada en el Documento CONPES 3510 de 2008, se han fomentado inversiones para incrementar la capacidad instalada de producción en un 50 % adicional, tanto para el etanol como para el biodiesel, que estará en operación entre los años 2015 y 2016. Este incremento de capacidad instalada satisfará el mercado local, y abrirá la oportunidad de colocar el producto nacional en mercados internacionales.

En el caso del servicio público de energía eléctrica, el país cuenta con la energía suficiente para atender la demanda los próximos cinco años con los proyectos existentes y los que van a entrar en operación en ese período, aun en períodos de hidrologías críticas. El 40 % de la energía

---

<sup>38</sup> DIAN. Informe mensual de estimación de contrabando; destinación ilegal, costo fiscal y beneficio por exención tributaria en zona de frontera de combustibles año 2014". Versión Nro. 06-2014. Fecha de elaboración: 5 de septiembre de 2014.

firme del sistema se encuentra respaldada por plantas de generación térmica, las cuales se han visto limitadas a utilizar combustibles líquidos,<sup>39</sup> que tienden a ser más costos que otras alternativas.

La cobertura pasó de 94,9 % en el año 2009 a 97,21 % en el año 2014, presentando un incremento de alrededor de 250.000 nuevos usuarios en cinco años, y un mejoramiento de las condiciones de 30 de las 39 cabeceras municipales de las zonas no interconectables y apartadas del país que hoy cuentan con ese servicio durante las 24 horas del día. No obstante lo anterior, dada la dispersión de las viviendas que todavía no cuentan con el servicio, se estima que los recursos necesarios para lograr la universalización del servicio en los próximos cinco años ascienden a \$ 5 billones, con un costo de aproximadamente \$ 10 millones por nuevo usuario atendido.<sup>40</sup>

Los subsidios que buscan facilitar el acceso al servicio de energía eléctrica son financiados a través de la contribución de los usuarios de mayores ingresos de los estratos 5, 6 y comercial, y transferencias directas del Presupuesto General de la Nación. Los recursos aportados por el Estado crecieron significativamente en los últimos años, y hoy representan el 63 % del total de los subsidios, al pasar de \$ 436.505 millones en 2010 a \$ 1.360.509 millones en 2014, como consecuencia principalmente de la eliminación de la contribución del 20 % del valor facturado a los usuarios industriales, según lo establecido por la Ley 1430 de 2010.

El sector minero, por su parte, se ha caracterizado por la diversidad en el ejercicio de la actividad, en características tales como la escala de producción, el tipo de mineral producido y el grado de formalidad. De acuerdo con cifras del Censo Minero de 2010, el 1 % de las unidades de producción minera (UPM) son consideradas grandes empresas, el 26 % medianas y el 72 % pequeñas. De otra parte, el 19,3 % de estas unidades se dedicaron a la explotación de carbón, el 31,7 % a la explotación de minerales metálicos y el resto, a la explotación de minerales no metálicos.

Entre 2000 y 2012 la producción del sector creció significativamente. En carbón, pasó de 38,2 89 millones de toneladas al año (133 % de crecimiento), en ferroníquel de 27.736 a 47.407 toneladas (71 %) y en oro de 37 a 66.17 toneladas (79 %). No obstante, el crecimiento en la producción se ha generado por expansiones en los proyectos y empresas existentes desde hace varias décadas y no por la entrada de nuevos proyectos. Asimismo, desde 2013 los niveles de producción del sector minero han disminuido, principalmente por la baja en los precios internacionales y las dificultades ambientales y sociales para la ejecución de los proyectos.

---

<sup>39</sup> Conforme a la Energía Firme para el Cargo por Confiabilidad (ENFICC). declarada por los agentes para el período diciembre de 2014-noviembre de 2015.

<sup>40</sup> Cifras tomadas del Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica (PIEC) realizado por la UPME.

La inexequibilidad declarada por la Corte Constitucional de la Ley 1382 de 2010, que modificaba el Código Minero, generó vacíos jurídicos que se intentaron corregir con la expedición de decretos; sin embargo, el Consejo de Estado decidió suspender provisionalmente estos decretos, lo que ha limitado al Estado para la administración del recurso minero.

En el cuatrienio pasado, se hicieron esfuerzos por fortalecer la institucionalidad minera. Para ello se creó el Viceministerio de Minas, encargado funcionalmente de la formulación de políticas y acciones para el desarrollo del sector minero, la Agencia Nacional de Minería (ANM), como la autoridad minera en todo el territorio nacional y en consecuencia es la responsable de la administración de los recursos mineros, y el Servicio Geológico Colombiano (SGC), como instituto científico y técnico cuyo objeto es, entre otros, realizar la investigación científica básica y aplicada del potencial de recursos del subsuelo.

## **B. Visión**

En 2018 Colombia será uno de los países más competitivos y productivos de la región, consolidando un crecimiento económico sostenido e inclusivo, y con acceso a oportunidades de empleo de alta calidad. Esto se logrará a partir de un uso eficiente de las ventajas comparativas, de una oferta más amplia y moderna de conectividad física y digital, de la sofisticación y diversificación de los bienes y servicios, y una mejora sustancial en el aprovechamiento y uso adecuado de los recursos naturales. Así, el país contará con empresas y regiones que compiten en un mercado globalizado, siendo el conocimiento, el talento humano, las tecnologías y la innovación la base fundamental para el aumento de la productividad.

Estos propósitos encaminarán a Colombia a convertirse en uno de los tres países más innovadores de América Latina en 2025. Para lograrlo, el país disminuirá el rezago que existe en materia de CTI, focalizando la formación de talento humano, infraestructura, financiación y cultura de CTI para que se logren avances cualitativos en la calidad y el impacto de la investigación. El Gobierno Nacional velará para que el desarrollo tecnológico y la innovación respondan a las necesidades actuales y futuras del aparato productivo del país y a las problemáticas sociales. Asimismo, el sector privado aumentará su participación en actividades de CTI, financiando el 50% de la investigación y el desarrollo que se adelante en el país. Estas estrategias permitirán que en 2025 Colombia esté en capacidad de crear aglomeraciones de ciencia, tecnología e innovación, ciudades con vocación hacia la generación de conocimiento, y empresas y tecnologías estratégicas para la competitividad del país en el largo plazo.

Colombia adoptará una cultura generalizada de apropiación de las TIC, garantizando el acceso de toda la población a los servicios asociados, llevando al país a formar parte activa de la sociedad de la información, el conocimiento y la tecnología, mediante el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales que respondan a las necesidades de todos los sectores, y

mejorando las capacidades de los colombianos para el uso de las mismas. Esto contribuirá de manera positiva al cierre de brechas, a la generación de capacidades y oportunidades para el desarrollo integral de las personas, al mejoramiento de la calidad de vida y, por tanto, a la construcción de una Colombia más educada, equitativa y sin pobreza.

La conectividad física no sólo estará enfocada en obras que reduzcan distancias o incrementen velocidad, sino en proyectos multimodales que permitan reducir costos de transporte, consumo energético e impactos ambientales. Lo anterior, junto con los desarrollos logísticos, permitirá un mayor intercambio comercial, conectando las regiones y maximizando sus vocaciones productivas. Esto también contribuirá a maximizar la presencia del Estado y a la reconciliación, facilitando el encuentro de los ciudadanos para el diálogo, el debate y la convivencia. Asimismo, se contará con Servicios de Transporte Público Urbano e infraestructura para movilidad activa de calidad para los ciudadanos, fortaleciendo la visión de un modelo de transporte equitativo, accesible y eficiente.

El sector minero-energético seguirá siendo uno de los motores de desarrollo del país, a través de su aporte al crecimiento económico, al aparato productivo, al empleo rural y a la inversión privada. Para esto, Colombia aprovechará al máximo su potencial en recursos naturales, tanto renovables como no renovables, bajo los más altos estándares ambientales y sociales, en articulación con las demás políticas sectoriales, las autoridades territoriales y la sociedad civil. Lo anterior permitirá generar los recursos necesarios para garantizar el financiamiento de los diferentes planes y programas públicos.

Para el logro de esta visión se han planteado cinco grandes acciones en el marco de esta estrategia, las cuales se describen en la siguiente sección.

## **C. Objetivos, estrategias y metas**

### **Objetivo 1. Incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo**

Debido a que la competitividad y la innovación emergen de las empresas, se comprende que las mismas deben ser el centro de gravedad de una política de desarrollo productivo que tenga como objetivo el aumento de la productividad y que los esfuerzos para que ellas mejoren sus productos y su eficiencia productiva deben ser focalizados. Por este motivo, el enfoque empresarial es el eje que articula la política de desarrollo productivo, que se presenta a continuación, con la de ciencia, tecnología e innovación, la cual se discute en la siguiente sección.

En este contexto, se implementarán las siguientes estrategias: 1) internacionalizar los sectores productivos de bienes y servicios, 2) fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas,

3) racionalizar la regulación para la competitividad empresarial, 4) promover el desarrollo regional sostenible, 5) profundizar el financiamiento y la formalización empresarial, 6) incentivar el desarrollo de una economía naranja, y, 7) hacer los ajustes institucionales requeridos.

#### **a. Internacionalizar los sectores productivos de bienes y servicios**

Uno de los resultados que mostrará una evolución favorable en el desarrollo productivo e internacionalización del país será el incremento de las exportaciones de bienes no minero-energéticos y de servicios. Para ello es necesario: 1) aumentar la admisibilidad en el exterior de los productos y servicios nacionales; 2) fortalecer las capacidades metrológicas; 3) incrementar los ingresos de las cuentas de viajes y transporte de la balanza de pagos; 4) insertarse en cadenas globales de valor; 5) fortalecer la competitividad de las zonas francas y evaluar la política arancelaria; 6) contar con un sistema de aduanas más eficiente para apoyar el comercio internacional; y, 7) brindar información relevante y acompañamiento técnico a los exportadores de servicios.

El primer componente de la estrategia hace referencia a la necesidad de lograr un acceso efectivo de los productos y servicios colombianos en los mercados de los países con los cuales se tienen acuerdos comerciales. Alcanzar este objetivo implica, en primera instancia, la adecuada participación del país en los foros donde se deciden las reglas del juego comerciales<sup>41</sup> y en los cuales se construyen las reglas y estándares hacia el futuro, y en segunda instancia, requiere la articulación de esfuerzos privados y públicos para identificar y resolver las limitaciones para exportar relacionadas con requisitos técnicos de acceso y requisitos aduaneros, entre otros. En este sentido, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelantará acciones para fortalecer la institucionalidad requerida para el aprovechamiento de acuerdos comerciales y coadyuvar hacia la solución de barreras no-arancelarias, incluyendo las barreras sanitarias y fitosanitarias, de calidad y de admisibilidad identificadas por este Ministerio. En el caso del sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA desarrollarán acciones estatales que permitan la admisibilidad en el exterior de una parte importante de los productos del sector con potencial de exportación. Los requisitos de admisibilidad de tipo sanitario y fitosanitario se tratarán con más detalle en capítulo *Transformación del campo*.

En adición a lo anterior, Bancóldex continuará ofreciendo productos y servicios financieros a los exportadores tales como compra de títulos valores, coberturas cambiarias y compra de cartera internacional.

El segundo componente de la estrategia, es el fortalecimiento de las capacidades metrológicas. En este sentido, se entiende que para incrementar la calidad tanto de la oferta exportable como de la producción nacional es indispensable fortalecer las capacidades de medición del país,

---

<sup>41</sup> Como por ejemplo OMC, OECD, APEC, TISA, BIPM, OMPI.

reduciendo los costos de transacción del sector productivo e incrementando la oferta de ensayos metrológicos para la industria. Por ello, a la par del fortalecimiento de las capacidades metrológicas legales y de revisión de reglamentos técnicos en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, resulta necesario que el Instituto Nacional de Metrología (INM) demuestre la idoneidad de sus mediciones mediante la publicación de sus capacidades de medición y calibración (CMC), para lo cual se deben fortalecer sus competencias técnicas en infraestructura y recurso humano. Debido a lo anterior, el Gobierno nacional mantendrá la asignación de recursos de inversión del INM en, al menos, los niveles promedio de los últimos tres años, de tal forma que le permitan orientar sus esfuerzos y construir y acondicionar los laboratorios para los sectores de alimentos, laboratorios clínicos, medio ambiente, petroquímicos y biocombustibles, entre otros.

De igual manera, el Gobierno nacional desarrollará un mecanismo que permita la certificación de las competencias técnicas del personal del INM, que soporten los procesos de publicación internacional de las CMC. Lo anterior, con el objetivo de ampliar la oferta de servicios prestados por el Instituto en las áreas de calibración, capacitación, asistencia técnica, programas de comparación interlaboratorios y materiales de referencia.

Por otro lado, el Gobierno nacional expedirá una política nacional de laboratorios que contenga estrategias dirigidas a mejorar la capacidad técnica y trazabilidad metrológica de los laboratorios de ensayo y calibración de Colombia como herramienta determinante para mejorar la competitividad, innovación y protección al consumidor. Esta política planteará acciones concretas para los laboratorios públicos y a través de ella se asignarán los recursos para: 1) armonizar la normatividad relacionada con su creación, operación y especialización en el territorio colombiano, definiendo competencias y alcances; 2) fortalecer las instituciones que los administran; 3) generar y fortalecer sus capacidades técnicas y científicas; y 4) crear y consolidar la infraestructura necesaria para garantizar que los laboratorios puedan prestar servicios de ensayo y calibración precisos.

El tercer componente de la estrategia es el de incrementar los ingresos de las cuentas de viajes y transporte de la balanza de pagos. Para ello, se ampliarán los recursos destinados a la promoción y competitividad turística, liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y ejecutada a través de Procolombia y el Fondo Nacional de Turismo (Fontur). Así mismo, se focalizarán las estrategias para la atracción de más turistas.

El cuarto componente, consiste en lograr la adecuada inclusión de nuestras empresas en las cadenas globales de valor (CGV). En la actualidad, las CGV representan una gran parte del comercio y la producción mundial de bienes y servicios. Más que bienes producidos en un país específico, tenemos bienes “hechos en el mundo” con componentes obtenidos en distintos países. En este contexto, la ubicación efectiva de nuestras empresas en los eslabones de las CGV abre el

camino a posibilidades de crecimiento y sofisticación particulares. Por ello, en el marco del acceso preferencial alcanzado en los tratados de libre comercio vigentes, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del programa de transformación productiva, identificará las oportunidades del país para que los sectores que hoy hacen parte del programa se inserten en las CGV.

En quinto lugar, se hace necesario fortalecer los esquemas de zonas francas como un instrumento efectivo para la atracción de inversiones nacionales y extranjeras. Este instrumento será evaluado con el fin de ampliar sus fortalezas y sus impactos positivos en la inversión y el desarrollo productivo y social de las regiones del país. De otra parte, se llevará a cabo una evaluación de la estructura arancelaria con la que cuenta el país, con el fin de proponer mejoras en términos de aranceles y de procedimientos.

El sexto componente, hace referencia a la necesidad de contar con un sistema de aduanas más eficiente para apoyar el comercio internacional. Para ello se mejorarán las capacidades de la infraestructura de aduanas del país, con particular atención a las zonas de frontera, para lo cual se dará celeridad a la reglamentación y desarrollo de la Ley de lucha contra el contrabando y el lavado de activos, tal y como se menciona en el capítulo de buen gobierno. También se emprenderán acciones encaminadas a la facilitación de los procesos de comercio exterior y aprovechamiento del potencial de la intermodalidad y de las infraestructuras logísticas especializadas (ILE).<sup>42</sup>

Finalmente, el séptimo componente, destaca la necesidad de brindar información relevante y acompañamiento técnico a los exportadores de servicios el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Para ello, se adelantarán las siguientes acciones: 1) en conjunto con Procolombia se elaborará una campaña de difusión tendiente a ofrecer información a los empresarios del sector de servicios sobre la normativa aplicable, los incentivos y herramientas y los mercados destinos de exportación; 2) se elaborarán investigaciones de mercado sectoriales y estudios relacionados con la inserción de los servicios en las CGV; 3) en conjunto con Procolombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia se definirán actividades específicas tendientes a brindar acompañamiento y asistencia a los empresarios colombianos del sector de servicios que tengan interés de exportar a mercados objetivo donde se cuente con embajadas y oficinas comerciales; y 4) de manera complementaria, el Ministerio dispondrá en su página electrónica una sección dedicada a reportar la información más relevante para el sector.

---

<sup>42</sup> Infraestructuras logísticas especializadas tales como nodos de abastecimiento mayorista, centros de transporte terrestre, áreas logísticas de distribución, zonas de carga terrestre, centros de carga aérea, zonas de actividades logísticas portuarias, puertos secos y zonas logísticas multimodales (Decreto 736 de abril de 2014).

## b. Fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas

Las capacidades tecnológicas se refieren a los conocimientos y habilidades para adquirir, usar, absorber, adaptar, mejorar y generar nuevas tecnologías. A partir de esta definición, es posible establecer dos tipos de capacidades tecnológicas: de innovación y de absorción. Las capacidades de innovación son las habilidades que las empresas desarrollan para alcanzar nuevas combinaciones de los factores existentes, en tanto que las capacidades de absorción son las habilidades para reconocer el valor del conocimiento nuevo y externo, asimilarlo y aplicarlo con fines comerciales (Lugones *et al*, 2007).

De este modo, el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de las empresas permitirá incrementar el porcentaje de empresas innovadoras en el país y para ello será necesario: 1) aumentar la oferta y cobertura de servicios empresariales disponibles; 2) aumentar el número de empresas que crecen rápida, rentable y sostenidamente jalonadas por innovación; 3) promover los encadenamientos productivos; y, 4) generar capacidades en las empresas sobre el uso eficiente de recursos, la caracterización de consumos y la construcción e implementación de portafolios para el desarrollo bajo en carbono.

El primer componente: *aumentar la oferta y cobertura de servicios empresariales disponibles*, está dirigido a favorecer el mejoramiento y adopción de capacidades de gestión y gerencia,<sup>43</sup> así como conocimiento especializado relacionado con los procesos de producción y comercialización, donde los centros de desarrollo empresarial local serán claves para aumentar la oferta y cobertura de servicios empresariales. Para ello, se tendrá en cuenta que los oferentes de servicios de desarrollo empresarial puedan variar de región a región y puedan proveer estos servicios de manera diferencial en una misma región, de acuerdo con los niveles de diferenciación de las capacidades tecnológicas de las empresas. En este mismo sentido, se implementará un programa enfocado en la adopción de tecnologías de gestión para el mejoramiento de la productividad, a partir de los resultados de la evaluación de impacto del programa piloto de extensión tecnológica.

El segundo componente, busca que las empresas crezcan rápida, rentable y sostenidamente jalonadas por innovación. Por eso es necesario que el país cuente con más empresarios con una mentalidad de estrategia empresarial e innovación, que aprovechan oportunidades en el mercado. Para ello se buscará promover el emprendimiento corporativo, que permita a empresas existentes encontrar nuevas oportunidades de negocio internas o externas, a través de, por ejemplo, capital de riesgo corporativo, intraemprendimiento, vigilancia y prospectiva tecnológica,

---

<sup>43</sup> Los resultados de la Encuesta de Gestión (*World Management Survey*) muestran que las prácticas de gestión de las empresas colombianas son en promedio más deficientes que en otros países de Latinoamérica y que estas prácticas podrían ser un factor que explique los bajos niveles de productividad de las empresas colombianas. Basado en esta información el Departamento Nacional de Planeación está diseñando un programa de extensión tecnológica para promover prácticas de gestión eficientes entre pequeñas y medianas empresas.

entre otras opciones. También, se buscará fortalecer las redes de apoyo financiero y no financiero para la innovación y el emprendimiento, con lo cual se espera responder a las necesidades de los empresarios según su nivel de desarrollo y potencial de crecimiento.

De acuerdo con lo anterior y en lo concerniente al apoyo a la actividad empresarial e innovadora de las empresas, Bancóldex migrará a un modelo de banca de desarrollo mediante el cual ofrecerá nuevas alternativas financieras y no financieras para apalancar el crecimiento y desarrollo empresarial colombiano, incluyendo la facultad de invertir en empresas del sector real y la de actuar como estructurador, gestor, administrador y/o inversionista de vehículos de inversión que tengan la naturaleza de fondos de fondos. Para ello, ofrecerá un conjunto de instrumentos de política de desarrollo productivo, con los que debe lograrse un aumento importante en ventas, productividad, cantidad y calidad de empleo, entre otros impactos positivos sobre el desempeño de las empresas.

Con el fin de poder articular y dinamizar la participación de nuevos inversionistas en este tipo de empresas, Bancóldex ofrecerá acompañamiento en adquisiciones, en la entrada de fondos de capital privado o de coinversión y en el apalancamiento de *spinoff* corporativos o incluso acompañando salidas a la bolsa de valores. Además, con el fin de brindar a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas colombianas una oferta de servicios financieros y no financieros de carácter integral y estructurado, es necesario consolidar la acción misional de la Unidad de Desarrollo e Innovación y el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Para este efecto, Bancóldex creará en su interior una Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial, que asumirá el objeto misional y las funciones de estos Programas bajo un enfoque unificado.

El tercer componente: *promoción de encadenamientos productivos*, está orientado a ampliar tanto los encadenamientos horizontales como los encadenamientos verticales de las empresas, teniendo en cuenta que el impulso a las complementariedades productivas a nivel interno, es fundamental para el desarrollo productivo local. Con esta finalidad, se avanzará en la construcción de un plan estratégico que oriente, articule y fortalezca las iniciativas existentes en el Gobierno nacional relacionadas con encadenamientos productivos. En relación con los encadenamientos verticales, se buscará crear competencias y capacidades tecnológicas en los proveedores de bienes y servicios de pequeñas, medianas y grandes empresas que puedan desempeñarse como empresas ancla. En cuanto a los encadenamientos horizontales, se buscará aprovechar economías de aglomeración para mejorar la productividad y competitividad en el mercado. Para ello, se continuarán apoyando, mediante recursos de cofinanciación no reembolsables, proyectos y actividades dirigidos al fortalecimiento de las cadenas productivas desde la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial de Bancóldex.

El cuarto componente: *generar capacidades en las empresas sobre el uso eficiente de recursos, la caracterización de consumos y la construcción e implementación de portafolios para el desarrollo bajo en carbono*, busca mejorar la eficiencia sostenible del sector productivo. Para este fin el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará un programa para el desarrollo bajo en carbono, mediante el cual se les proveerá a las empresas pertenecientes a cuatro cadenas productivas, metodologías que les permitan realizar la gestión y el monitoreo de emisiones, del uso de energía y de otros recursos. Así mismo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en cumplimiento del programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía, establecerá los lineamientos de política e instrumentos normativos que resulten necesarios para la promoción de programas de eficiencia Energética dirigidos a la Industria y el Comercio de forma articulada con otras iniciativas equivalentes en el territorio nacional. Así, se entenderá la gestión de la energía y la eficiencia energética como herramientas para la competitividad de la industria y el comercio, promoviendo el mejoramiento de procesos productivos, incorporación y desarrollo de nuevas tecnologías y el desarrollo de empresas y nuevos mercados.

### **c. Racionalizar la regulación para la competitividad empresarial**

Para mejorar el entorno en el cual el empresario se desenvuelve, se deben consolidar las reformas regulatorias y administrativas implementadas durante el último cuatrienio, así como promover aquellas que permitan reducir sus costos de transacción y eliminar barreras de entrada y salida de los mercados. Para lograr esto, se plantean los siguientes componentes específicos: 1) racionalizar los trámites para el desarrollo empresarial, 2) implementar mejores prácticas para la producción normativa.

Con el primer componente de racionalización de trámites, se busca continuar con la política de simplificación de trámites, pero de forma focalizada en aquellos que están relacionados con la creación, puesta en marcha y cierre de las empresas. Para ello, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizará una racionalización de los trámites que se encuentran a su cargo y gestionará ante los otros ministerios, a través del Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT), la identificación e implementación de cadenas de trámites y ventanillas únicas. Sobre este último aspecto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollará una ventanilla única para la creación de empresas, apalancada en el uso de tecnologías de información y comunicación, para disminuir el tiempo y los costos en el proceso de formalización mediante el registro empresarial.

Para complementar esta última acción, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará, en primer lugar, los límites de supervisión entre los distintos entes del Estado delegados por el Presidente de la República, dando claridad a las empresas del país acerca de cuál es el ente supervisor. En segundo lugar, avanzará en la conformación de una Central de Información Empresarial que tendrá como función principal recopilar y mantener información

económico-financiera sobre la actividad de las empresas y los grupos empresariales, tanto de los que tienen obligación legal de remitir la información a las nueve Superintendencias, como de los que se registran en las Cámaras de Comercio.

Adicionalmente, se avanzará en la implementación de un expediente digital para los procesos jurisdiccionales de Superintendencia de Sociedades. Así, entendiendo que cada uno de los procesos llevados por la Superintendencia representa aproximadamente 300 procesos ejecutivos que se adelantan ante la rama judicial, toda vez que en los procesos judiciales de insolvencia se incorporan todos los acreedores de una sociedad (múltiples partes), será posible atender aproximadamente 335.923 procesos ejecutivos en el año 2018. Con lo anterior, se contribuirá a la descongestión judicial del país y por tanto, al mejoramiento de las oportunidades de acceso a la justicia para los ciudadanos y empresarios.

Por último, se abordarán problemas regulatorios específicos que obstaculizan la adecuada participación del país en foros y negociaciones comerciales, así como el aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes. En cuanto a la participación en foros y negociaciones comerciales, esto se ha hecho evidente en el caso de la regulación de los licores, de servicios, de la inversión extranjera en sociedades concesionarias de televisión y de seguridad privada, cuota de pantalla, agencias comerciales de bienes, entre otros. Algunas de estas regulaciones, además, posibilitan la aparición de escenarios de contrabando y mercados ocultos que merman la competitividad del país y las finanzas públicas regionales.

Por su parte, en relación con el aprovechamiento de los acuerdos vigentes es necesario que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promueva entre los consejos profesionales y entre los colegios profesionales con función delegada, la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo de licencias y requisitos de ejercicio profesional. Así mismo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en conjunto con la DIAN, evaluarán la efectividad y uso de los instrumentos tributarios que favorecen el comercio exterior de servicios con el fin de realizar las modificaciones que sean necesarias.

El segundo componente, de implementación de mejores prácticas para la producción normativa, tiene como fin mejorar el proceso de la producción normativa en la rama ejecutiva del poder público, complementando las acciones del Documento CONPES 3816 de 2014. De acuerdo con lo anterior se desarrollarán tres acciones. Primero, para ello el MinCIT, adoptará y adaptará herramientas de análisis de impacto normativo para la elaboración de reglamentos técnicos. Segundo, el Gobierno nacional buscará fomentar la participación y garantizar que los intereses tanto de los ciudadanos como de los empresarios se tomen en cuenta en el proceso de producción normativa. Por lo tanto, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en coordinación con el DNP, creará el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), que busca hacer más eficiente y transparente el proceso de consulta pública y facilitar la

coordinación entre entidades en la expedición de normas. La función del SUCOP será la de centralizar los proyectos de decreto de carácter sustancial del Gobierno nacional, incluyendo la memoria justificativa, estudios técnicos que los sustentan (entre estos el Análisis de Impacto Normativo) y cualquier otro documento que les sirva de soporte, como comentarios, sugerencias o, incluso, propuestas alternativas. Tercero, en complemento al SUCOP, se realizarán ajustes normativos tomando en cuenta las buenas prácticas internacionales de países miembros de la OCDE, incluyendo la reglamentación el proceso de consulta pública para que se defina un periodo mínimo de 30 días para los proyectos normativos de carácter sustancial<sup>44</sup>, y se establezcan las excepciones a este requerimiento.

#### **d. Promover el desarrollo regional sostenible**

De manera articulada con los principios que deben guiar las estrategias en materia de desarrollo productivo e internacionalización para la competitividad empresarial, es fundamental tener una estrategia que se ocupe de brindar una oferta diferenciada de políticas, programas e instrumentos, consecuente con las capacidades productivas de cada región. Con este propósito, es necesario trabajar en las siguientes tareas específicas: 1) lograr una especialización de las regiones para el desarrollo productivo, 2) atraer Inversión Extranjera Directa (IED) en las regiones de menor desarrollo del país, 3) promover y difundir mejores prácticas para el ambiente de negocios, 4) fortalecer el desarrollo económico local, y 5) potenciar el turismo como instrumento para el desarrollo regional sostenible y en paz.

El primer componente propuesto, relativo a la especialización de las regiones para el desarrollo productivo, parte de reconocer que se deben aprovechar las ventajas comparativas regionales a través de la identificación de dinámicas empresariales, tecnologías promisorias y la especialización observada en las regiones. Para ello, es necesario que las regiones sean las líderes de las estrategias de desarrollo productivo, de acuerdo con sus capacidades geográficas, institucionales, tecnológicas y de capital humano.

Por lo tanto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consolidará el uso de herramientas de información sobre ventajas comparativas a nivel departamental, como los mapas productivos y el Atlas de Complejidad Colombiano. Estas herramientas servirán de guía para el diseño de política pública y programas de la Agenda de Competitividad en las regiones y serán un bien público para todos los emprendedores y empresarios del país. Así mismo, el Ministerio impulsará los sectores estratégicos identificados en cada región, mediante el apoyo en la implementación de las hojas de ruta formuladas en el marco del Programa “Rutas Competitivas”, la definición estratégica de nuevas rutas y la transferencia de la metodología a otras regiones. Estos esfuerzos de focalización se complementarán con análisis geográfico y de los sistemas urbanos, como por

---

<sup>44</sup> “...por norma de derecho sustancial se entiende la que declara, crea, modifica o extingue derechos u obligaciones.” (Sentencia n° 11001-03-15-000-1999-00156-01(S) de Consejo de Estado - Sección Primera, 4 de Octubre de 2005).

ejemplo la estrategia de Diamante —similar a la del Diamante Caribe y Santanderes— o el Sistema de Ciudades. Estas herramientas permiten estructurar proyectos estratégicos que aprovechen sinergias entre las diferentes áreas metropolitanas, sistemas urbanos, ámbitos rurales, espacios de costa, corredores ecológicos, áreas naturales y plataformas digitales.

Con el fin de cerrar las brechas en términos de capital humano que necesitan los sectores estratégicos en cada región, el Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, promoverá el diseño de políticas y herramientas para la pertinencia de la formación para el trabajo y desarrollará la certificación de competencias laborales. De igual manera, el Ministerio del Trabajo, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, implementará un modelo de monitoreo de ocupaciones que permita identificar las competencias, habilidades y cualificaciones solicitadas por los empleadores.

El esquema de monitoreo deberá: 1) promover una estrategia de pertinencia e innovación en la formación para el trabajo; 2) fomentar el papel de las empresas en la formación de trabajadores como parte de la consolidación de la estrategia de formación de capital humano en el país; 3) desarrollar modelos de formación en competencias laborales y transversales para población que presente barreras de acceso al mercado de trabajo; 4) definir el esquema de certificación de competencias que les permita a los trabajadores con conocimientos adquiridos en la experiencia, mantenerse y moverse dentro del mercado; y, 5) definir y promover la aplicación de estándares de calidad para programas, instructores y espacios de aprendizaje. Esta estrategia se aborda con mayor detalle en el capítulo de *Movilidad social*.

Respecto al segundo componente, de atracción de IED, se tienen tres retos fundamentales. El primero de ellos implica trabajar en una política integral de atracción de inversión sostenible para lo cual es necesario sofisticar las herramientas de diagnóstico de la IED con que cuentan las autoridades que intervienen en la formulación de las políticas públicas respectivas. En este orden, se deberán fortalecer las capacidades de medición estadística de la IED por parte del DANE, en coordinación con el MinCIT y el Banco de la República, para acercarla a los estándares internacionales y transmitir esta información a las entidades interesadas. Además, el Gobierno nacional estudiará la conveniencia de contar con marcos jurídicos estrictos para permitir la realización de acuerdos entre gobiernos que incrementen la IED estratégica.

Otro reto para atraer IED, implica definir la oferta de valor agregado de los departamentos del país que no cuentan con una agencia de promoción de inversiones definida, a través de un cuidadoso análisis de sus fortalezas y debilidades en materia de atracción de inversiones. Este conocimiento será insumo esencial para brindar asistencia profesional y especializada a potenciales inversionistas en todo el proceso de inversión y generará un ambiente más propicio para el desarrollo de la instalación de iniciativas productivas en las regiones, de la mano de Procolombia y las autoridades locales.

Finalmente, se pretende generar incentivos directos y focalizados que permitan la entrada de inversión hacia actividades de alto valor agregado, que adicionalmente se constituyan como fuente de generación de encadenamientos productivos y que estimulen el establecimiento de inversionistas nacionales y extranjeros en las regiones de menor desarrollo del país.

El tercer componente para promover el desarrollo regional sostenible, se trata de promover y difundir mejores prácticas para el ambiente de negocios. Este componente supone que el DNP mantenga el proceso de medición de aquellos indicadores que hacen parte del ciclo de vida de la empresa que son principalmente determinados por regulaciones locales y asimismo diseñe nuevas metodologías de medición y costeo que permitan incluir trámites excluidos de las mediciones actuales. Se continuará con la realización de las reformas administrativas en los procedimientos relacionados con las licencias de construcción, registro de la propiedad, pago de impuestos, acceso al crédito, solución de disputas comerciales, creación de empresas y procedimientos voluntarios de liquidación. Para este último caso, se trabajará en la presentación de propuestas de regulación de procedimientos de insolvencia ad hoc. para las mipymes.

De otro lado, es indispensable que las reformas adelantadas en el ámbito nacional sean promovidas en las regiones y que desde el nivel central se garantice su implementación. Para esto se aprovecharán las sinergias que existen entre las entidades del orden nacional para llegar a las regiones con propuestas unificadas en simplificación de trámites y de igual forma se establecerá la medición de nuevas cadenas de trámites y su implementación regional. Por último, se aprovecharán estos escenarios para llevar a cabo las recomendaciones del Documento CONPES 3816 de 2014 en materia de mejora normativa en el nivel subnacional.

El cuarto componente, referente al fortalecimiento del desarrollo económico local, implica establecer una agenda de políticas diferenciadas por región, sector y producto con focalización de instrumentos, que apoyen el desarrollo del mercado nacional, a través de la conexión entre empresas, la generación de encadenamientos productivos y la consolidación de clústeres. Con este propósito se implementará un programa de desarrollo territorial, basado en metodologías de desarrollo económico local con enfoque territorial, que apalanquen el desarrollo del potencial productivo endógeno de los territorios colombianos, para que estos generen productos y servicios que satisfagan las necesidades de la demanda regional, nacional y global. Este programa deberá estar integrado a las estrategias de desarrollo productivo y competitivo departamental y nacional.

De igual manera, se consolidarán procesos de desarrollo local en marcha basados en el Movimiento OVOP (Un Pueblo, Un Producto), estrategia cuyo principal objetivo es fortalecer el orgullo y la identidad de las comunidades mediante productos o servicios únicos y propios, resultado del aprovechamiento de potencialidades de los recursos con los que cuentan los territorios y el trabajo y esfuerzo de los actores locales públicos y privados. Como resultado de

este proceso, se contará con un modelo OVOP de desarrollo local incluyente que podrá ser replicado en otras zonas del país y que buscará fortalecer la cohesión social y la autonomía económica de las comunidades para contribuir con la consecución de la paz.

Así mismo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colciencias y el DNP establecerán los lineamientos de política que permitan que los Parques Tecnológicos e Industriales<sup>45</sup> se configuren como herramienta de desarrollo económico y social del territorio, a través de la aplicación de la ciencia y la tecnología para mejoramiento de la productividad y la competitividad de las regiones.

Por último, está el quinto componente, relacionado con el potenciamiento del turismo como instrumento para el desarrollo regional sostenible y en paz, que apoya y aprovecha la diversidad y multiculturalidad del país. En línea con el Plan Sectorial de Turismo para la Construcción de la Paz 2014-2018, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo trabajará, en primera instancia, en el mejoramiento de la competitividad para el desarrollo turístico regional. Para este fin, consolidará los siete productos y experiencias de calidad existentes y diseñará nuevos productos; avanzará en el saneamiento y recuperación de activos turísticos que estén bajo su administración; desarrollará nuevas obras de infraestructura turística y optimizará las existentes; implementará una campaña dirigida a prestadores de servicios turísticos para que se certifiquen en las normas técnicas de calidad en turismo; apoyará la certificación de tres destinos como destinos turísticos sostenibles; realizará alianzas con instituciones especializadas en enseñanza de una segunda lengua para formar y capacitar al recurso humano de los prestadores de servicios turísticos; fortalecerá el programa nacional para la formalización turística en procura de un sector turístico, responsable, accesible y formalizado; y consolidará como destinos de naturaleza los siguientes: Camino a Teyuna (Ciudad Perdida) de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena), La Serranía de la Macarena (Meta), Putumayo y Urabá-El Darién (Antioquia-Chocó), con el fin que se apoyen para su desarrollo integral, incluyente y sustentable.

En segunda instancia, el MCIT coordinará las acciones necesarias para mejorar la conectividad aérea, marítima, fluvial, terrestre y digital de los siguientes destinos turísticos: Bogotá D.C., Bolívar, Antioquia, Valle del Cauca, San Andrés y Providencia, Atlántico, Norte de Santander, Santander, Magdalena, Risaralda, Nariño y Quindío. En tercera instancia, optimizará las estrategias de promoción turística, unificando las campañas, nacional e internacional, en un solo concepto para el turismo receptor y doméstico. En cuarta instancia creará el programa nacional de fortalecimiento de las capacidades regionales de gestión pública del turismo; destinará recursos financieros para la investigación de mercados y fortalecerá en conjunto con el DANE las estadísticas del sector.

---

<sup>45</sup> Los parques tecnológicos e industriales se entenderán como un espacio geográfico delimitado que acoge actividades empresariales y académicas, gestionado por un grupo de profesionales que fomenten sinergias y transferencia tecnológica entre los ocupantes.

Finalmente, frente a la problemática actual de las playas, resulta necesaria la implementación de una política pública y de una directriz normativa que, a partir de diversas herramientas jurídicas, equilibre la tensión existente entre competencias del orden nacional y territorial y los derechos de los particulares adquiridos de buena fe, reafirmando: 1) la definición de las zonas de playa y demás zonas de protección marítimas a partir de los postulados del artículo 167 del Decreto 2324 de 1984; 2) los Planes de Ordenamiento Territorial como los instrumentos jurídicos idóneos para la identificación de áreas de playa marítima y demás bienes de uso público existentes en los litorales colombianos, así como de las zonas de riesgos derivados de la actividad marítima; y, 3) las competencias de la Dimar para que con base en los anteriores parámetros, se procure la recuperación y protección de los mencionados bienes de uso público.

#### **e. Profundizar el financiamiento y la formalización empresarial**

Dos aspectos de gran importancia para apoyar la competitividad empresarial son el acceso a fuentes de financiamiento y la generación de incentivos que apoyen la lucha contra la informalidad empresarial. En este orden, se considera necesario trabajar en los siguientes aspectos: 1) aumentar la bancarización y profundizar el mercado de capitales; 2) masificar de la factura electrónica como título valor; 3) profundizar la implementación de la Ley de garantías mobiliarias (Ley 1676 de 2013); 4) generar líneas de crédito de largo plazo diferenciadas; 5) avanzar en la adopción de estándares de información financiera y de aseguramiento de la información; y 6) establecer una nueva clasificación de los diferentes tamaños empresariales.

Primero, en términos de bancarización y profundización del mercado de capitales, entre 2014 y 2018 Colombia incrementará del 71,5% al 84% el número de personas bancarizadas, aumentará de 0 a 5 el número de Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos en funcionamiento (SEDPES), y elevará del 52,9 % al 65 % el porcentaje de adultos con una cuenta de ahorros activa.

Por otro lado, la profundización del mercado de capitales es vital para mejorar la liquidez de la economía, atraer inversión extranjera y mejorar las opciones de inversión de todos los colombianos. Dado que el sector público juega un papel muy activo en esta materia, se buscará aumentar del 65 % al 75 % del PIB los montos emitidos en acciones e instrumentos de deuda privada y aumentar de 0 a 10 el número de emisores del segundo mercado.

El segundo componente de esta estrategia, busca profundizar el acceso al crédito comercial formal para las mipyme. Para ello se avanzará en la masificación del uso de la factura electrónica como título valor por parte de los pequeños y medianos empresarios para apoyar el desarrollo de operaciones de financiamiento.

El tercer componente, referente a las garantías inmobiliarias, está encaminado a lograr un mayor uso de los instrumentos otorgados por la Ley 1676 de 2013, por la cual se promueve el acceso

al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias. En este sentido, es necesario entre otras acciones: 1) definir nuevos tipos de garantías admisibles; 2) establecer mecanismos de valoración de los activos muebles, en particular de bienes intangibles y bienes de propiedad intelectual e industrial; 3) crear un sistema de información unificado que facilite el conocimiento de todas las obligaciones que recaen sobre un bien, otorgando seguridad en las transacciones y una disminución en los trámites; y, 4) crear un mercado secundario de los bienes recuperados en la ejecución, con la utilización de martillos electrónicos que presenten mercados ágiles y transparentes.

El cuarto componente, aborda la importancia de generar condiciones diferenciales en la oferta de créditos a largo plazo, con periodos de gracia amplios y montos de inversión superiores que permitan: reconversión productiva y tecnológica; control y mejora del impacto ambiental de la actividad empresarial; y llevar a cabo proyectos de innovación. En línea con lo anterior, entre 2014-2018 Bancóldex, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, colocará recursos por \$ 6 billones para aproximadamente 10.000 empresas.

El quinto componente implica avanzar en la convergencia hacia los estándares internacionales de información financiera y aseguramiento de la información —Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Aseguramiento (NIAS)— conjuntamente con el apoyo al Consejo Técnico de la Contaduría Pública a través del reconocimiento de su personería jurídica.

Finalmente, se encuentra el sexto componente, relacionado con necesidad de establecer una nueva clasificación de los diferentes tamaños empresariales. Para garantizar la eficacia y focalización de las acciones de política dirigidas al sector empresarial es indispensable establecer una clasificación moderna de tamaño empresarial. Así, se hace necesario una nueva clasificación de los diferentes tamaños empresariales que garantice la eficacia de las políticas públicas focalizadas en las empresas de baja productividad, así como de las estrategias de formalización empresarial.

#### **f. Incentivar el desarrollo de una economía naranja**

La economía naranja o economía del conocimiento es una fuente de valor importante en un país que busca convertir el talento humano en un determinante de su desarrollo económico. Por lo tanto, se apoyarán procesos y actividades del sector cultura, mediante el impulso a la política cinematográfica del país, la implementación de los planes nacionales para las artes y la danza, los procesos de comunicación y territorio, los procesos culturales con enfoque diferencial y acción sin daño y, los procesos de recuperación y preservación de la memoria que desarrollan de manera articulada el Museo Nacional de Colombia, la Biblioteca Nacional, el Archivo General de la Nación y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Estos procesos, acciones y

proyectos serán fortalecidos gracias a los recursos que el Ministerio de Cultura otorga a través de las convocatorias de los programas nacionales de concertación y estímulos. Finalmente, para garantizar la articulación nación-territorio, este accionar será acompañado de un proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión cultural en lo local a través de la consolidación del Sistema Nacional de Cultura.

En el caso del sector cinematográfico se buscará contar con empresas productoras cinematográficas nacionales que se involucren en la producción de las obras, ya sean nacionales estrenadas en las salas de cine del país o como prestadoras de servicios cinematográficos para las que se rueden en Colombia. Este fortalecimiento se alcanzará a través de las siguientes acciones:

- En largometrajes de cine, de producción o coproducción nacional, estrenados comercialmente en el país, se continuará con la estrategia de fomentar la producción de largometrajes nacionales, buscando el estreno de 17 cada año.
- Articulado al estreno de largometrajes nacionales y como evidencia de la apropiación del cine nacional, se propone que 1.800.000 espectadores asistan a ver películas colombianas cada año.
- Respecto al rodaje de películas en el país en el marco de la ley 1556 de 2012, se plantea como meta para el cuatrienio el rodaje de 4 películas cada año.

En concordancia con esta estrategia, se deben fortalecer las relaciones interinstitucionales dentro de los sectores relacionados con las industrias creativas. La producción intelectual de Colombia debe tener mayores niveles de difusión y aprovechamiento a través de diferentes mecanismos.

1) Identificar y consolidar fuentes de información que pueden complementarse entre sí, como la información administrada por Agencias ISBN, las que administran las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor con sus repertorios, y los archivos o depósitos legales. 2) Fortalecer financieramente la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA) mediante la posibilidad del cobro de tasas por los servicios prestados. 3) Garantizar el acceso a la justicia especializada a través del ejercicio de las funciones jurisdiccionales de la DNDA previstas en la ley. 4) Lograr una gestión colectiva que sea eficiente, transparente y confiable. 5) Diseñar programas de capacitación para creadores y consumidores de obras con el propósito que conozcan y aprovechen las ventajas del sistema de derecho de autor. 6) Consolidar el sistema de registro autoral como una herramienta que brinde información y seguridad tanto a creadores como usuarios, de tal manera que refleje su impacto económico.

#### **g. Hacer los ajustes institucionales requeridos**

El logro de las estrategias propuestas en las anteriores secciones requerirá los siguientes ajustes institucionales:

En primera medida, los Ministerios deberán adoptar políticas de desarrollo productivo explícitas para incrementar la productividad de las empresas asociadas al sector de su competencia, las cuales deberán ser congruentes con el objetivo y los principios definidos en la visión de este capítulo. Con esta medida se busca capitalizar la especialización y conocimiento que cada Ministerio tiene y garantizar la provisión de programas e instrumentos acordes con las características de las empresas de cada sector. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colciencias y el Departamento Nacional de Planeación apoyarán técnicamente en los procesos de planeación de dichas estrategias.

En segundo lugar, la búsqueda de un Estado más eficiente requiere una mejor coordinación dentro de cada nivel de gobierno y de sus relaciones interinstitucionales. Por lo tanto, con el fin de lograr una adecuada articulación de esfuerzos, armonizar la implementación de las estrategias de CTI y realizar seguimiento y monitoreo de resultados se unificarán el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con el Sistema Nacional de Competitividad. El nuevo Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología, e Innovación (SNCCTI) ejercerá como la instancia de coordinación para las políticas y programas que busquen incrementar la productividad a través de estrategias de CTI. Este Sistema hará seguimiento a Proyectos Estratégicos del Sistema que avancen la Agenda Nacional de Competitividad, de forma similar a como se realiza para los proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES). Así mismo, velará porque se apliquen los principios rectores de competitividad descritos en la introducción de este capítulo toda vez que se planteen iniciativas que afecten la competitividad y productividad empresarial, por ejemplo en la realización de análisis de impacto normativo en la producción de normas y regulación.

Como tercera medida, se encuentra la profundización en las capacidades técnicas para estructurar proyectos de inversión y de ejecución de gasto. El Departamento Administrativo de la Función Pública desarrollará una Agenda de Profesionalización de Gestores de Proyectos para abrir nuevos espacios de eficiencia del Estado.

Como cuarta medida, las comisiones regionales de competitividad (CRC) se consolidarán como la única instancia de interlocución con el Gobierno nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. Las distintas instancias departamentales que promueven agendas de competitividad, productividad e innovación, tales como los consejos departamentales de ciencia, tecnología e innovación (CODECTI), comités universidad-empresa-Estado, comités de biodiversidad, redes regionales de emprendimiento, consejos regionales de pyme, consejos ambientales regionales, comités de seguimiento a los convenios de competitividad y las demás que sean promovidas por el Gobierno nacional, deberán integrarse a las CRC en cada departamento, con el propósito de articular sus agendas de trabajo. Además, para la articulación del sector turístico, se incorporarán en las mesas

sectoriales de las CRC las acciones, planes y programas relativos a la industria de viajes y turismo, en concordancia con los lineamientos de la política turística que dicte el Ministerio.

La quinta medida está dirigida a consolidar el sector turístico. Esto requiere como condición indispensable contar con una institucionalidad acorde con la política y las necesidades regionales y nacionales, que defina un esquema adecuado de regulación, decisión y supervisión de los recursos humanos, técnicos y económicos asignados al sector. Para ello, el Gobierno nacional modificará los artículos de la Ley 300 de 1996 y de la Ley 1558 de 2012 que considere necesarios con el fin de que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo recupere su liderazgo, autonomía y decisión sobre la política pública de turismo y sobre la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de su competencia. Así, procederá con el rediseño del Fondo Nacional de Turismo (Fontur) para mejorar sus procesos y eficiencia a través de cambios en los montos a administrar, los criterios de asignación, la estructura más adecuada de ejecución y las instancias de decisión.

Como sexta y última medida, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo será el líder de la política de emprendimiento y prestará apoyo técnico a los otros Ministerios y el Sena para las fases de diseño de programas de emprendimiento que aporten a la creación de nuevas empresas en sus respectivos sectores.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Exportaciones de bienes no minero energéticos y de servicios (USD\$ millones, promedio anual cuatrienio)	\$23.463	\$30.000

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Negocios de exportaciones facilitados por Procolombia (USD\$ millones)	\$6.862	\$8.050
Operaciones de empresas exportadoras beneficiarias de productos y servicios financieros de Bancóldex	1.232	1.350
Nuevos productos agropecuarios con admisibilidad sanitaria en Estados Unidos (Número, semestral)	6	6
Nuevos productos agropecuarios con admisibilidad sanitaria en países diferentes a Estados Unidos (Número, semestral)	39	42

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Empresas que exportan de manera constante	3.137	4.170

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Empresas nacionales con negocios de exportaciones facilitados por Procolombia	2.207	2.433
Empresas beneficiadas con programas de adecuación de oferta exportable	157	200

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Empresas innovadoras	1.983	2.700

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Pequeñas y medianas empresas beneficiadas del programa de extensión tecnológica	160	451
Iniciativas apoyadas por iNNpulsa para la innovación y el emprendimiento dinámico	267	300

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Empresas que crecen por encima de la rentabilidad de su sector	960	1.500

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Inversión en fondos de capital de riesgo (COP\$ millones)	\$88.343	\$126.343
Inversión extranjera directa (IED) producto de la gestión de Procolombia (USD\$ millones)	\$8.856	\$8.856

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Ingresos por concepto de las cuentas de viajes y transporte de pasajeros (USD\$ millones)	\$5.101	\$6.000

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Visitantes extranjeros no residentes	4.034.200	5.000.000
Eventos del exterior captados que se realizan en Colombia con el apoyo de Procolombia	423	556
Recurso humano vinculado al sector turístico capacitado para fortalecer la competitividad de destinos y productos	4.000	5.000

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Empresas productoras cinematográficas fortalecidas	8	10

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Largometrajes de cine, de producción o coproducción nacional, estrenados comercialmente en el país	17	68
Espectadores en salas de cine en el país de películas colombianas	1.722.971	1.800.000
Rodaje de películas en el país en el marco de la Ley 1556 de 2012	1	16

## Objetivo 2. Contribuir al desarrollo productivo y la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación

La CTI contribuye de manera directa tanto a los objetivos de sofisticación y diversificación como a los retos sociales que tiene el país. Por una parte, permite llevar a cabo innovaciones pertinentes y útiles para la sociedad y por otro lado aporta al desarrollo de capacidades internas en las empresas que impactan de manera directa su productividad. De igual manera, brinda a la sociedad la oportunidad de avanzar en la frontera del conocimiento sentando las bases para que en un futuro se produzcan aplicaciones tanto para el sector empresarial como para la sociedad en diversos aspectos como la salud, la educación y la paz.

Colombia tiene como reto ser el líder latinoamericano en un conjunto de áreas estratégicas del conocimiento, las cuales serán definidas con la participación de la academia, los centros de investigación y desarrollo tecnológico, los empresarios y las diferentes instancias del Gobierno nacional y regional. Dichas entidades definirán este conjunto de áreas estratégicas y los planes que harán posible alcanzar el liderazgo, con base en un proceso de prospectiva tecnológica acorde a la política de desarrollo productivo.

En este contexto, se revisarán las condiciones de infraestructura existente para realizar investigación de alta calidad en cada área estratégica y se articularán los esfuerzos con el sector

privado de manera que se logren resultados de impacto en materia de CTI. Los esfuerzos de cooperación nacional e internacional de CTI se enmarcarán en la necesidad de avanzar en los programas de las áreas que se definan.

Para hacer esta estrategia posible, se crearán fondos sectoriales de CTI para permitir la realización de programas de investigación de excelencia con financiación estable y con objetivos de largo plazo. Así mismo se requerirá dar una connotación más gerencial a los consejos de los programas nacionales de CTI, que representan por excelencia el modelo tripartito estado-sector privado-academia.

La consecución de los objetivos generales de ciencia, tecnología e innovación, así como los de sofisticación y diversificación productiva, se basa en una serie de estrategias que incluyen: 1) desarrollar un sistema e institucionalidad habilitante para la CTI, 2) mejorar la calidad y el impacto de la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología; 3) promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación como motor del crecimiento empresarial y el emprendimiento; y 4) generar una cultura que valore y gestione el conocimiento y la innovación.

#### **a. Desarrollar un sistema e institucionalidad habilitante para la CTI**

Una condición indispensable para lograr que la CTI sea la base del desarrollo y de la competitividad es que efectivamente se cuente con un sistema que promueva la generación y apropiación del conocimiento y de la innovación. Adicionalmente, es claro que los retos que enfrenta Colombia en materia de producción científica, tecnológica y de innovación empresarial no se pueden resolver exclusivamente con los recursos disponibles a través del presupuesto de inversión del Gobierno nacional. Por estas dos razones, se proponen cuatro componentes que apuntan a mejorar el entorno para la CTI, así como a apalancar esfuerzos y recursos de las empresas, la academia, los centros de Investigación y Desarrollo y los gobiernos locales: 1) desarrollar la capacidad de diseñar y evaluar la política nacional de CTI de largo plazo; 2) aumentar el impacto y el foco de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR; y, 3) incentivar el aumento de la inversión privada en ACTI.

Con respecto al primer componente referente al diseño y evaluación de la política nacional de CTI, el país debe contar con una visión de largo plazo de la CTI como motor de desarrollo económico y social. Por lo tanto, Colciencias liderará el diseño de políticas integrales de CTI que complementen las demás iniciativas de los sectores público y privado, que se articule con los objetivos y principios de desarrollo productivo y social, asumiendo el rol de coordinar los esfuerzos de los diversos actores encargados de ejecutar la CTI.

Colciencias apoyará a las regiones en la construcción y desarrollo de su tejido institucional de CTI mediante una estrategia integral de descentralización. Adicionalmente, Colciencias y el DNP realizarán seguimiento y evaluación a estas nuevas políticas, apoyados en las instituciones del

Gobierno nacional y demás actores del SNCCTI, con métricas que ofrezcan información oportuna y confiable a los actores del sistema.

Respecto a la eficiencia de los instrumentos de CTI y su medición, el Gobierno nacional velará por el uso eficiente de los recursos invertidos, para lo cual realizará un análisis del gasto público en CTI, que le permita tomar decisiones sobre la oferta de programas, servicios e incentivos para la investigación, desarrollo tecnológico, innovación y el desarrollo productivo. Las entidades del SNCCTI implementarán las recomendaciones y conclusiones del análisis de gasto público en CTI con el fin de lograr mayor efectividad en la inversión de recursos.

El segundo componente comprende los esfuerzos para aumentar el impacto y el foco de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR. En este sentido, Colciencias y el DNP continuarán mejorando el funcionamiento del Fondo de CTI del SGR mediante una optimización continua de procesos, procedimientos y requisitos, bajo un esquema de gobierno abierto. Además, se implementará una estrategia integral que incluye el diseño de acuerdos departamentales por la CTI, que incluyen las hojas de ruta para el cierre de brechas tecnológicas departamentales y el apoyo por parte Colciencias y del DNP a los entes territoriales en la formulación, estructuración y ejecución de proyectos.

En complemento, se trabajará por el fortalecimiento de las capacidades propias de los gobiernos territoriales en materia de políticas públicas de CTI, haciendo uso de fuentes de financiación en el marco del mismo SGR. Colciencias y el DNP incentivarán la financiación de proyectos estratégicos sectoriales que articulen las diferentes fuentes presupuestales públicas alrededor de proyectos comunes, y la financiación de proyectos de innovación empresarial con cargo a los recursos del Fondo de CTI del SGR, mediante una estrategia de vinculación del sector privado.

Con el fin de posibilitar la inversión nacional, extranjera, pública y privada, erradicar las barreras para fomentar la inversión de recursos en CTI y generar confianza en las personas jurídicas o privadas, nacionales o extranjeras, que ejecutan, directa o indirectamente, actividades de CTI, Colciencias será la autoridad doctrinaria y consultiva y con el apoyo del DNP y Colombia Compra Eficiente realizarán acciones que permitan a los ejecutores de CTI realizar con mayor facilidad y certidumbre las contrataciones de CTI.

Para el tercer componente de la estrategia, referente a incentivar la inversión privada en ACTI, es necesario contar con un marco normativo que permita generar mecanismos efectivos de orientación del gasto público para productos innovadores fomentando la inversión privada en las actividades de CTI. Para ello, el Gobierno nacional creará un programa de compra pública innovadora, el cual se aborda en mayor detalle en el capítulo de *Buen gobierno* de este PND, y se complementará con un servicio de acompañamiento para empresas pequeñas y medianas a fin de que logren establecer los procesos e inversiones necesarias para llegar a los estándares altos de estos.

Para contar con una base empresarial innovadora amplia e incentivar el incremento de la inversión en CTI de las empresas, el Gobierno nacional realizará un ajuste normativo a los beneficios tributarios orientado a incluir la posibilidad de financiar innovación, eliminar el requisito de realizar proyectos exclusivamente a través de grupos de investigación, y generar mecanismos complementarios. Para complementar este esfuerzo, Colciencias realizará acciones administrativas para simplificar y ampliar el uso del mecanismo en el sector empresarial.

Además, Colciencias liderará con los gremios empresariales del país un consenso en el cual las empresas se comprometan a incrementar su inversión en ACTI, para ello desarrollará un sistema de estímulo de acceso preferencial de financiación pública de CTI para las empresas que se adhieran al pacto. Adicionalmente realizará un programa de acompañamiento que permita la creación, fortalecimiento y acreditación de los centros de innovación empresarial.

Con el fin de apoyar la articulación de las distintas entidades promotoras de la CTI y contar con mecanismos que incentiven la inversión privada en ACTI, se desarrollará e implementará el Portal de Innovación como una ventanilla única de la oferta de instrumentos de CTI. Esta ventanilla contará en primera instancia con los instrumentos del Gobierno nacional y, en una fase posterior, con aquellos ofrecidos por entidades privadas. También será una herramienta que permitirá tener la trazabilidad de los recursos invertidos en CTI y de sus beneficiarios.

Para que Colciencias pueda cumplir con sus funciones de acuerdo a la ley y con las acciones contempladas en este PND, la entidad especializará sus funciones de formulación, implementación y evaluación de políticas, y mejorará la eficiencia de aquellas de ejecución de instrumentos de política. Esto implica que en su reestructuración, Colciencias tenga una estructura y procesos acordes para la separación de estas funciones.

#### **b. Mejorar la calidad y el impacto de la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología**

Esta estrategia busca fortalecer la *oferta de conocimiento estratégico*, para lo cual Colombia debe contar con un sistema robusto en su capacidad para realizar investigación con impacto, incluyendo tanto investigación básica como aplicada. Así mismo, debe contar con habilidades para transferir este conocimiento al sector productivo y la sociedad en general.

Para lograrlo se implementarán los siguientes componentes: 1) aumentar el recurso humano de alto nivel vinculado al sistema; 2) aumentar la producción científica y tecnológica de alto impacto; 3) consolidar y especializar la infraestructura científica y tecnológica del país; y, 4) fomentar la transferencia de conocimiento y tecnología.

En el contexto del primer componente, para aumentar el recurso humano de alto nivel, el país continuará con el esfuerzo de apoyar de manera significativa a jóvenes profesionales que buscan

acceder a estudios de maestría y doctorado en las universidades colombianas y del exterior acorde con las demandas de desarrollo científico y competitivo del país. Por lo tanto, Colciencias liderará la construcción e implementación del plan estratégico de formación de alto nivel el cual permitirá determinar el número adecuado de doctores que requieren las regiones del país, sus áreas de investigación y mecanismos de inserción en el mercado laboral al SNCTI para ser líder en áreas estratégicas. Se focalizará el financiamiento de becas de doctorado y maestría en las necesidades para las áreas estratégicas, en particular en disciplinas de ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (STEM por su sigla en inglés). Esfuerzos coordinados y articulados con universidades, sector empresarial, entes territoriales y organismos internacionales permitirán incrementar sustancialmente la promoción y financiación esta estrategia.

Por su parte, en términos de la formación técnica y tecnológica para la innovación, y con el fin de promover la integración entre el sector productivo y los procesos de formación a través de la innovación, el Sena enfocará su rol en la implementación de la estrategia Sistema de Investigación Desarrollo Tecnológico e Innovación e Investigación del Sena (Sennova), buscando desarrollar procesos innovadores a través de proyectos de investigación aplicada in situ en la red de Tecnoparques.

El segundo componente busca aumentar la producción científica de alto impacto, por lo que Colciencias trabajará en los siguientes frentes. 1) Ampliará la base de actores del sistema y mejorará la eficiencia de los mecanismos de clasificación y evaluación de estos actores para mejorar la conexión entre calidad y estímulos al desarrollo científico y tecnológico del país. 2) Fomentará la investigación científica con propósito para la solución de problemas tanto económicos como sociales del país y sus regiones cuya financiación estará sujeta al monitoreo y evaluación periódica de los resultados. 3) Focalizará los recursos para el apoyo a la investigación científica del país tanto en las áreas estratégicas que se definan como a través de estrategias a la medida de los diversos actores.

Para el tercer componente, que busca consolidar y especializar la infraestructura científica y tecnológica del país, Colciencias liderará el proceso de diseño e implementación de un conjunto de políticas públicas más adecuadas para la especialización y fortalecimiento de la infraestructura física que permita que Colombia sea uno de los países líderes en América Latina. Colciencias apoyará mediante mecanismos específicos de fortalecimiento el desarrollo de un entorno adecuado y atractivo para investigación competitiva que permita la inserción del recurso humano de alto nivel formado por el país. Con el fin de promover y facilitar el retorno al país de este talento humano, el Ministerio de Educación ajustará el trámite de homologación de títulos, buscando hacerlo más eficiente en términos de requisitos, tiempo, y recursos.

El cuarto componente se refiere a la transferencia de la investigación y, atendiendo la naturaleza sistémica de la innovación, el Gobierno nacional diseñará una estrategia de transferencia de

conocimiento y tecnología (TCT). Esta tendrá como objeto aportar en la generación y optimización de los flujos de conocimiento científico que generen condiciones para el desarrollo tecnológico y la innovación. La TCT se orientará a la generación de innovaciones gracias a la colaboración multidisciplinaria de diversos actores con diferentes niveles de experticia dispuestos a acompañar los procesos hasta que alcancen éxito.

Específicamente para la transferencia en el sector agropecuario, y con el fin de lograr una mayor participación de las universidades regionales y los centros de investigación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en concordancia con Colciencias conformará una red que facilite el desarrollo y la complementariedad de agendas de investigación agropecuarias y la articulación de oferta académica requerida para la consolidación de paquetes tecnológicos y modelos productivos, así como el apoyo profesional pertinente para la transferencia tecnológica. Esta acción se aborda en mayor detalle en el capítulo *Transformación del campo*.

### **c. Promover el desarrollo tecnológico y la innovación como motor de crecimiento empresarial y del emprendimiento**

Esta estrategia busca incrementar la *demanda de soluciones por parte de empresas*, teniendo a la empresa en el centro de gravedad de la política. Este factor hace que se articule la política de ciencia, tecnología e innovación con la de desarrollo productivo, la cual busca incrementar las capacidades tecnológicas de las empresas - como se aborda en el numeral C.1.b. de este capítulo. En complemento a esa estrategia, la promoción del desarrollo tecnológico y la innovación como motor de crecimiento requiere de tres componentes: 1) consolidar capacidades para gestionar la innovación en las empresas; 2) profundizar el financiamiento de la innovación; y 3) incrementar la utilización de mecanismos de propiedad intelectual para la innovación y el emprendimiento.

El primer componente se refiere a consolidar capacidades para gestionar la innovación en las empresas, para lo cual Colciencias desarrollará un programa de iniciación a la innovación en las empresas para fomentarla como base de su sofisticación y productividad. Esto se complementará con el apoyo al desarrollo de capacidades de innovación que permitan mejorar la gestión de innovación empresarial a través de la creación de una unidad de innovación al interior de las empresas para conducir el proceso de manera permanente y sistemática.

Atendiendo el segundo componente, el Gobierno nacional buscará profundizar el financiamiento de la innovación, para lo que el MinCIT trabajará en invertir recursos que fomenten el emprendimiento dinámico y la innovación, con el fin de apoyar la creación de nuevas empresas y líneas de negocio. Para ello, en conjunto con Bancóldex, se desarrollará la cadena de financiamiento del emprendimiento y la innovación, con la creación de mecanismos de financiación alternativa que se ajusten a las necesidades según su nivel de desarrollo, ambición y

potencial. Además, se implementarán y difundirán herramientas de validación temprana en mercados, y mecanismos de incubación y aceleración de proyectos e iniciativas.

Estas acciones complementarán la búsqueda de una mayor financiación de la innovación por parte del sector privado, que como se mencionó en el primer numeral de esta sección incluyen la compra pública innovadora, los beneficios tributarios para CTI y los pactos por la innovación.

Por último, el tercer componente se refiere a fortalecer la propiedad intelectual (PI) como mecanismo para la innovación, por lo que se buscará el fortalecimiento del Sistema Nacional de Propiedad Intelectual con el ánimo de incrementar las solicitudes de patentes y otros mecanismos de propiedad industrial en el país. Colciencias desarrollará un programa para apoyar el proceso de patentabilidad en empresas, universidades, centros de investigación y desarrollo tecnológico y ciudadanos. Además, se implementará una estrategia conjunta liderada por Colciencias, con el apoyo las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI), para que se desarrolle y aproveche el potencial que tiene la información técnica disponible, tanto en la literatura científica y técnica como en las bases de datos de propiedad industrial en Colombia y en las principales oficinas del mundo.

Para reconocer la importancia de la propiedad intelectual como un estímulo al acto de investigar, proponer y crear nuevas ideas, con el liderazgo del Ministerio de Justicia y el apoyo de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI), se trabajará en la creación de una política de observancia en esta materia que guíe el actuar de los operadores jurídicos.

Finalmente, Colciencias y la CIPI apoyarán a las universidades colombianas, públicas y privadas, en la definición de lineamientos normativos, estratégicos y operativos para la instrumentalización de los *spin-offs* como mecanismo de emprendimiento basado en el desarrollo tecnológico e innovación. Esta será una hoja de ruta que oriente y fortalezca las capacidades para el alistamiento, constitución y puesta en marcha de este tipo de empresas.

#### **d. Generar una cultura que valore y gestione el conocimiento y la innovación**

Para hacer de la CTI un verdadero instrumento de desarrollo, se requiere una cultura que valore y apropie el conocimiento y la innovación como un medio para la solución de problemas sociales, ambientales y económicos. Para lograrlo, se contará con tres componentes: 1) incentivar la vocación científica en niños y jóvenes; 2) fomentar el uso, comprensión e interacción con la CTI; y, 3) mentalidad y cultura para el crecimiento empresarial, el emprendimiento y la innovación.

Respecto al primer componente, se destaca que la cultura de CTI debe trabajarse para que niños, jóvenes y adultos cuenten con las competencias que desarrollen el pensamiento científico, y valoren el conocimiento como un medio para encontrar soluciones novedosas. Para incentivar la vocación científica en niños y jóvenes se requiere comprender que la cultura empieza desde la

educación primaria y secundaria, y por tanto el Programa Ondas continuará dinamizando los procesos de investigación por indagación a ese nivel. Adicionalmente, buscará generar capacidades regionales en CTI alrededor de problemas de investigación que surgen al interior de comunidades de práctica y aprendizaje conformadas por niños, jóvenes y maestros de las instituciones educativas del país. Finalmente, el programa ampliará su cobertura apoyándose en las herramientas virtuales.

Así mismo, Colciencias desarrollará el programa Nexo Global para fomentar la inserción de los mejores estudiantes colombianos de pregrado en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM por sus siglas en inglés) en las mejores universidades del mundo, a través de un intercambio con el fin de conectarlos a redes internacionales de conocimiento. Colciencias fortalecerá la vocación en STEM vinculando al mejor talento humano nacional con los mejores centros de educación internacional.

Lograr que cada vez más jóvenes vean en la generación de conocimiento y en la innovación una opción laboral es central para fortalecer la cultura científica e innovadora en el país. Por lo tanto, el Programa Jóvenes Investigadores, orientado a jóvenes recién graduados de programas de pregrado, se consolidará como un dinamizador del primer empleo y de la iniciación a carreras científicas, fortaleciendo los grupos de investigación. El Sena y los entes territoriales jugarán un papel central en la expansión del programa.

El segundo componente busca fomentar el uso, comprensión e interacción con la CTI. Con el fin de estimular la creación y consolidación de espacios para la comprensión, reflexión y apropiación de la ciencia, la tecnología e innovación, Colciencias apoyará la creación de museos interactivos que permitan acercar a niños, jóvenes y la población en general a la ciencia y la tecnología. Adicionalmente, para incentivar la participación ciudadana en la CTI, se trabajará desde la identificación de problemáticas sociales y productivas, hasta el desarrollo y puesta en práctica de sus soluciones. Por último se desarrollarán estrategias de comunicación masiva para construir una cultura que entiende y valora la ciencia en el país.

Finalmente, para el tercer componente, Bancóldex profundizará la estrategia de mentalidad y cultura para el crecimiento empresarial. Esto incluye el fomento del valor que tiene el crecimiento de las empresas, el emprendimiento jalonado por innovación —tanto en creación de empresas como en emprendimiento corporativo—, la innovación como parte de la estrategia empresarial y otras estrategias que contribuyan a las empresas a escalar su crecimiento. El desarrollo de esta estrategia requiere de la participación y colaboración de diversas entidades del Estado colombiano, lo que supone la comprensión de la naturaleza adaptativa y cambiante inherente al crecimiento empresarial.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) como porcentaje del PIB	0,5 %	1 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Porcentaje de asignación del cupo de inversión para deducción tributaria	64 %	100 %
Ciudades con pacto por la innovación en ejecución	0	8
Porcentaje de los recursos ejecutados a través del FFJC por entidades aportantes diferentes a Colciencias	46 %	60 %

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Publicaciones científicas y tecnológicas de alto impacto	6,4	11,5

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Becas para la formación de maestrías y doctorados nacional y exterior financiados por Colciencias y otras entidades	7.540	10.000
Artículos científicos publicados por investigadores colombianos en revistas científicas especializadas	7.059	10.000

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de empresas clasificadas como innovadoras en sentido amplio y estricto pertenecientes a los sectores de industria y servicios	22,5 %	30 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Empresas apoyadas en procesos de innovación por Colciencias	1.416	7.000
Licencias tecnológicas otorgadas	0	25
Registros de patentes solicitadas por residentes en oficina nacional y PCT	270	600

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de colombianos con índice de apropiación alta y muy alta de la ciencia y la tecnología	51,8 %	70 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Personas sensibilizadas a través de estrategias enfocadas en el uso, apropiación y utilidad de la CTI	328.340	2.000.000
Niños y jóvenes apoyados en procesos de vocación científica y tecnológica	1.800.000	3.000.000

### Objetivo3. Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad

En una economía cada vez más global y competitiva, la sociedad debe soportar sus actividades en una base tecnológica sólida. En este sentido, las TIC juegan un papel fundamental en la construcción de una sociedad más equitativa, en paz, educada y de una economía más competitiva. Para alcanzar la visión en este sector, se establecen las siguientes cuatro grandes líneas estratégicas:

- *Aplicaciones:* impulsar el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales con impacto social y para el Gobierno, promoviendo la adopción de una cultura TIC en toda la sociedad e impulsando programas para el emprendimiento, fortalecimiento de la industria y generación de talento humano TIC.
- *Usuarios:* consolidar las capacidades de los colombianos para aprovechar las oportunidades que ofrecen las TIC para educarse, informarse, emplearse, generar contenidos y aplicaciones, generar conocimiento, aumentar la productividad e interactuar con el Gobierno, con el fin mejorar su calidad de vida.
- *Infraestructura:* potencializar el uso de la infraestructura TIC, garantizar la cobertura de Internet banda ancha y TV digital para la totalidad del territorio nacional y garantizar su sostenibilidad.
- *Servicios:* consolidar la calidad y cobertura de los servicios TIC, incluidos los terminales que permitan a los estudiantes y docentes avanzar en el propósito de mejorar la educación en Colombia, así como un marco institucional que proteja al usuario y fomente la inversión.

#### a. Aplicaciones

Para fortalecer las TIC y su papel en la sociedad, las principales brechas a superar son las de apropiación y talento humano, aspectos en los que el PND 2014-2018 ha establecido un conjunto de metas ambiciosas. En este sentido, se impulsará el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales con impacto social, consolidando la adopción de una cultura TIC en toda la sociedad, y se generarán estímulos y programas para la formación de talento humano TIC en

todos los niveles. Esta estrategia tiene los siguientes componentes: 1) fortalecimiento de la industria TI, 2) desarrollo de aplicaciones de gobierno para el ciudadano, 3) demanda de aplicaciones en el Gobierno, 4) arquitectura TI, 5) desarrollo de aplicaciones sociales, 6) promoción de aplicaciones satelitales, 7) herramientas de innovación para las mipyme, y, 8) lineamientos para el desarrollo de ciudades y territorios inteligentes.

En primer lugar, en materia de fortalecimiento de la industria TI, se consolidará la industria del software en el país para que esté a la altura de los desafíos y necesidades, aumentando el número de empleos que esta demanda y sus ventas totales. Así mismo, se fomentará la adopción de modelos de calidad especializados en TI por parte de empresas de la industria del software y servicios asociados, mediante incentivos y acompañamiento, y se desarrollarán programas de apoyo para aquellas empresas con mayor potencial exportador.

En cuanto al sector de los contenidos digitales, se preparará a las empresas para recibir inversión nacional y/o extranjera, por medio del fortalecimiento de los modelos de negocio y la estructura empresarial.

El fortalecimiento de la industria TI contiene los siguientes elementos: 1) talento humano TIC, 2) emprendimiento TIC, 3) clústeres regionales para el desarrollo de aplicaciones y contenidos, y 4) fortalecimiento de los ecosistemas regionales de innovación en TIC.

El número de estudiantes que ingresan a las universidades o instituciones de formación tecnológica es decreciente, mientras que la demanda de la industria va en ascenso. A mediano plazo se generará un déficit de profesionales, por lo que se fortalecerá tanto la oferta de profesionales para esta industria, en cantidad y calidad, como la formación de profesionales TI con competencias blandas, tales como la comunicación, el trabajo en equipo, la interacción con los clientes y el inglés de negocios.

Se incentivará a los estudiantes de bachillerato para contar con 75.000 nuevos estudiantes en carreras TI y la reconversión de por lo menos 9.000 ingenieros de otras ramas de la ingeniería hacia programas específicos de TI. Para ello, se fortalecerá la formación en ciencias y matemáticas en la educación básica y media, y se crearán mecanismos de financiación que disminuyan el costo de oportunidad de ingresar a estudiar carreras de calidad enfocadas en la industria TI. A corto plazo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones entregará becas, créditos condonables, apoyo a la manutención y cupos para formación y certificación en habilidades técnicas y blandas, así como para el estudio de programas en TI.

Otro foco importante para promover el talento digital se encuentra en el sector Gobierno. Para este se adelantarán programas de formación, desarrollando competencias para 10.000 líderes y funcionarios del Gobierno, y se continuará fortaleciendo la red de tecnología en entidades del Estado.

Se incentivará el retorno al país de profesionales TI que viven en el exterior, se apoyará la formación de científicos de datos, se crearán programas de incentivos para realizar estudios de maestría y doctorado en el sector TI, y se estimulará la coordinación entre academia y sector privado para facilitar la empleabilidad de estos.

Como estrategia para alcanzar mayor nivel de apropiación de las TIC, se incentivará el emprendimiento para la generación de contenidos y aplicaciones productivas. Esto como respuesta a un mercado que se ha limitado a producir y consumir contenidos y aplicaciones básicas, dirigidas principalmente a las comunicaciones y el entretenimiento. Para ello, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones continuará con el programa Apps.co, fortaleciendo el enfoque de apoyo a emprendedores, incentivando la participación de inversionistas privados y beneficiando a más de 40.000 nuevos emprendedores. Igualmente, se pondrá a disposición de los emprendedores las herramientas necesarias para el desarrollo, producción y creación de Contenidos Digitales, impulsando la red nacional de ViveLabs.

En materia de clústeres regionales, el desarrollo de estos también será crucial para facilitar la generación de economías de aglomeración y, por ende, incrementar la productividad del sector. El Gobierno nacional apoyará la consolidación de clústeres tecnológicos alrededor de las industrias acordes con la vocación productiva de cada región, lo que llevará a la generación de contenidos y aplicaciones de mayor valor agregado que respondan a las necesidades particulares del territorio.

Debido a la gran heterogeneidad que se ha detectado en las capacidades institucionales locales, lo cual ocasiona graves falencias en la formulación y ejecución de proyectos TIC, se fortalecerán los ecosistemas regionales de innovación en TIC, teniendo en cuenta el papel crucial que juega la innovación, la adopción y el uso de nuevas tecnologías en la diversificación de la estructura productiva regional. Asimismo, el Gobierno nacional fortalecerá el acompañamiento y la capacitación técnica a las regiones. En este sentido, el Ministerio de TIC y el Departamento Nacional de Planeación definirán los lineamientos de política para el desarrollo de proyectos regionales de TIC, que incluyan buenas prácticas de estructuración, metodologías de priorización, institucionalidad y la constitución de un Fondo de preinversión.

En segundo lugar, respecto de aplicaciones de Gobierno para el ciudadano, se adoptarán nuevas estrategias que eleven la calidad en la prestación de los servicios por canales electrónicos, fomenten la participación del sector privado, las entidades y los ciudadanos, fortalezcan la planeación y gestión tecnológica y, por último, eleven la seguridad, tendiente a garantizar la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de la información.

Las acciones en esta materia estarán encaminadas a: 1) fomentar la interacción por medios electrónicos para la prestación de trámites, servicios, participación ciudadana y la implementación de proyectos de mejoramiento para la gestión institucional e interinstitucional con

el uso de medios electrónicos por parte de las entidades que conforman la administración pública; 2) desarrollar modelos que garanticen a los ciudadanos y empresarios la calidad de los servicios y trámites que las entidades públicas prestan en línea; y 3) evolucionar a modelos que faciliten la prestación de trámites y servicios en línea de forma centralizada y trazable.

Se fortalecerá la estrategia de datos abiertos, aumentando los niveles de interoperabilidad y disponibilidad de datos entre entidades públicas, para lo cual el Ministerio de TIC buscará que 120 entidades oferten servicios en la plataforma de interoperabilidad del estado y publiquen conjuntos de datos en el repositorio de datos abiertos del estado.

Asimismo, se desarrollará un proyecto de carpeta ciudadana digital que ofrecerá a cada colombiano un espacio propio en la nube, donde podrá alojar los documentos más importantes que usualmente le son necesarios al momento de interactuar con el Estado, agilizando trámites y servicios al tiempo que se fortalece la apropiación de las TIC. Este espacio involucrará las condiciones de seguridad y protección de sus datos personales.

El DNP liderará la estrategia de *big data* del Estado, la cual definirá la política de innovación basada en datos. Esta permitirá el procesamiento y análisis de los datos, como recurso de infraestructura, para el desarrollo de nuevos conocimientos, la creación de valor, el surgimiento de nuevos productos, servicios, procesos y mercados, así como a la consolidación de información, más amplia y de mayor calidad que permita la definición de políticas y toma de decisiones.<sup>46</sup>

Se promoverá también que cada una de las entidades estatales, del orden nacional y territorial, cuenten con un líder<sup>47</sup> (CIO por las siglas en inglés de Chief Information Officer) que se encargue de desarrollar y adaptar los estándares y la arquitectura de la información de su entidad, fijar la visión estratégica de TI, implementar las tecnologías actuales y prever las futuras.

En materia de demanda de aplicaciones en el Gobierno, el Estado, dada su permanente demanda por tecnología, debe ser un catalizador del mayor uso y apropiación de las TIC, impulsando la demanda de contenidos y aplicaciones. Para tal fin se formulará la normatividad necesaria para que desde la estructuración de los proyectos del Gobierno nacional, se incluya el elemento TIC. Se fomentarán nuevos esquemas de contratación que contemplen competencias, distribución del riesgo y primas de éxito, entre otros.

En línea con lo anterior, se avanzará en la implementación de una arquitectura TI para el Estado, de tal manera que ayude a organizar las inversiones en TI y contribuya a asegurar que el impacto esperado de estas se alcance de forma oportuna y dentro de los presupuestos planteados. Lo anterior se llevará a cabo a través de acciones como la implementación del marco

---

<sup>46</sup> Data-driven innovation for growth and well-being INTERIM SYNTHESIS REPORT, OECD October 2014

<sup>47</sup> Gestor del conocimiento, lo de menos es la tecnología, Martín Vega, Ministerio de TIC, 2013

de referencia para la gestión estatal de TI, un modelo de gestión, seguridad y privacidad, la optimización en la adquisición de bienes y servicios de TI en el Estado, y el acompañamiento, monitoreo y seguimiento a entidades mediante un modelo de madurez.

En quinto lugar, en materia de aplicaciones sociales, el crecimiento de la industria y las políticas de superación de la pobreza se apalancarán en las necesidades particulares de la ciudadanía, en especial las demandadas por la población en la base pirámide, las mipyme y sectores como salud, agro, justicia y educación. Para esto, el Ministerio de TIC, en conjunto con los organismos del Estado encargados de trabajar con la población más vulnerable, fomentará maratones de desarrollo de aplicaciones enfocadas a la superación de la pobreza y capacitaciones gratuitas para generar capacidades TIC en esta población. Adicionalmente, el Ministerio de TIC llevará a cabo convocatorias nacionales para empresas, con el objeto de financiar el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales con enfoque social.

Así mismo, el Ministerio TIC apoyará: 1) al Ministerio de Salud y Protección Social en el desarrollo de programas que permitan implementar la historia clínica digital, la universalización, y el acceso al servicio de salud para todos los colombianos; 2) al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el diseño de aplicaciones para mejorar la productividad y plataformas de información del sector agrícola, junto con el aprovechamiento de los Kioscos y Puntos Vive Digital para el desarrollo de habilidades TIC de los campesinos; y 3) al Ministerio de Justicia y del Derecho en la implementación de programas como Justicia en Línea con aplicaciones y expediente digital en línea, Justicia en red para asegurar la infraestructura tecnológica mínima necesaria y Cultura Digital en Justicia para apoyar las mejoras de las habilidades TIC de los funcionarios del sector Justicia.

En sexto lugar, el sector de la industria satelital está en constante crecimiento, en el año 2013 obtuvo ingresos por 195.200 millones de dólares<sup>48</sup>, hecho que se demuestra con una tasa promedio de crecimiento anual del 11 %<sup>49</sup> en los últimos 10 años. Se estima que aproximadamente el 91 %<sup>50</sup> de los ingresos generados por este sector son atribuibles al suministro de servicios, desarrollo de aplicaciones, creación de valor agregado, y producción de infraestructura para el segmento terreno. Asimismo, el número de países que invierten en este sector sigue creciendo.<sup>51</sup> Esto muestra la relevancia que tiene su desarrollo dentro de las TIC, lo cual se maximiza si se tiene en cuenta la gran sinergia entre servicios y aplicaciones terrestres y espaciales.

---

<sup>48</sup> State of the satellite Industry report, septiembre de 2014.

<sup>49</sup> Ibídem.

<sup>50</sup> Ibídem.

<sup>51</sup> OECD. (2014). *The space economy at a glance*, • Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014). "The space economy at a glance 2014", Paris, Francia.

La página de donde se toma el dato al que se hace referencia es la número 11.

En este sentido, el Gobierno nacional llevará a cabo acciones para la promoción de la oferta y la demanda del desarrollo de aplicaciones y servicios basados en tecnologías satelitales, que solucionen problemas específicos del país y permitan impulsar un salto tecnológico en los diferentes sectores productivos.

En séptimo lugar, como apoyo al desarrollo productivo, se promoverá el uso de las TIC y el comercio electrónico por parte de las mipyme. Para ello se llevarán a cabo alianzas público privadas con empresas ancla.

Finalmente, para promover el desarrollo de ciudades y territorios inteligentes, y para asegurar una adecuada integración y gestión de proyectos TIC, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de TIC establecerán los lineamientos de política para el desarrollo de la estrategia de ciudades y territorios inteligentes, así como los mecanismos de financiación para la ejecución de los proyectos asociados.

## **b. Usuarios**

Esta estrategia se enfoca en proveer las herramientas para que los colombianos puedan aprovechar mejor las oportunidades que brindan las TIC, buscando mejorar su formación, acceder a información de calidad, emplearse e interactuar con el Gobierno. Para esto, se buscará promover la generación de contenidos y aplicaciones que contribuyan a la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la mejora de productividad de la industria nacional. La estrategia para los usuarios tiene los siguientes componentes: 1) apropiación para la competitividad, 2) teletrabajo para la productividad, 3) voluntariado para promover el uso de las TIC, 4) herramientas para facilitar el acceso a las TIC, y 5) uso responsable de Internet.

De acuerdo con lo anterior, en primera instancia se implementará una estrategia nacional de apropiación en TIC con énfasis diferenciado para la población vulnerable, con el fin de avanzar en el cierre de la brecha digital, y enfocado en el desarrollo de capacidades TIC para profesionales y trabajadores de los sectores salud, agro, justicia y educación.

En consecuencia, se capacitará a la población en el uso de las TIC, para que esta pueda incorporarlas en su vida productiva y cotidiana, perciba sus beneficios, las apropie y las utilice para mejorar sus condiciones de vida. Lo anterior se logrará a través del programa de "Ciudadanía Digital", donde se capacitarán 2,5 millones de personas. Puesto que el manejo del inglés es esencial para la apropiación de las TIC, se fortalecerá su enseñanza en los colegios, lo cual se logrará en conjunto con el Ministerio de Educación (ver capítulo *Movilidad social*).

En segunda instancia, el MinTIC, en conjunto con el Ministerio del Trabajo, implementará programas de Teletrabajo para que el 20 % de las principales empresas del país desarrollen este tipo de programas, alcanzando más de 100.000 teletrabajadores en todo el territorio nacional.

Esta estrategia se consolidará como un instrumento clave para incrementar los niveles de productividad, promover la innovación organizacional, mejorar la calidad de vida de los trabajadores y contribuir a la construcción de ciudades más sostenibles.

En tercera instancia, con miras a la reducción de la brecha digital de los miembros de las comunidades que por diferentes razones no han ingresado a la cultura digital, se potenciará el programa de Redvolución, mediante la incorporación de estudiantes voluntarios de grado 10.º y 11.º. Esta estrategia se desarrollará también con todas aquellas personas que pueden poner a disposición de sus comunidades, o de su entorno inmediato, el conocimiento que tienen sobre el uso de las TIC y sus posibilidades para mejorar su vida diaria.

En cuarta instancia, en materia de herramientas para facilitar el acceso a las TIC a todas las personas, se evaluará el impacto de las diferentes medidas encaminadas a incentivar el acceso a los servicios TIC y su posterior apropiación. A partir de estos análisis se hará una priorización entre las diferentes alternativas, tales como garantizar el acceso al terminal, al software, al servicio o realizar un acompañamiento en el proceso de aprendizaje.

Asimismo, se dará continuidad a los programas encaminados a garantizar el acceso a las TIC a la población con discapacidad visual y auditiva. Estos contemplarán capacitación especializada, acompañada de las herramientas (*software* especializado) y la infraestructura requeridas. Con este programa se busca garantizar el ejercicio de los derechos a la información y a la comunicación, como parte fundamental del desarrollo equitativo del país y en aras de la inclusión social, económica, educativa y laboral.

Finalmente, con respecto al uso responsable del Internet, el MinTIC continuará promoviendo la política de uso responsable de las TIC a través de En TIC Confío, para mitigar riesgos como la ciberdependencia, el ciberacoso, el fraude electrónico y la pornografía infantil, los cuales están tan cerca de un clic como lo están las oportunidades que ofrece Internet para el crecimiento personal, académico y laboral de los colombianos. Así mismo, se generarán más de 3.000 contenidos propios de prevención y promoción del uso seguro de Internet. Con este programa se llegará a más de 1 millón de personas directamente con las campañas y conferencias de sensibilización en los municipios de Colombia.

### **c. Infraestructura**

Esta estrategia busca la consolidación y sostenibilidad de los avances en la infraestructura TIC, y el cubrimiento de la totalidad del territorio nacional. Los componentes de esta estrategia son: 1) consolidar el acceso a las TIC para toda la población, 2) facilitar la apropiación de los centros de acceso comunitario, y 3) promover la participación privada en el sector TIC.

El primer componente implicará la finalización del Plan Nacional de Conectividad de Alta Velocidad (PNCAV) liderado por el MinTIC, el cual contempla soluciones de conectividad alternativas a la fibra óptica, para llegar a 27 cabeceras municipales y 20 corregimientos, alcanzando así el 100 % de cobertura en las cabeceras municipales. Con este componente se solucionará el déficit de 4 % de municipios sin cobertura de Internet, particularmente en zonas alejadas y de difícil acceso.

Para fortalecer el acceso y servicio universal, se establecerán 1.000 zonas de wi-fi público gratuito a lo largo del territorio nacional y se llegará a 7.621 kioscos Vive Digital. Por otra parte, la cobertura de tecnología 4G llegará a 1.119 municipios, mientras que el número de conexiones a Internet se llevará a estándares OCDE, al pasar de 9,7 millones a 27 millones en 2018. En cuanto a televisión, se conseguirá la cobertura total para la televisión digital, incrementando la cobertura terrestre y llegando a los sitios más alejados geográficamente con el proyecto de DTH (por las siglas en inglés de Direct To Home) social.

En segundo lugar, se garantizará la sostenibilidad de la infraestructura desplegada para el acceso y servicio universal, y el impacto de esta en el desarrollo de las comunidades en el mediano y largo plazo. Se incentivará el uso de los Puntos y Kioscos Vive Digital a partir de la provisión de tele-servicios (ej. telesalud, telejusticia y educación virtual, entre otros) en las zonas urbanas y rurales. Para tal fin, el Gobierno nacional podrá también participar en la construcción, mantenimiento, operación y promoción de estos.

Adicionalmente, se explorarán esquemas asociativos con las comunidades, el sector privado y los gobiernos locales, para su gestión y operación, convirtiéndolos en puntos de encuentro e interacción social, que promuevan la construcción de tejido social en zonas afectadas por el conflicto. De esta manera se potenciará su impacto social, a la vez que facilitará su sostenibilidad financiera o su apropiación presupuestal.

Lo anterior tendrá como insumo los resultados del estudio de impacto de los programas kioscos Vive Digital, puntos Vive Digital y Hogares Digitales, que será desarrollado por el DNP, el cual, entre otros aspectos, determinará los mecanismos mediante los cuales el sector privado participará en esos programas. El DNP acompañará al Ministerio de TIC en la evaluación de sostenibilidad de los programas de despliegue de infraestructura, verificando que estén enfocados a la garantía del servicio y acceso universal.

Finalmente, en materia de promoción de la participación privada en el sector TIC, el DNP, en coordinación con las entidades del sector TIC, reglamentará la Ley 1508 de 2012, con el objetivo de que las Asociaciones Público Privadas, y demás mecanismos de participación privada, se conviertan en una herramienta para promover el desarrollo de la infraestructura y la prestación de servicios del sector TIC.

#### d. Servicios

La estrategia de servicios tiene los siguientes componentes: 1) calidad y velocidad de Internet, 2) actualización del marco regulatorio, 3) masificación de terminales y servicios, 4) promoción a la demanda de ancho de banda y, 5) TIC para la educación.

Como primera medida, para lograr el adecuado desempeño de las aplicaciones de última generación, se revisarán las condiciones de calidad y la velocidad de Internet, y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) establecerá una senda de crecimiento para la definición regulatoria de banda ancha, la cual incluirá la ruta y los plazos para cerrar las brechas entre los estándares del país y los equivalentes al promedio de la OCDE, incluyendo aquellos para altas y muy altas velocidades. Para tal fin, la CRC podrá contemplar criterios diferenciadores atendiendo características geográficas, demográficas y técnicas.

En segunda medida, se continuará consolidando un marco regulatorio, normativo e institucional convergente que responda a las nuevas realidades tecnológicas y de mercado, para lo cual se avanzará en el fortalecimiento institucional de la CRC, acorde con las recomendaciones de la OCDE, en términos de su naturaleza jurídica, composición, períodos de sus miembros, funciones, presupuesto, adecuación de planta y estructura.

Así mismo, El Gobierno nacional, a través del Ministerio TIC, creará una comisión intersectorial en la que participen las entidades que tengan injerencia en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, postal y televisión, con el fin de coordinar desde la perspectiva de sus competencias la preparación de todo el sector para el ingreso de Colombia a la OCDE.

En línea con las mejores prácticas internacionales, la CRC publicará un informe anual sobre el efecto de la economía global de internet en la economía colombiana. Dicho informe incluirá recomendaciones de reglamentación a las entidades sectoriales correspondientes, que permitan preparar a los respectivos sectores para adaptación a la nueva economía de internet.

Bajo este contexto, la actividad regulatoria incluirá también dentro de sus análisis y medidas el factor regional, con el objetivo de lograr identificar problemas de competencia y fallas de mercado en regiones y entes territoriales específicos. Adicionalmente, se formularán políticas encaminadas a armonizar y simplificar los trámites administrativos necesarios para agilizar el despliegue de infraestructura en los diferentes entes territoriales, estableciendo procedimientos expeditos para tal fin. Esto contribuirá a que los ciudadanos gocen del derecho al acceso a los servicios públicos de TIC provistos.

En cuanto a la gestión y planeación del espectro radioeléctrico, insumo primordial de las TIC, se adelantarán medidas para agilizar los mecanismos de asignación y la evaluación de los plazos y la renovación de los permisos para el uso del mismo.

Por otra parte, en el sector de televisión se actualizará el marco regulatorio para que este reconozca la realidad tecnológica convergente y el nuevo entorno multipantalla. Asimismo, se estudiarán e implementarán acciones para contrarrestar la piratería y el subreporte en la prestación de los servicios de televisión paga. Finalmente, se establecerán los mecanismos, técnicos, jurídicos y administrativos, para la adjudicación de nuevos canales de televisión.

En tercera medida, se impulsará la masificación de terminales, manteniendo los computadores más baratos del continente. Para ello se realizará una revisión de los gravámenes aplicados en la importación y comercialización de computadores y dispositivos para la televisión digital. Asimismo, con el fin de garantizar que los recursos públicos generen el mayor impacto sobre la población vulnerable, se revisarán los mecanismos de focalización y asignación de subsidios de acceso al servicio de Internet, incluyendo los análisis para superar el déficit en despliegue de redes de último kilómetro.

Para el desarrollo del sector de la televisión, el Gobierno nacional promoverá programas para el desarrollo y oferta competitiva de contenidos multiplataforma, en concordancia con los nuevos entornos convergentes y multipantalla, y hará uso de los diferentes mecanismos que permita promover la competencia en este sector.

En cuarta medida, para la promoción a la demanda de ancho de banda nacional, se promoverá la instalación de puntos de intercambio de Internet (IXP), los cuales crearán ancho de banda nacional para complementar el ancho de banda internacional, fomentando también el intercambio de tráfico de manera eficiente. Además, se impulsará el desarrollo de infraestructura para el almacenamiento de datos en el territorio nacional. Esto último será apoyado por los cambios normativos necesarios para propiciar el liderazgo del Gobierno en el uso de servicios de almacenamiento de datos dentro del país.

Por último, para impulsar la creación de entornos educativos más innovadores, se incrementará la cobertura de terminales para este sector, garantizando el acceso de todo niño y docente del país a un terminal, y se promoverá el desarrollo de más de 20.000 contenidos educativos digitales para transformar las prácticas pedagógicas con el uso de las TIC. En línea con la estrategia de *big data*, el Ministerio de Educación, el Ministerio de TIC y el DNP evaluarán mecanismos que permitan realizar la trazabilidad académica y administrativa de los estudiantes.

## Metas

### Aplicaciones

Meta Intermedia	Línea Base (2014)	Meta a 2018
Empresas de la industria TI (software, emprendimiento, servicios asociados y conexos, contenidos digitales)	1.800	3.200

Producto	Línea Base (2014)	Meta a 2018
Déficit de profesionales TI	94.431	35.504
Empresas beneficiadas en convocatorias nacionales para la generación de contenidos digitales	25	350
Mipyme formales con presencia web y/o móvil	21 %	50 %
Personas beneficiadas del programa Apps.co	50.000	90.000
Empresas adoptando modelos de calidad	120	360
Ciudadanos y empresas haciendo uso de la carpeta ciudadana digital	0	1.500.000

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Sectores de la Administración Pública del orden nacional que adoptan el marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de las TIC	0	80 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Servidores públicos capacitados para fortalecer la gestión de TIC en el Estado	406	4.000
Entidades públicas del orden nacional que se benefician de acuerdos marco de precio para la contratación de bienes y servicios de TIC	0	120
Entidades de la Administración Pública del orden nacional y territorial que adoptan instrumentos del modelo de gestión de TIC	0	210
Entidades de la Administración Pública del orden nacional y territorial que publican servicios interoperables en la plataforma del Estado	6	120

## Usuarios

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Personas capacitadas y sensibilizadas en TIC	1.745.000	4.589.700

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Personas capacitadas en TIC	1.145.000	2.500.000
Personas sensibilizadas en uso responsable de TIC	600.000	1.485.700
Nuevas personas sensibilizadas en cómo hacer la Redvolución	0	604.000
Personas haciendo uso del software ConverTIC	0	500.000
Personas teletrabajando	31.000	100.000

## Infraestructura

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Conexiones a internet de banda ancha (millones)	9,7	27

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Acceso a internet en hogares	43,6 %	63 %
Acceso a internet en Mipyme	60,6 %	70 %
Municipios con cobertura tecnología 4G (alta velocidad inalámbrica)	51	1.119
Zonas Wi-fi públicas	0	1000
Kioscos Vive Digital instalados	5.525	7.621
Municipios y áreas no metropolitanas conectados a la red de alta velocidad	0	47
Cobertura nacional de televisión digital (terrestre y DTH)	45 %	100 %

## Servicios

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Docentes y estudiantes con acceso a un equipo terminal	7.341.886	8.650.000

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Terminales comprados/subsidiados para escuelas, estudiantes o docentes	638.700	3.065.700

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Aplicaciones educativas desarrolladas	0	400
Docentes formados en TIC	51.937	321.000
Toneladas de equipos demanufacturados	1.612	4.514
Terminales por cada 100 habitantes	34	50

#### Objetivo 4. Proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial

El objetivo de infraestructura y servicios para la logística y el transporte tiene asociadas las siguientes estrategias: 1) programa de concesiones 4G; 2) red vial no concesionada; 3) corredores de transporte multimodal; 4) infraestructura logística; 5) infraestructura para la transformación del campo; 6) capital privado; 7) acciones transversales; 8) transporte público de calidad; 9) movilidad y desarrollo regional; 10) sistemas inteligentes de transporte; 11) seguridad vial; 12) logística para la competitividad; y, 13) fortalecimiento de la supervisión. De estas, las primeras siete corresponden a la infraestructura de transporte, y las seis restantes corresponden a los servicios de transporte.

##### a. Programa de concesiones 4G

La cuarta generación de concesiones (4G) es el programa de infraestructura vial que le permitirá al país desarrollarse aceleradamente y ser más competitivo para enfrentar los retos del comercio global, generando más empleos y entregando a los colombianos vías de primera calidad al final de esta década. El programa de 4G incluye cerca de 40 proyectos que involucran alrededor de 7.000 km de la red vial nacional, 141 km de túneles y 150 km de viaductos, por un valor de inversión aproximado de \$47 billones.

En el cuatrienio, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) tiene como objetivo avanzar en la ejecución del programa 4G. La vinculación del capital privado a este programa permitirá acelerar la inversión en carreteras concesionadas, pasando de niveles de \$3 billones anuales a \$ 8,5 billones al finalizar el cuatrienio. Este programa llevará desarrollo y trabajo a 24 departamentos y generará más de 180.000 empleos directos, lo cual permitirá reducir la tasa de desempleo durante la etapa de construcción de los proyectos en 1 % y generará un efecto multiplicador en el PIB de aproximadamente el 1,5 %<sup>52</sup>.

Al finalizar el cuatrienio, el país contará con 11.000 km de vías nacionales concesionadas, de las cuales 3.500 km serán en doble calzada. A través del programa de cuarta generación de concesiones se contará aproximadamente con 1.200 km adicionales de nuevas dobles calzadas,

<sup>52</sup> Documento CONPES 3760 de 2013.

141 km de túneles y 150 km de viaductos. Este programa reducirá los tiempos de desplazamiento entre los centros productivos y los puertos hasta en un 30 % y disminuirá los costos de operación vehicular hasta en un 20 %.

Con el objetivo de mantener el ritmo de construcción en las concesiones y asumir los retos de la implementación de un programa de tan alto impacto, es necesario que la ANI amplíe sus capacidades de gestión. Para esto fortalecerá su supervisión técnica, socioambiental, financiera, jurídica y predial de los contratos, mejorará la gestión de riesgos, así como atenderá el pago oportuno de deudas y reducción de pasivos, al tiempo que continuará con la política de normalización y aceleración de contratos en ejecución. Adicionalmente, el Gobierno Nacional definirá mecanismos para que, en casos excepcionales, sea posible realizar obras públicas complementarias a los contratos de concesión.

Dado el impacto de este programa en la generación de empleo, crecimiento económico y competitividad del país, el Gobierno nacional dispondrá las medidas y recursos necesarios para lograr que se ejecute en los tiempos presupuestados. Este programa representa el mayor salto en infraestructura de transporte en la historia del país y un esfuerzo fiscal sin precedentes, que debe ir acompañado de un adecuado ejercicio de priorización para optimizar el uso de los recursos públicos.

Con el fin de consolidar la red vial nacional, se identificarán los principales corredores faltantes para ser estructurados y licitados durante la vigencia del presente Plan. El DNP y el Ministerio de Transporte (MT) adelantarán la priorización de los proyectos, teniendo en cuenta su evaluación socioeconómica y los cupos de gasto de mediano plazo del sector transporte. Así mismo se promoverá e incentivará la presentación de ofertas de iniciativa privada.

En Colombia durante el periodo 2002-2010 se construyeron en promedio 60 km anuales de doble calzada. El esfuerzo del Gobierno nacional y el sector transporte para regularizar los contratos de concesión y acelerar el ritmo de construcción permitió que, durante el periodo 2011-2013, se construyeran en promedio 180 km de doble calzada anuales. Con el objetivo de continuar la política de regularización y aceleración del ritmo de construcción, durante el cuatrienio 2014-2018, la ANI se fijará como metas, la construcción de 300 km anuales de doble calzada y, mantener este ritmo de construcción hasta finalizar la década. Todo ello con el objetivo de ampliar la capacidad de las vías con el mayor tráfico, consolidar los corredores estratégicos de comercio exterior y disminuir los costos de transporte para hacer más competitivo al país.

Actualmente, la ANI tiene a cargo 26 contratos de concesión de carreteras de primera, segunda y tercera generación para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de 5.506 km de la red

vial nacional. A través de estos contratos se encuentra contratada la construcción 2.300 km de doble calzada, de los cuales 1.796 km se encuentran ya construidos<sup>53</sup>.

### **b. Red vial nacional no concesionada y programa de mantenimiento sostenible**

Otro de los grandes retos del sector transporte será garantizar la conectividad entre las regiones a través del mantenimiento adecuado de la red no concesionada. De los 17.400 kilómetros de la red vial nacional, alrededor de 6.000 estarán a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías), que deberá garantizar su transitabilidad y adecuados niveles de servicio.

Se ha identificado la necesidad de mejorar las condiciones de la superficie de rodadura (pavimentación, placa huella, etc.) de al menos 273 km de red nacional, 463 km de red secundaria, 3.800 km de placa huella y 5.000 km de mantenimiento periódico en la red terciaria, con el fin de llevar los indicadores de calidad de infraestructura a los estándares de los países de la región. Para lograrlo, además de la continuación de los programas de Corredores de Prosperidad a cargo del Invías, se estructurará un programa de pavimentación que priorice aquellos tramos necesarios para la construcción de la paz y el cierre de brechas regionales, y aquellos tramos que conecten ciudades capitales de departamento. Igualmente se impulsará el programa de mantenimiento rutinario de la red terciaria a través de las juntas de acción comunal, generando empleo en las comunidades rurales menos favorecidas.

Con el fin de generar un mecanismo que permita aprovechar las eficiencias del sector privado en la gestión de proyectos viales (operación y mantenimiento), reducir los costos asociados con el desarrollo de los procesos licitatorios y contractuales de menor duración y asegurar los recursos requeridos en el mediano plazo, el Invías estructurará un programa de Mantenimiento Sostenible a través de asociaciones público privadas (APP). De igual forma, el Invías continuará atendiendo aquellos corredores que no sean objeto de este programa, a través de contratos de obra pública.

Adicionalmente, será tarea del Invías la actualización del inventario de la red vial de competencia de la Nación, teniendo en cuenta los programas y proyectos en desarrollo y las ventajas competitivas de entregar a los departamentos y municipios la propiedad de la infraestructura de transporte, en el marco de lo consagrado en la ley 105 de 1993. Esta actualización contemplará las siguientes premisas: 1) las variantes conexas a las vías nacionales se considerarán parte integral de la red vial nacional, 2) la administración, gestión y mantenimiento de los pasos urbanos de vías nacionales serán responsabilidad de los municipios, 3) la red terciaria que actualmente administra el Invías podrá ser trasladada a los municipios correspondientes, 4) las vías departamentales que se constituyan como parte del programa de concesiones 4G deberán hacer parte de la red vial a cargo de la Nación.

---

<sup>53</sup> Con corte a diciembre de 2014.

Por otra parte se analizará la posibilidad de ampliación de los beneficios del Programa de Seguridad en Carreteras que en la actualidad, adelanta el Instituto Nacional de Vías, especialmente en lo necesario para su monitoreo e iluminación, en coordinación con los ministerios de Defensa Nacional y de Transporte.

Por último, para avanzar en la modernización del marco normativo del sector transporte y el fortalecimiento institucional, se deberá revisar, ajustar y actualizar la Ley 105 de 1993.

### **c. Consolidación de corredores de transporte multimodal estratégicos**

Se requiere dar un impulso especial en los modos de transporte férreo, fluvial y aéreo, con el fin de consolidar un esquema de transporte multimodal en el país que minimice costos en la operación de transporte.

El modo férreo presenta grandes ventajas operativas en cuanto a la optimización de costos por tonelada transportada y menor impacto ambiental con respecto al transporte de carga por carretera. Para aprovechar dichas ventajas y disminuir los costos logísticos, se hace necesario impulsar proyectos férreos sostenibles económicamente y relacionados directamente con proyectos productivos que aseguren la oferta de carga.

Con este propósito, el sector ha establecido como uno de sus principales objetivos promover la inversión privada en infraestructura ferroviaria para recuperar los corredores con mayor potencial y garantizar la operación de carga y pasajeros. La primera fase de la estrategia consistió en atender puntos críticos y poner en operación los corredores Bogotá-Belencito y La Dorada-Chiriguaná a través de contratos de obra pública. Una vez recuperado el corredor, se procederá a entregar en concesión el Corredor Férreo Central, el Corredor Bogotá-Belencito y los trenes de cercanías en la región Bogotá-Cundinamarca con el objetivo ampliar su capacidad y garantizar la operación de carga. Además, se promoverá la participación de capital privado para el desarrollo de proyectos ferroviarios a mediano y largo plazo como por ejemplo: el Ferrocarril del Carare, La Tebaida-La Dorada (Túnel Cordillera Central), Chiriguaná-Dibulla y la variante férrea Buga-Loboguerrero, entre otros. De esta forma, el Gobierno nacional espera movilizar recursos del sector privado en el desarrollo de proyectos ferroviarios y aumentar la inversión de \$ 40.000 millones a \$ 300.000 millones anuales, al finalizar el cuatrienio.

El DNP y el Ministerio de Transporte priorizarán estas intervenciones a través de la formulación de un Plan Maestro Ferroviario que trace la ruta de desarrollo de mediano y largo plazo, analizando los componentes institucional, financiero, económico, ambiental, técnico y legal. Este plan maestro permitirá el desarrollo de nuevos tramos férreos, la recuperación de aquellos tramos inactivos con mayor potencial de transporte de carga, la implementación de accesos regionales, la conectividad de redes y la promoción de la intermodalidad.

En lo relacionado con la red férrea a cargo del Invías, Ferrovías transfirió a esa entidad la infraestructura férrea, entre ella diversos inmuebles que por su naturaleza fueron declarados patrimonio nacional por el Ministerio de Cultura<sup>54</sup>. De acuerdo con la responsabilidad que le asiste al Ministerio de Cultura y a los entes territoriales, resulta viable que los inmuebles que no se encuentran en operación sean transferidos por el Invías a los municipios donde se encuentren ubicados, teniendo en cuenta la cercanía de los cascos urbanos y dando prioridad a aquellos que por su localización puedan aportar al desarrollo de actividades de índole cultural, educativa, administrativa y turística. Con esta medida, se garantizará el mantenimiento, cuidado y protección de esa infraestructura por parte de las entidades territoriales.

En cuanto al modo fluvial, además de las ventajas operativas y ambientales que presenta, en muchas zonas del país es la única opción para el transporte de carga y pasajeros. Por eso, con base en los resultados del Plan Maestro Fluvial (actualmente en formulación), se priorizará la recuperación de la navegabilidad de las principales cuencas fluviales del país.

De acuerdo con lo anterior, en primera instancia, además de las importantes obras que se deberán ejecutar dentro del programa de recuperación de la navegabilidad del río Magdalena, y en línea con los resultados de los estudios realizados, el Invías estructurará un plan de acción para la recuperación de la navegabilidad del río Meta que tenga en cuenta accesos viales, muelles de interés regional y nacional, así como obras en el canal navegable, con potencial participación de capital privado en su ejecución, si así lo concluyen los respectivos estudios, evento en el cual se estructurarían las asociaciones público privadas por parte de la ANI. En segunda instancia, se analizarán las necesidades de inversión pública en donde se requiera con el fin de garantizar proyectos con equidad y enfoque social. Adicionalmente, la ANI promoverá la participación de capital privado para el desarrollo de proyectos fluviales.

En tercera instancia, se desarrollará un programa de intervenciones fluviales menores, que abarque la construcción, el mantenimiento y operación tanto de muelles como de obras en la red fluvial, y se adelantará la ejecución de dragados y rehabilitación y construcción de malecones, de acuerdo con lo que estipule el Plan Maestro Fluvial. Se incluirán las intervenciones en los accesos terrestres de impacto regional necesarios para conectar esos muelles a la red vial primaria y/o terciaria y/o secundaria. Se priorizarán las necesidades socio-económicas de las distintas regiones, y se definirá el modelo de operación con las entidades territoriales.

En cuarta instancia, el MT, en colaboración con las autoridades competentes, actualizará el marco normativo vigente, de tal forma que promueva la modernización de la flota, genere la especialización del recurso humano e impulse programas de emisión de bonos por reducción de

---

<sup>54</sup> En virtud del Decreto 746 de 1996, regulado por la Ley de Cultura 397 de 1997 y la Ley 1185 de 2008, modificatoria de la anterior.

gases contaminantes en colaboración con las autoridades competentes, con el fin de dinamizar la economía de los municipios ribereños a través de un transporte fluvial eficiente, limpio y seguro.

En quinta instancia, través de instituciones de capacitación técnica y tecnológica se realizarán programas de capacitación en gestión de hidrovías, construcción de obras fluviales y certificación de tripulantes con licencia vigente. Finalmente, de acuerdo con las indicaciones del Plan Maestro Fluvial, se analizará la institucionalidad y las necesidades de reforzar las capacidades y estrategias que permitan el seguimiento, mantenimiento y gestión de las cuencas hidrográficas.

En lo concerniente al modo aéreo, ante el alto incremento de pasajeros en el país en los últimos años, será necesario emprender acciones en los siguientes componentes: 1) infraestructura aeroportuaria; 2) avance y mejoramiento de servicios aeronáuticos y aeroportuarios; 3) mejoramiento de las condiciones de competencia del mercado; 4) revisión de costos operacionales de las concesiones; 5) conexión de zonas apartadas; 6) navegación satelital; y 7) desarrollo de capacidades científico-técnicas del sector.

El primer componente implicará mantener el ritmo de inversión en los aeropuertos de las grandes ciudades y de las ciudades intermedias, a través de contratos de asociación público privada, con el objetivo de aumentar la capacidad, mejorar la calidad del servicio y permitir la conectividad nacional e internacional. A lo anterior se suma la tarea de avanzar en la regulación y modernización de equipos aeronáuticos.

Durante el cuatrienio, la ANI tiene previsto culminar la contratación de las concesiones para la modernización de los aeropuertos de Barranquilla, Neiva, Armenia y Popayán; ejecutará las obras de ampliación del Aeropuerto de Cali; y estructurará y ampliará el aeropuerto El Dorado y la infraestructura aeroportuaria de los aeropuertos de Medellín, Cartagena, Bucaramanga, Santa Marta, Montería, Valledupar y Quibdó. Estas intervenciones se estiman en \$ 2 billones.

Se prestará especial atención a los nodos de transporte aéreo de comercio exterior, como el aeropuerto El Dorado, con la construcción del Centro de Gestión Aeronáutico y la Torre de Control. Con esto se pretende mejorar los servicios de tránsito aéreo, la gestión de la afluencia del tránsito aéreo y el rediseño del espacio aéreo de Bogotá para optimizar el número de operaciones. La nueva infraestructura aeroportuaria que se proyecte para la competitividad estratégica del país contará con el apoyo del Gobierno nacional, a fin de garantizar su desarrollo oportuno.

Se continuarán las intervenciones para la construcción, el mejoramiento y ampliación de los aeropuertos que representan una operación regular de pasajeros en las capitales de departamento y puntos estratégicos para mantener las condiciones básicas de operación en los aeropuertos no concesionados de la Aeronáutica Civil.

El segundo componente requerirá de una parte, un mayor impulso al Plan de Navegación Aérea (PNA) para el desarrollo del modo aéreo del país, como instrumento de planificación y desarrollo del servicio aeronáutico y aeroportuario. Lo anterior por la importancia estratégica que representa el PNA para el país. De otra parte, será necesario fortalecer el Centro de Estudios Aeronáuticos, logrando su certificación como Instituto de Educación Superior, para la formación de personal idóneo que garantice una mejor prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios.

El tercer componente incentivará aún más la competencia en el mercado nacional e internacional. Para ello, los reglamentos aeronáuticos de Colombia se armonizarán con las normas de los reglamentos aeronáuticos latinoamericanos (LAR por sus siglas en inglés), con el fin de adaptarse a las dinámicas y al entorno económico del sector aeronáutico, en cumplimiento de los estándares y tratados internacionales, De igual forma se fortalecerán las inversiones para la gestión eficiente del tránsito aéreo con proyectos de actualización tecnológica en sistemas de ayudas a la navegación aérea, de telecomunicaciones y de meteorología.

Sumado a lo anterior, y en este caso para incentivar la competencia en el mercado nacional de pasajeros regulares, se revisará la política aerocomercial. Con ello 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, el mercado de actores importantes, la concentración del mercado y los efectos del comportamiento de los precios del petróleo.

Adicionalmente se desarrollará una revisión del acceso a los mercados de transporte aéreo regular de pasajeros en procura de la racionalización de la oferta, una competencia en la prestación del servicio y el incremento en el desarrollo de las empresas del sector. Así mismo, en el ámbito internacional se continuará buscando un equilibrio entre los intereses de las aerolíneas colombianas y la promoción de una mayor conectividad del país frente a intereses provenientes de aerolíneas o gobiernos extranjeros, a fin de fomentar la libre competencia de los mercados de pasajeros y carga.

El cuarto componente parte de reconocer que el país avanzó en la asignación de sus principales nodos aéreos, trasladando la eficiencia del sector privado a la gestión, operación y mantenimiento de los principales aeropuertos del país. No obstante, para que estas eficiencias se trasladen a los usuarios y garanticen la competitividad de los principales *hubs* aéreos regionales, el Ministerio de Transporte y Aerocivil revisarán las tasas, tarifas y demás componentes que afectan el costo operacional.

Como quinto componente, es importante señalar que el modo aéreo es la forma más inmediata de conexión de zonas apartadas del país, en las cuales el alto costo de implementación y las restricciones geográficas dificultan el despliegue de otros modos. En estas zonas se tienen

identificados 130 aeródromos de impacto regional, los cuales han tenido en los últimos años un crecimiento en el movimiento de pasajeros.

De acuerdo con lo anterior, en primera medida, a través de la Aerocivil se desarrollará un programa de mantenimiento y rehabilitación de aeródromos regionales con énfasis en dichas zonas. Para el financiamiento de las intervenciones en los aeropuertos de propiedad de los municipios y departamentos, las autoridades respectivas dispondrán de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), pudiendo recibir cofinanciación por parte del Gobierno nacional. En segunda medida, y con el fin de asegurar que las comunidades con dificultades de acceso cuenten con una efectiva conectividad y se preserve la integridad territorial, se revisará el modelo actual de operación de Satena, con base en la política aerocomercial y de regulación que adelanta actualmente el Gobierno nacional, definiendo posibles mecanismos de financiación del servicio social aéreo.

El sexto componente se orientará a la formulación e implementación del Plan Nacional de Navegación Satelital<sup>55</sup>. Con esto se mejorarán las ayudas a la navegación aérea para la operación desde aeropuertos domésticos, impulsando proyectos nacionales de CTI. Se establecerán acuerdos con el sector privado y la academia para el desarrollo de aplicaciones satelitales para el medio aeronáutico y demás modos de transporte, con un plan de investigación financiado.

Para finalizar, el Gobierno nacional impulsará un mayor desarrollo de la capacidad científica-técnica del país como factor fundamental, a través de la creación de la Agencia Nacional del Espacio<sup>56</sup>. Teniendo en cuenta la experiencia y las finalidades de la Comisión Nacional del Espacio conformada en la actualidad por los Grupos de Navegación Satelital, Telecomunicaciones, Observación de la Tierra, Astronáutica, Astronomía y Medicina Aeroespacial, Asuntos Políticos y Legales, Gestión del Conocimiento, e Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

#### **d. Infraestructura logística, desarrollo y comercio exterior**

Esta estrategia incluye los componentes de: 1) promoción e impulso a proyectos regionales de desarrollo empresarial y social, 2) nodos de transferencia de carga.

Con respecto al primer componente, en el marco de actuación orientado a la competitividad, el mejoramiento del nivel de servicios de comercio exterior y los indicadores sociales de las regiones, el Gobierno nacional avanzará en el diseño y puesta en marcha de mecanismos

---

<sup>55</sup> Plan Nacional de Navegación Satelital que se enmarca en la Comisión Colombiana del Espacio (CCE) creada mediante el Decreto 2442 de 2006, como órgano intersectorial de consulta, coordinación, orientación y planificación, para la ejecución de la política nacional para el desarrollo y aplicación de las tecnologías espaciales y coordinar la elaboración de planes, programas y proyectos.

<sup>56</sup> En Suramérica los países que cuentan con agencias espaciales son Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú, Venezuela.

innovadores para la gestión de proyectos de infraestructura que faciliten la creación de plataformas logísticas, industriales y empresariales de categoría mundial. Se plantearán nuevas herramientas para la adecuada articulación de los diferentes niveles de gobierno, la optimización en la inversión de recursos públicos, el máximo aprovechamiento de la oferta social institucional, la gestión inteligente del suelo y la integración de las comunidades locales a las actividades productivas.

El Gobierno nacional promoverá la creación de nuevos instrumentos en materia de arquitectura institucional que permitan realizar labores de gestión y promoción de proyectos industriales y logísticos con inclusión social para las regiones en las cuales se realicen procesos de generación de valor, partiendo de: 1) la inversión en infraestructura básica requerida, 2) formación de talento humano, 3) la incorporación de capital privado, y 4) la realización de inversiones en la infraestructura social necesaria en las regiones. Las inversiones sociales podrán concebirse desde la estructura de costos del negocio, o mediante destinación de los excedentes que se generen, de acuerdo con los estudios técnicos, jurídicos y financieros.

De acuerdo con las condiciones territoriales actuales, pueden requerirse, además de la infraestructura básica para las plataformas logísticas, inversiones para la provisión de servicios como acueducto, saneamiento básico, energía, educación, salud, conectividad física o digital, entre otros.

En cuanto a los nodos de transferencia de carga, los principales nodos logísticos portuarios y aeroportuarios han demostrado grandes progresos en eficiencia. No obstante, aún existen retos de gestión interinstitucional e infraestructura que se convierten en cuellos de botella para los productores y consumidores colombianos.

Los puertos y aeropuertos más relevantes en gestión de carga serán sujeto de planes de optimización de las operaciones logísticas, con miras a introducir mejoras en los procesos físicos y documentales. Con esto se espera obtener una disminución de los costos finales al usuario, y tiempos más competitivos para las actividades de comercio exterior. En complemento, el MT desarrollará acciones tendientes a garantizar la adecuada conectividad de los nodos de transferencia con la red vial nacional.

Los planes articularán autoridades e inversiones, contemplarán esquemas tarifarios o de cobro que generen incentivos para la optimización de los procesos de transferencia, y aplicaciones para enturnamiento de los usuarios. Las ciudades podrán establecer incentivos para promover esquemas de distribución urbana de mercancías de bajo impacto, apoyados en centros de consolidación periféricos.

Se revisarán los esquemas de gestión en la infraestructura de pasos de frontera, con el objetivo de sofisticar los estándares operacionales y de seguridad en los pasos de frontera terrestres,

como estrategia para la facilitación del comercio binacional, la soberanía y la integración social y económica del bloque regional. Como medida complementaria a lo anterior, se requerirá replantear la institucionalidad encargada de los asuntos fronterizos colombianos.

La ANI y el Invías serán las entidades encargadas de construir y mantener la infraestructura de pasos de frontera —centros binacionales de atención en frontera (Cebaf) o centros nacionales de atención en frontera (Cenaf)— de acuerdo con la viabilidad y en el marco de sus competencias, así: la ANI promoverá la construcción de la infraestructura fronteriza a través de APP, y el Invías será el responsable de la construcción para los proyectos de obra pública. Una vez construida, las autoridades aduaneras, de inmigración, sanitarias, de seguridad binacionales, o la institucionalidad que plantee el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, comprometerán recursos de su presupuesto para la operación y la administración de las labores que le competen.

#### **e. Infraestructura para la transformación del campo y la consolidación de la paz**

En esta estrategia se discuten dos componentes: 1) vías terciarias y 2) plataformas logísticas rurales. Las vías terciarias son la gran apuesta de infraestructura para el desarrollo del campo y la consolidación de la paz, dado que se ejecutan en las zonas más vulnerables y con mayor impacto en la generación de economías locales. Actualmente, el país cuenta con una red terciaria de 142.000 km, de los cuales solamente han podido ser intervenidos durante el último cuatrienio alrededor del 25 %, con un gran esfuerzo fiscal por parte del Gobierno nacional y los entes territoriales.

La construcción y mantenimiento de la red terciaria tiene un impacto directo en el fortalecimiento de las cadenas productivas agrarias al mejorar la posibilidad de comercialización de los pequeños productores rurales. Adicionalmente, una red terciaria en óptimas condiciones es una herramienta invaluable para posibilitar la presencia del Estado en todo el territorio nacional en un escenario de posconflicto. Tomando en cuenta lo anterior, todas las instituciones estatales, en especial el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Transporte definirán estrategias comunes, y aunarán esfuerzos a través de la celebración de convenios interadministrativos u otros mecanismos de colaboración, para el cumplimiento de las metas y estrategias en materia de intervención en vías terciarias definidas en el presente Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, se buscará la cofinanciación de proyectos de vías terciarias con recursos de la Nación, recursos de regalías, bien sean regalías directas o provenientes de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional y recursos de crédito a través de Findeter.

Finalmente, con el objeto de mejorar las condiciones de la red terciaria, de una parte, el Gobierno nacional realizará las gestiones necesarias para que la red terciaria correspondiente a la antigua red de caminos vecinales sea asumida por los respectivos municipios. De otra parte, se

promoverá la implementación de un Sistema de Gestión Vial (SGV) sobre los siguientes fundamentos básicos: 1) dimensionamiento de la red a partir de la elaboración de inventarios viales, 2) priorización de intervenciones en ejes de integración económica y territorial, buscando los mayores impactos frente a las apuestas productivas, 3) reglamentación e implementación de procesos constructivos y materiales específicamente para vías con bajos volúmenes vehiculares, 4) promoción de mecanismos de asociatividad para el desarrollo de actividades de mantenimiento rutinario de las vías, 5) estructuración de un esquema institucional con el que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y el Invías, preste acompañamiento técnico a las entidades territoriales para la elaboración de planes viales territoriales e implementación del SGV, y en donde las entidades se encarguen de la ejecución de las intervenciones priorizadas, y 6) asignación de recursos de la Nación y de las entidades territoriales dentro de sus presupuestos de inversión con el fin de garantizar la sostenibilidad de la conservación de las vías intervenidas.

Con respecto a las plataformas logísticas rurales, es preciso señalar que la logística se deriva de interacciones económicas y sociales entre regiones funcionales con relaciones productivas y comerciales. La connotación integradora de la logística hace que sea necesario el diseño de programas de fortalecimiento de las redes logísticas y de transporte para la atención a economías locales que se articulen con programas de seguridad alimentaria, salud, seguridad y comercio en áreas de interés estratégico para el país.

Una verdadera transformación del campo requiere entre, otras cosas, que la Política Nacional Logística atienda las cadenas de comercio exterior, promueva la eficiencia y crecimiento de cadenas locales, adopte medidas para la reducción de costos de transporte para el productor rural, elimine intermediarios, y provea soluciones logísticas, con el propósito de generar más y mejores oportunidades para las economías rurales. Las soluciones logísticas rurales permitirán vincular fuerza laboral del lugar, rescatarán saberes de arraigo local, contribuirán al aprovechamiento sostenible y participativo de la riqueza de los suelos, y a la agregación de valor, a través de procesos de acopio, selección, clasificación, tratamiento, transformación, empaque, enfriamiento, transporte, provisión de insumos y capacitación, entre otros servicios.

Las plataformas logísticas para el campo potenciarán los mercados rurales mediante acciones en capacitación, generación de información útil para la independencia del productor en la asignación de precios, optimización de rutas para provisión de insumos y recolección de productos, entre otras a definir por los Ministerios de Transporte y Agricultura y Desarrollo Rural, como producto de los hallazgos del Censo Nacional Agropecuario y del Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Las implementaciones y desarrollos iniciales se realizarán bajo un esquema de pilotos.

En el frente educativo, se conformarán grupos especializados para los asuntos logísticos en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a efectos de que estas carteras sectoriales promuevan (a través del asesoramiento logístico) la adopción de prácticas novedosas en materia logística, y funjan como enlace con el sector productivo nacional. Dichos grupos de trabajo adelantarán actividades de manera coordinada con el grupo homólogo en el Ministerio de Transporte y la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT), y serán aliados estratégicos sectoriales de la Unidad Técnica de Ejecución Logística del DNP.

#### **f. Capital privado para la provisión de infraestructura**

Dadas las ventajas que tienen las asociaciones público privadas para proveer cierto tipo de infraestructura pública, se propone ajustar el marco regulatorio actual para impulsar la utilización de este esquema de contratación en los entes territoriales, en sectores sociales de cara al postconflicto (educación, salud, vivienda y agua, cultura, rural entre otros), en sistemas de transporte masivo y en el sector de servicios públicos. La estrategia de capital privado para la provisión de infraestructura tiene los siguientes componentes: 1) priorización y planeación de proyectos de iniciativa privada, 2) ejecución por parte de más entidades públicas, 3) menos restricciones para las entidades territoriales, 4) optimización del uso de predios públicos para el desarrollo de proyectos, y 5) mitigación de riesgos retenidos en proyectos de iniciativa privada.

Con relación al primer componente, se evidencia que la presentación de iniciativas privadas ha tenido un aumento considerable, llegando a registrar más de 300 registros en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP) del DNP. Sin embargo, al revisar estos proyectos, se encuentra que muchos de ellos no están planteados bajo la normativa actual.

Como consecuencia de lo anterior, se fortalecerá el papel del sector público en la revisión de iniciativas privadas, pasando de un papel de validador a uno de mayor liderazgo en el proceso, garantizando que prime el interés público como eje del desarrollo de estas iniciativas. En este nuevo papel, se le dará la competencia al Departamento Nacional de Planeación (DNP) en los proyectos de orden nacional —o que requieran cofinanciación de la Nación y el sector no cuente con una entidad especializada en la estructuración o validación de este tipo de proyectos—, y a las Secretarías de Planeación en aquellos de orden territorial, para intervenir en etapas tempranas de la estructuración de los proyectos de iniciativa privada.

Con esto se espera que los proyectos sean desarrollados de acuerdo con las políticas públicas del sector, sean coherentes con las prioridades establecidas por el sector público y acordes con el marco regulatorio de las APP en Colombia. La colaboración temprana entre entidades públicas permitirá que los proyectos que lleguen a las entidades competentes tengan mayor robustez técnica, legal y financiera, y que las entidades públicas cuenten con el soporte adecuado para

identificar oportunamente los proyectos que no cumplen con los requisitos legales o que no son del interés público.

En el segundo componente, la Ley 1508 de 2012 fue concebida utilizando como referente los estándares más elevados en materia de vinculación de capital privado a proyectos de infraestructura pública. Esto ha permitido que se utilice ampliamente como punto de referencia en el proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, demostrando que se tiene un régimen legal, de administración pública y de protección al inversionista moderno, ágil y transparente.

Sin embargo, no todas las entidades públicas hacen parte del ámbito de aplicación de la ley, lo que dificulta su dialogo con inversionistas extranjeros y la posibilidad de ejecutar proyectos de infraestructura. Mediante el presente plan se permitirá que otro tipo de entidades públicas, como las descentralizadas de orden nacional y territorial, puedan ejecutar proyectos bajo el marco legal de las APP. Esto permitirá a la Nación y a las entidades territoriales aumentar la vinculación privada en sectores prioritarios como los sistemas de transporte masivo y de mejoras en los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

El tercer componente implica la reducción de restricciones para las entidades territoriales. En este caso, uno de los grandes retos de política pública es lograr la descentralización de la vinculación de capital privado, el cual se ha concentrado históricamente en los grandes proyectos nacionales. La Ley APP garantiza un marco legal sólido que aumenta la protección de los inversionistas en los entes territoriales. Sin embargo, los ciclos de planeación y ejecución de estas entidades no son coherentes con las disposiciones legales actuales. Por esta razón uno de los objetivos del presente Plan es lograr que los mandatarios locales tengan incentivos para utilizar los esquemas APP, sin que se premie la obra pública por temas de tiempo de contratación o facilidad de ejecución.

Las APP requieren que el proyecto esté priorizado en el plan de desarrollo local, el cual usualmente requiere un año para su formulación. Después los proyectos inician con un periodo de estructuración y adjudicación, el cual es considerablemente más riguroso que el de una obra pública tradicional y puede demorar hasta dos años, incluyendo las aprobaciones ante los reguladores que la ley exige. De esta manera un proyecto APP estaría para ser adjudicado tres años después de que los mandatarios locales son elegidos, periodo en el cual por ley ya no cuentan con la capacidad legal de firmar este tipo de contratos.

Eliminar esta restricción permitirá que los proyectos sean correctamente estructurados, y aumentará el número de proyectos de APP en entidades territoriales. Adicionalmente, facilitará disminuir la actual concentración de proyectos de APP en el sector transporte ya que los sectores en donde sus fuentes principales de financiación son territoriales (educación, salud, vivienda y agua) tendrán mayor acceso a la figura.

El cuarto componente tiene como objetivo promover el uso de APP de iniciativa pública como mecanismo para proveer infraestructura de carácter social. Para ello se les permitirá a las entidades públicas utilizar los predios de su propiedad como contribución al proyecto, para garantizar su cierre financiero y disminuir la necesidad de vigencias futuras como fuente de pago. Adicionalmente, también se plantea la posibilidad de explotar económicamente aquellos inmuebles propiedad de la Nación que no se encuentran relacionados con el objeto del contrato de APP o enajenar aquellos que por sus características de ubicación o valorización son susceptibles de financiar la realización de infraestructura pública de calidad en otras ubicaciones, las cuales cumplen con los principios de accesibilidad de los ciudadanos y condiciones adecuadas para la prestación de los servicios públicos.

Como último componente, se reconoce que las 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, equipamientos públicos, servicios conexos a estos o prestación de servicios públicos a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura o servicio. Lo anterior 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.

En la ley actual, esta asignación opera bajo el principio que el asociado que cuente con mejor capacidad para administrar un determinado riesgo debe ser quien lo retenga. Los recientes proyectos de infraestructura viales, como las concesiones viales de cuarta generación o el proyecto para recuperar la navegabilidad del río Magdalena, fueron estructurados utilizando ese concepto, transfiriendo los principales riesgos de construcción al socio privado y reteniendo la Nación los riesgos inherentes a la administración pública, como riesgos ambientales, sociales o políticos.

Dentro de este contexto resulta conveniente permitir a las entidades públicas realizar pagos a los concesionarios para compensar los sobrecostos o mayores plazos que se presenten como consecuencia de la materialización de los riesgos que el Estado retuvo en un contrato de APP y que por su baja estimación de probabilidad e impacto no fueron valorados dentro del plan de aportes que la entidad pública realizó al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. Esto permitirá evitar que se dé una terminación anticipada del contrato por la incapacidad del socio público de compensar al privado ante la realización de un evento de fuerza mayor no asegurable que ponga en riesgo la terminación del proyecto.

### **g. Acciones transversales**

La estrategia de acciones transversales cuenta con siete componentes: 1) el Plan Maestro de Transporte, 2) el fomento a las empresas de ingeniería, 3) la gestión predial y ambiental, 4) las herramientas para fortalecer la gestión pública en infraestructura, 5) los mecanismos de financiación, 6) el fortalecimiento de las nuevas unidades administrativas especiales del sector transporte y, 7) los programas de apoyo institucional.

Con respecto al Plan Maestro de Transporte, el Ministerio de Transporte, de manera articulada con las entidades del sector transporte y el DNP, elaborará el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), con visión de mediano y largo plazo. Este plan permitirá al país contar con un horizonte claro frente al servicio de transporte e infraestructura, articulando el sistema logístico nacional con la oferta de infraestructura de transporte en desarrollo.

El PMTI deberá consolidarse a partir de los trabajos que se han venido desarrollando por las entidades del sector transporte. Así, el Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte (PEIIT) se convierte en un insumo relevante para el desarrollo del PMTI, que se debe complementar con el Plan Maestro Fluvial (en curso) y con los Planes Férreo, Aéreo y Logístico a desarrollar, establecidos en el presente documento. Igualmente, se deberá contar con el apoyo de la UPIT para la articulación de los diversos estudios y establecer, en forma coordinada, la actualización y fortalecimiento de los componentes complementarios, incluyendo entre ellos las recomendaciones y medidas de mediano plazo tendientes a la modernización del Transporte Automotor de Carga.

En materia de fomento a las empresas de ingeniería, teniendo en cuenta las cuantiosas inversiones que el Gobierno nacional y los entes territoriales están llevando a cabo en proyectos de infraestructura de transporte, es imperativo aprovechar esta situación, no solo para modernizar la infraestructura del país sino también para fortalecer la ingeniería local, tanto de consultoría como de construcción. Este fortalecimiento se debe materializar en un aumento de la capacidad técnica, financiera y organizacional de las empresas, en innovación tecnológica y en nichos de especialización que les permita competir nacional e internacionalmente. Además, se estructurará un Registro de Contratos entre Privados, el cual incorporará la información relacionada con la experiencia derivada de todo contrato celebrado entre un contratista del estado y privado.

Para ello, se propone la creación de programas de apoyo financiero para empresas de ingeniería que inviertan en CTI. Se propondrán medidas de reciprocidad en las negociaciones de futuros tratados de libre comercio, fundamentales para la expansión internacional de esas empresas.

Con respecto a la gestión predial y ambiental, con el objetivo de acelerar la adquisición predial, reducir los sobrecostos y aumentar el ritmo de ejecución de las obras, resulta estratégico dar

mayor relevancia al avalúo catastral durante el proceso judicial, en particular en los procesos judiciales donde se practiquen segundos avalúos tiempo después de haber iniciado obras. Bajo este procedimiento, las condiciones del inmueble podrían haber cambiado, lo cual puede generar un sobreavalúo en el segundo dictamen.<sup>57</sup>

Con el fin de reglar adecuadamente los parámetros del avalúo comercial de los predios para la construcción de infraestructura y superar los problemas de consecución de recursos y el impacto al principio de sostenibilidad fiscal generados por la metodología para determinar los avalúos del IGAC, se estudiará la modificación de los artículos 23 y 37 de la Ley 1682 de 2013. De otra parte, en los proyectos de infraestructura de transporte se podrán reconocer y pagar las mejoras efectuadas por los ocupantes sobre los bienes de uso público.

Finalmente, para garantizar que el mejoramiento de los corredores viales de interés estratégico nacional esté en consonancia con los propósitos nacionales de reducción de la deforestación y de conservación y uso sostenible de ecosistemas estratégicos, se considera necesario que los ministerios y agencias sectoriales, en conjunto con el MADS, la ANLA, los Institutos de Investigación del SINA y Parques Nacionales Naturales, avancen en el desarrollo de criterios de infraestructura verde para la ejecución de proyectos en áreas de especial importancia ambiental.

En cuanto a herramientas para fortalecer la gestión, se planteará una modificación del Estatuto Anticorrupción con respecto a la responsabilidad fiscal y penal por la suficiencia de los estudios previos, en la medida que no existen criterios objetivos para determinar el grado de culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal de quienes realizan la gestión pública relacionados con la elaboración del pliego de condiciones y los estudios de mercado, puesto que la regulación existente solamente prescribe condiciones generales y abstractas, que pueden ser valoradas subjetivamente y de forma diversa.<sup>58</sup>

En aras de garantizar un escenario adecuado y confiable para que los funcionarios públicos den cabal cumplimiento a sus funciones en un marco de seguridad jurídica, el Gobierno pondrá en marcha mecanismos o estrategias tendientes a modificar el Código Penal.

Para mejorar la seguridad jurídica de los contratos APP, se modificará la ley relacionada con la caducidad del contrato estatal por la declaración de responsabilidad fiscal de un contratista, incorporando elementos de proporcionalidad.

---

<sup>57</sup> El primer avalúo predial cuenta con la credibilidad de los parámetros técnicos y se encuentra amparado dentro de la actuación administrativa (Decreto 1420 de 2008, resoluciones 620 y 898 del IGAC); por lo tanto, un segundo avalúo en donde las condiciones fácticas del predio han cambiado genera inseguridad jurídica y podría dar lugar a una objeción del avalúo por error grave, lo cual puede extender el periodo del proceso generando un retraso en el desarrollo de los proyectos de infraestructura.

<sup>58</sup> Debido a la textura abierta con la que fueron incorporadas en dicho Estatuto, se propician múltiples interpretaciones con un contenido subjetivo.

En materia de mecanismos de financiación, dado que la ejecución de proyectos APP ha mostrado una dinámica importante en Colombia, es necesario optimizar las líneas de financiamiento de estos proyectos con el propósito de reducir los costos de apalancamiento y viabilizar la ejecución de un mayor número de estos. Sumado a lo anterior, es importante analizar los mecanismos actuales y vías de financiación para generar propuestas innovadoras que mejoren sus condiciones actuales.

Para el fortalecimiento de las nuevas unidades administrativas del sector transporte, el MT, en concordancia con las políticas de *Buen gobierno* relacionadas con la publicación de información del sector para la ciudadanía y las entidades adscritas, reglamentará los protocolos de transferencia de la información entre las entidades adscritas, la cual será centralizada y administrada por la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT).

Con lo anterior la UPIT consolidará y divulgará la información del sector requerida para la formulación de políticas de infraestructura de transporte. Los sistemas de información deberán estar conectados a bases de datos georreferenciadas que permitan dar seguimiento a indicadores del sector; informar de manera clara y precisa a la ciudadanía y a las entidades el estado de avance general de los proyectos estratégicos de la nación; e inventariar la red vial nacional, a través de la consolidación y modernización del Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras (SINC).

La infraestructura intermodal de transporte en operación durante el cuatrienio deberá estar contenida en un sistema georreferenciado en línea, con información que permita su gestión por la entidad competente. Por lo anterior los sistemas de información deberán ser implementados o sostenidos a través de plataformas tecnológicas robustas, que permitan velocidad y eficiencia en la consulta y reporte desde cualquier punto de la nación. Adicionalmente, la UPIT deberá liderar los procesos de actualización y fortalecimiento del Plan Maestro de Transporte, facilitando la toma de decisiones por parte del Ministerio de Transporte como ente rector.

Por su parte, la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte será la encargada de la revisión, fortalecimiento y regulación de la Ley 105 de 1993, además de la actualización de la normatividad vigente y la centralización de información a través de una herramienta de fácil consulta. La comisión será la encargada de incentivar requerimientos que permitan promover la competencia del sector.

En materia de programas de fortalecimiento institucional y apoyo a la gestión, el Ministerio de Transporte continuará con el proceso iniciado en el año 2007, de asistir en el fortalecimiento técnico de las entidades territoriales, para reforzar su capacidad técnica e institucional, principalmente en lo concerniente a los principios de adecuada planeación y ejecución de proyectos de infraestructura, conceptos de sostenibilidad vial y gestión de infraestructura de transporte.

Para tal fin el Gobierno nacional pondrá en marcha la segunda etapa del Programa Plan Vial Regional, programa que apoyará a las entidades territoriales en la adecuada planeación de las intervenciones en la infraestructura de transporte a su cargo, lo que permitirá mejorar los estándares de servicio, promover la multimodalidad y mantener la red de infraestructura en buen estado, de acuerdo con la demanda regional y de manera articulada con los grandes proyectos de infraestructura que lidera el Gobierno nacional.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Porcentaje de red vial nacional (red primaria) en buen estado	48 %	65 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Kilómetros de calzadas construidas a través de concesión	1.796	3.116
Kilómetros de calzadas construidas no concesionadas	166	199
Kilómetros de vías intervenidas bajo esquema de APP	6.595	11.968
Kilómetros de vías con rehabilitación y mantenimiento en buen estado – Invías (mantenimiento sostenible)	0	1.000
Kilómetros de vías con pavimento - Invías	8.454	8.709
Inversión privada en infraestructura de carretera (billones de \$ acumulados en el cuatrienio) - ANI	\$11,4	\$24
Inversión privada en infraestructura férrea, aeroportuaria y portuaria (billones de \$ acumulados en el cuatrienio) - ANI	\$4,18	\$4,77

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Toneladas de transporte de carga por los modos férreo, fluvial y aéreo (sin carbón) (millones)	1,4	2

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Obras de mantenimiento y profundización a canales de acceso - Invías	8	14
Kilómetros de corredor fluvial mantenido - CORMAGDALENA	1.025	1.025
Kilómetros de Red Férrea en operación - ANI	628	1.283
Aeropuertos con obras de construcción y ampliación de aeropuertos terminados – Aerocivil*	16	17
Intervenciones terminadas en mantenimiento de infraestructura aeroportuaria (iguales o superiores a \$800 millones)	75	130

\* La meta es 2015-2018. En total en el cuatrienio se van a intervenir 17 aeropuertos, pero algunos aeropuertos terminarán obras en dos vigencias.

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Municipios beneficiados con intervenciones sobre su red de transporte regional	1.033	1.102

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Kilómetros de placa huella construida	1.300	4.275
Aeropuertos para la prosperidad intervenidos - Aerocivil	32	54

#### h. Transporte público de calidad como eje estructurador de la movilidad

La estrategia de transporte público de calidad tiene tres elementos: 1) el fortalecimiento de la operación de transporte, 2) el financiamiento de los sistemas de transporte, y 3) fortalecimiento institucional.

En cuanto al fortalecimiento de la operación de transporte, teniendo en cuenta la tendencia de movilidad en las ciudades, la importancia estratégica del transporte en la productividad de estas, y las condiciones actuales de operación de los sistemas de transporte público, el Gobierno nacional realizará una revisión detallada del estado y condiciones de implementación de los sistemas de transporte que cofinancia, desde el punto de vista de infraestructura, financiero, operacional e institucional, con el objeto de definir para cada uno el plan de acción correspondiente,<sup>59</sup> que logre su operación de manera eficiente, sostenible y en condiciones adecuadas para los usuarios.

En este sentido, para el Gobierno nacional es de vital importancia consolidar los SITM, los SETP, los SITP y los SISTR<sup>60</sup> que se encuentran hoy en operación, implementación o estructuración, definiendo como meta principal la prestación de servicios de transporte público de pasajeros en condiciones de calidad y con estándares de servicio adecuados para los distintos territorios, buscando la integración con modos alternativos no motorizados y con otras modalidades de transporte. Para cumplir este objetivo se continuará con la estrategia de liberar de la tarifa todos aquellos elementos que no hacen parte de la operación (inversiones en infraestructura) y proporcionar cobertura al 100 % de las necesidades de transporte colectivo, promoviendo que se realicen los diseños necesarios para la implementación de los SITP.

<sup>59</sup> Plan de Acción: herramienta de seguimiento con cronograma de acciones concretas en materia de implementación de infraestructura, operación, racionalización del transporte público, entre otros con responsables definidos y metas concretas.

<sup>60</sup> Sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en las ciudades con más de 600.000 habitantes, sistemas estratégicos de transporte público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000 habitantes, sistemas integrados de transporte público (SITP) y sistemas integrados de transporte regional (SISTR).

En concordancia con lo anterior, se buscará consolidar redes de transporte público eficientes, como ejes estructurantes de la movilidad y el desarrollo territorial, propiciando la densificación de áreas cercanas a las redes de transporte, lo que conllevará: 1) disminución de los tiempos en transporte motorizado desde y hacia las redes de transporte, 2) optimización de los kilómetros de operación de los sistemas de transporte, y 3) mayores índices de edificabilidad con el fin de capturar el valor adicional de la tierra por parte del ente territorial, para ser reinvertido en la operación del sistema. Así mismo se reglamentará la integración física y operacional de modos urbanos e intermunicipales en donde las interrelaciones entre municipios son muy fuertes y generan condiciones especiales en el desplazamiento de los usuarios.

En relación con la formulación y ejecución de planes de movilidad por parte de los municipios, se reglamentará la Ley 1083 de 2006, con el fin de establecer lineamientos claros para formular los planes de movilidad en las ciudades y áreas metropolitanas, incluyendo alcances, mecanismos de gestión y de financiación, así como definir un marco de política que determine los propósitos de la planeación de la movilidad en las ciudades (transporte no motorizado, sistemas de transporte o público colectivo, transporte individual, transporte especial, distribución urbana de mercancías y transporte particular), la implementación de los sistemas de transporte, articulación con los Planes de Ordenamiento Territorial, y la definición de los mecanismos de captura de indicadores de seguimiento que permitan evaluar la adecuada implementación de estrategias y proyectos contemplados en los planes de movilidad.

Se articularán mecanismos para acompañar desde la Nación la formulación de soluciones de movilidad para las ciudades pequeñas (con población menor a 250.000 habitantes), que considerarán, entre otros aspectos, la configuración de perfiles viales que permitan la circulación libre y continua de diversos modos, así como la construcción de corredores integrando transporte, espacio público y medio ambiente, para impulsar proyectos culturales y turísticos que fortalezcan la competitividad local.

En general todas las ciudades podrán estructurar su sistema de transporte de acuerdo con las necesidades propias de la ciudad o de la región, pero garantizando los principios básicos, como son la sostenibilidad, el cambio en el esquema empresarial, la incorporación de tecnologías adecuadas a las necesidades propias de cada sistema para el recaudo unificado, gestión y control de flota, incorporación de niveles de servicio, articulación e integración de las diferentes modalidades y de sus servicios complementarios, entre otros.

En el marco de la estrategia de crecimiento verde, se priorizará el acompañamiento y cofinanciación de la estructuración e implementación de sistemas de transporte público que comprendan acciones orientadas a incrementar, privilegiar y regular el uso de modos no motorizados, entendidos como el viaje a pie, en bicicleta o en tricimóvil de tracción humana, bajo consideraciones de eficiencia ambiental, seguridad, integración tarifaria y operacional y

calidad en la prestación del servicio, así como el ascenso tecnológico de los vehículos utilizando fuentes de bajas emisiones o tecnología limpia. De la misma manera, las estrategias serán acompañadas para lograr esquemas de movilidad más eficientes (política de teletrabajo, planeación de usos del suelo, uso de combustibles limpios, promoción de viajes en carro compartido, cobros por congestión o estacionamiento, peajes urbanos, etc.) y se apoyará la implementación de espacios e infraestructura que faciliten la intermodalidad, incluyendo modos no motorizados para recorridos cortos y alimentación a los sistemas de transporte.

En este sentido, se definirá como condición para los desembolsos de los sistemas de transporte cofinanciados por el Gobierno nacional la estructuración e implementación de medidas y acciones complementarias a la puesta en marcha del sistema de transporte, que vayan encaminadas al adecuado uso de la infraestructura y a la búsqueda de un cambio en la participación modal, potenciando los modos no motorizados y el transporte público.

Para apoyar la anterior estrategia, el Ministerio de Transporte evaluará y fortalecerá el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación del Transporte Urbano (SISSETU), y realizará las modificaciones necesarias para hacer un seguimiento más efectivo y conseguir un mayor control de la ejecución de las inversiones.

Con el fin de mejorar la ejecución de los proyectos para los SITM y los SETP, los ahorros financieros o menores costos de infraestructura, respecto a lo determinado en cada uno de los documentos CONPES y los convenios de cofinanciación correspondientes, podrán ser utilizados por el mismo proyecto para atender nuevos costos de componentes del sistema que estén incluidos dentro de la utilización de los recursos cofinanciables, siempre y cuando con ello no se afecten los objetivos de cada proyecto.

Por último, es necesario que los agentes de transporte cuenten con la estructura adecuada para atender las necesidades de movilidad, y con el soporte de una institucionalidad robusta que actúe oportunamente en la planeación, gestión y control del transporte. Al respecto, se propone el desarrollo de un programa de educación para el buen uso y manejo de los sistemas de transporte, apoyado por entidades de educación superior o técnica, mediante la figura de cursos cortos y permanentes de formación para los agentes de la operación de transporte.

La educación y la cultura ciudadana son pilares fundamentales para el buen uso y funcionamiento de los sistemas de transporte. Por ende, las autoridades de transporte y las secretarías de educación municipales deberán adelantar campañas permanentes de alto impacto como requisito para la cofinanciación de la Nación de los sistemas de transporte, acompañadas de mecanismos de medición de resultados que demuestren su impacto.

Igualmente se requiere mejorar el sistema de información al usuario, que garantice el uso adecuado de los sistemas, así como el sistema de recaudo, especialmente en la red de venta y recarga del medio de pago.

El segundo elemento de esta estrategia se refiere al financiamiento de los sistemas de transporte. En los últimos años los Gobiernos locales, de la mano del Gobierno nacional, han invertido enormes esfuerzos para poner en marcha los diferentes sistemas de transporte público. Tras su entrada en operación, se ha hecho evidente la necesidad de evaluar nuevas estrategias que garanticen la sostenibilidad financiera de los sistemas y reconozcan las externalidades positivas que estos le generan a la sociedad, con el fin de garantizar un sistema de transporte público eficiente y de calidad.

El Gobierno nacional evaluará la viabilidad de modificar la Ley 86 de 1989 con el objetivo de apoyar la operación de los sistemas de transporte, mediante recursos provenientes de fuentes alternativas al PGN, de manera que el costo al usuario final disminuya y la calidad de servicio sea la adecuada. Especialmente revisará la posibilidad de destinar recursos a las inversiones iniciales asociadas con la operación de los sistemas de transporte (patios y talleres, desintegración física y reestructuración de rutas, adquisición de flota), reconversión tecnológica, incentivando la incorporación de vehículos con tecnologías limpias (gas, eléctricos e híbridos), implementación de sistemas de recaudo, información y control de flota, y la posibilidad de financiar algunos componentes institucionales. Así mismo, para facilitar la utilización de recursos de la Nación para sistemas de transporte en esquemas de APP que permitan la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura dedicada al transporte urbano de pasajeros, el Gobierno nacional reglamentará en lo correspondiente la Ley 310 de 1996.

El Gobierno nacional estudiará la viabilidad de expedir una ley estatutaria del transporte público de pasajeros que adopte la política pública, ordene e incluya la legislación existente, e introduzca el cambio paradigmático buscado en el servicio de transporte de pasajeros. En ella se plasmarán los conceptos de integralidad y sostenibilidad que se quiere alcanzar, y se ordenarán los roles institucionales para definir la política pública de movilidad urbana, rural y regional.

Previo estudio técnico sobre la capacidad de pago de los usuarios del sistema de transporte público, los municipios en los que se implementan SITM o SETP podrán establecer subsidios a la operación de tales sistemas, mediante decreto municipal, el cual deberá contener como mínimo la fuente presupuestal que lo financie y una propuesta de operación que garantice su efectividad. Entre otros análisis, en los SETP se estudiará la viabilidad de que el ente territorial esté a cargo de la operación de recaudo, sistemas de control y gestión, y sistemas de información al usuario, buscando reducir los costos de operación de los sistemas.

De igual manera, como instrumentos para gestión de la demanda, así como fuentes complementarias para la financiación de la operación de los SITM SETP, SITP, Sitr o cualquier

sistema de transporte público urbano, los municipios podrán reglamentar las tarifas máximas de estacionamientos e incorporar a estas un factor de cálculo que incentive la utilización de los sistemas de transporte público, cuyos recursos solo se podrán destinar a la promoción y utilización del sistema de transporte. Los municipios también podrán establecer cobros por uso de áreas de alta congestión, de alta contaminación, o de infraestructura construida o mejorada para evitar congestión urbana (vehículos particulares y motocicletas), previo el estudio técnico aprobado por el Ministerio de Transporte que soporte la tarifa o el cobro antes relacionado y la expedición del acto administrativo.

Será de gran importancia la promoción de mecanismos para los procesos de captura de valor del suelo y la generación de las condiciones para su implementación en proyectos de infraestructura y de transporte, orientados a la inversión de estos recursos en la operación de los sistemas, en coherencia con los instrumentos de planificación territorial y en armonía con los patrones de desarrollo urbano-rurales que de estos se derivan.

En conclusión, se propenderá por contar con diferentes fuentes de financiamiento complementarias a las tarifas, buscando sistemas sostenibles, en donde se generen recursos para cubrir costos de operación, administración, mantenimiento, reposición de equipos y beneficios tarifarios para los usuarios.

Como tercer y último elemento, se impulsará el fortalecimiento de las autoridades de transporte así como la creación de una autoridad única de transporte en las aglomeraciones urbanas o en aquellos municipios cuya movilidad urbana se desarrolle más allá de sus propios límites jurisdiccionales.<sup>61</sup> Esta entidad será la encargada de regular el servicio de transporte público de pasajeros, otorgar permisos y habilitaciones, integrar operacional y tarifariamente los diferentes modos, y garantizar la articulación de planes, programas y proyectos contenidos en los planes maestros de movilidad de cada una de las ciudades, así como los incluidos en sus instrumentos de planeación territorial que influyan en la organización de la movilidad y el transporte.

Para ello será necesario que las autoridades locales, con el acompañamiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el DNP, promuevan la definición de directrices de ordenamiento regional en concordancia con los instrumentos normativos existentes. Esto con el fin de contar con un marco de acción que contemple estrategias regionales integrales que permitan formular, a su vez, las propuestas de movilidad regional que deberán ser desarrolladas por la autoridad única de transporte.

De forma complementaria, se diseñarán mecanismos de coordinación interinstitucional entre los distintos ámbitos espaciales, el urbano, el metropolitano y el regional, con la participación de las

---

<sup>61</sup> Para tal efecto se deberá reglamentar la Ley 1625 de 2013, por medio de la cual se expide el régimen de las áreas metropolitanas y Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial, se podrán crear asociaciones de municipios, de áreas metropolitanas o entidades territoriales para prestar servicios.

entidades que lideran la planeación de los municipios y los encargados de formular y ejecutar proyectos de movilidad y transporte. Su propósito será considerar medidas de planeamiento del uso del suelo para reducir la necesidad de viajes, eliminar los incentivos a la expansión urbana y promover el desarrollo de ciudades conectadas y compactas, en concordancia con sus planes de ordenamiento territorial.

En la Nación se creará una comisión intersectorial que articule los esfuerzos en vivienda, desarrollo urbano y transporte, con la participación de los ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Transporte, de Cultura y de Hacienda y Crédito Público, y el DNP, con el objeto de garantizar la articulación de los sistemas de transporte (SITM y SETP) con el ordenamiento territorial y con planes, programas y proyectos sectoriales.

En la formulación de contratos plan y acuerdos de desarrollo urbano se deberán definir mecanismos para que los aportes de la Nación se realicen en aquellos municipios que implementen planes que contengan los elementos definidos en esta estrategia de *Transporte público de calidad como eje estructurador de la movilidad*.

Para desarrollar esta tarea, el Ministerio de Transporte, como autoridad máxima de transporte, y el DNP constituirán sendos equipos de trabajo para apoyar el seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) con enfoque de auditoría y gerencia de proyectos y el diseño de la estrategia del Gobierno nacional para lograr que su implementación sea satisfactoria y articulada entre las entidades territoriales.

### **i. Movilidad como potenciador del desarrollo regional**

Esta estrategia tiene dos componentes: 1) las soluciones de movilidad y transporte para la región y, 2) los Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR).

En materia de soluciones de movilidad, es necesario construir un modelo de prestación del servicio público de transporte intermunicipal de pasajeros, que garantice su prestación en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios; que considere la aplicación de elementos de complementariedad, articulación e integración con otros modos, modalidades, modelos y sistemas de transporte existentes en el área de influencia del servicio - municipal, urbana, metropolitana o regional-, incluidos los servicios públicos de transporte especial y mixto.

La organización administrativa, técnica, financiera y operativa de los prestadores del servicio público de transporte de pasajeros por carretera migrará a un modelo empresarial eficiente, eficaz y sostenible en el mediano y largo plazo, asegurando su formalización empresarial y laboral. Se fomentarán esquemas organizados de prestación del servicio en corta y media distancia que incluyan criterios como el recaudo centralizado, la integración tarifaria, la

optimización de la operación y unos estándares mínimos de seguridad y calidad. En larga distancia, deberán generarse estrategias que faciliten la competencia de esta modalidad con otros modos y modalidades de transporte, como por ejemplo frente al transporte aéreo.

En este sentido, se favorecerá el desarrollo de instrumentos de autorregulación empresarial, sustentado, en la medida de lo posible, en el análisis actualizado de la oferta y la demanda y en propuestas de reorganización de rutas y servicios. Este desarrollo partirá de la reestructuración de los servicios de transporte hoy existentes, y consentirá la implementación de modelos operativos, administrativos y financieros de asociaciones empresariales. Lo anterior permitirá la prestación del servicio público de transporte aprovechando los ejes de integración física, la constitución de ejes y áreas de desarrollo territorial alrededor de las infraestructuras viales y de comunicación. De esta manera se impulsarán procesos de desarrollo regional en sus zonas de influencia.

Para apoyar seguridad vial, se establecerá un procedimiento mediante el cual se determine la vida útil y el proceso de desintegración física de los vehículos que prestan el servicio intermunicipal y especial, como lo establece la Ley 105 de 1993 en su artículo sexto, sobre reposición del parque automotor del servicio público o mixto de pasajeros.

En cuanto a los Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR), se consolidará el Sistema de Ciudades desde la identificación de las vocaciones de desarrollo de las ciudades. De manera complementaria, será necesario diseñar e implementar SITR que contribuyan al mejoramiento de la competitividad de las regiones y al desarrollo equilibrado de las ciudades.

Los SITR permitirán la integración de soluciones de movilidad de la ciudad con la región, en conjunto con los equipamientos que favorezcan el cambio de medios privados a públicos en los accesos a las ciudades, así como la definición de mecanismos para facilitar la integración operacional y tarifaria de los SITR con los sistemas de transporte urbano e interurbano. Para ello, se impulsará el trabajo coordinado entre ciudades, en concordancia con la política de sistema de ciudades, y se generarán mecanismos institucionales que faciliten la implementación de estos sistemas, definiendo el papel de la Autoridad Única de Transporte mencionada en la estrategia 8 de *Transporte público de calidad como eje estructurador de la movilidad*.

La estrategia de SITR tendrá aplicación en los subsistemas de ciudades identificados en la Misión de Ciudades como aglomeraciones urbanas (corta distancia). Por el contrario, la relación interurbana de larga distancia se definirá dentro del concepto de corredores autorregulados, cuyo marco de intervención será definido por el Ministerio de Transporte.

De forma complementaria, se revisarán las iniciativas de proyectos férreos regionales que puedan hacer parte de Sistemas Integrados de Transporte Regional en áreas de importancia estratégica,

teniendo en cuenta costos y beneficios asociados a la dimensión física, económica, social y ambiental de los territorios.

#### **j. Sistemas inteligentes de transporte**

Esta estrategia permitirá un mejor aprovechamiento y mantenimiento de la infraestructura desarrollada por el Gobierno nacional, un mejor control y vigilancia al tránsito y al transporte del país, y la disponibilidad de información al Gobierno y a los usuarios para el establecimiento de nuevas políticas públicas y toma de decisiones que apoyen la competitividad y desarrollo económico del país.

Acorde con lo anterior, en primera instancia el Gobierno nacional, de acuerdo con las necesidades del país y a la importancia estratégica, definirá tecnologías, estándares y protocolos relacionados con los sistemas de información y componentes tecnológicos de apoyo para proyectos de Sistemas Inteligentes de Transporte (SIT) de escala nacional; así mismo, establecerá el marco normativo para la implementación de proyectos SIT en las jurisdicciones de las entidades territoriales. La normativa de los proyectos SIT garantizará la interoperabilidad e integración de la información SIT de todo el país con el Sistema de Información Central que se operará desde el Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte (Cicott).

En segunda instancia se implementarán, de acuerdo con las competencias de los entes territoriales, el marco normativo y proyectos de peajes electrónicos en la red vial nacional y urbana, de logística de carga, de control al tránsito y a los diferentes tipos de transporte, de fiscalización electrónica para mejorar los niveles de seguridad vial, de mejoramiento de la planeación y eficiencia de la red vial nacional y territorial, entre otros. En relación con los peajes electrónicos, el Ministerio de Transporte deberá diseñar e implementar los mecanismos que permitan la interoperabilidad comercial entre operadores, los estándares, protocolos y funcionalidad de los sistemas de información y tecnología que cumplan con las necesidades del Gobierno nacional, como también los protocolos necesarios que garanticen la seguridad de la información de los usuarios.

En tercera instancia, en materia logística, se adelantarán actividades para la conceptualización e implementación de Sistemas de Comunidad Portuaria en las principales infraestructuras portuarias del país, las cuales contribuirán a la adopción de TIC como herramienta facilitadora de las actividades logísticas y de transporte, y permitirán el flujo de información con infraestructuras complementarias, tales como terminales interiores de carga y patios de contenedores.

Se llevará a cabo una iniciativa piloto de corredor logístico, iniciando el desarrollo y estabilización de la gerencia de corredores logísticos planteada al interior del Ministerio de Transporte. Será de gran importancia el fortalecimiento de los sistemas de información administrados por el Ministerio de Transporte, especialmente el RUNT y el RNDC.

En cuarta instancia se evaluará e impulsará la creación de Sistemas Regionales de Recaudo, Control de Flota e Información al usuario, que permitan desarrollar estos sistemas en los sistemas de transporte y así lograr economías de escala para su implementación, operación y mantenimiento.

Dada la importancia estratégica del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) para el sector de tránsito y transporte y demás sectores de la economía, el Gobierno nacional implementará los mecanismos que se requieran para garantizar la sostenibilidad del sistema, para beneficio de los ciudadanos y como fuente de información primaria para la fijación de políticas y el ejercicio de la inspección, vigilancia y control. Además, con las ventajas del sistema se continuará con la política de reducción, simplificación y automatización de trámites nacionales y territoriales, para lograr un mejor aprovechamiento del recurso humano en la gestión de las políticas, regulación y control.

Para mejorar la calidad de la información histórica migrada al RUNT, el Ministerio de Transporte diseñará un plan para que los organismos de tránsito corrijan los errores que aún persistan en la información y culminen los procesos de migración. Así mismo, implementará las medidas especiales que sean requeridas para facilitar a las entidades públicas realicen los trámites de tránsito y accedan a la información sin costo alguno. El Ministerio de Transporte adoptará las medidas necesarias para apoyar los mecanismos de recaudo de los municipios.

Finalmente, con base en el Decreto Ley 019 de 2012, y con el propósito de facilitar al ciudadano el cambio de su licencia de conducción al nuevo formato, el Ministerio de Transporte exigirá la renovación de las licencias de conducción en el tiempo determinado, de acuerdo con el tipo de servicio y la edad de los ciudadanos. La sustitución de las licencias se hará gradualmente en la medida que vayan venciendo.

Asimismo, el Ministerio de Transporte adoptará las medidas necesarias para garantizar que los ciudadanos puedan realizar los cursos de descuento y cancelar las multas por concepto de infracciones de tránsito en cualquier municipio del país, independientemente de dónde se cometa la infracción, y establecerá los mecanismos adecuados para garantizar el debido proceso en la actuación administrativa por las contravenciones a las normas de tránsito.

#### **k. Seguridad vial**

La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), como principal ente ejecutor de la Política Nacional de Seguridad Vial, promoverá la implementación de acciones que contribuyan a la reducción de la accidentalidad mediante la intervención en los siguientes factores causales del fenómeno: 1) educación en el cumplimiento de las normas de tránsito, 2) mecanismos de control de vehículos, conductores y demás actores que participan en la operación, 3) auditorías de seguridad vial en el diseño y operación de la infraestructura de transporte, 4) acciones de

acompañamiento, control y sanción por parte de las autoridades de tránsito y, 5) tarifas de seguros de accidentes de tránsito acordes con la participación en la cifras de accidentalidad del territorio nacional.

Ante la limitada capacidad institucional de la mayoría de los organismos de tránsito, los municipios podrán destinar recursos recaudados por servicios ante organismos de apoyo, para que la ANSV apoye la formulación e implementación de planes locales de seguridad vial.

Adicionalmente, las tasas que se causen en favor de la Agencia Nacional de Seguridad Vial por los servicios prestados ante los centros de enseñanza automovilística, de reconocimiento de conductores y de diagnóstico automotor, serán fijadas con base en información de estadísticas oficiales sobre fallecidos y lesionados. El cobro de estas tasas deberá estar en función del éxito de los programas, con el fin de generar incentivos sobre su impacto y eficiencia.

Se deberá procurar la transparencia en el seguimiento a los recursos derivados de infracciones de tránsito. Los organismos y autoridades de tránsito deberán disponer de una cuenta exclusiva para el recaudo de las multas de tránsito percibidas en su jurisdicción y otra para las percibidas en otras jurisdicciones, información que publicarán mensualmente mediante un reporte del movimiento general.

El Gobierno Nacional trabajará coordinadamente para que las tasas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, reflejen la participación en los índices de accidentalidad de cada tipología vehicular.

Con base en la Ley 1503 de 2011, reglamentada por el Decreto 2851 de 2013, el Ministerio de Transporte, en articulación con el Ministerio de Educación, establecerá las condiciones mínimas de los formadores en seguridad vial en instituciones educativas, de agentes de tránsito y demás personal que opte por el título de capacitador en la materia, impulsando programas de pregrado y posgrado para la formación en movilidad y seguridad vial. Adicionalmente, deberán medir el impacto y efectividad de las campañas realizadas a la fecha.

Por su parte, para las áreas urbanas e interurbanas, el Gobierno nacional expedirá un decreto reglamentario de la Ley 336 de 1996, definiendo condiciones de seguridad para las modalidades de transporte público terrestre, donde se considere el fortalecimiento de mecanismos de corresponsabilidad de las empresas, en cuanto al adecuado estado de la flota, la vinculación de conductores, y el control al consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas. En los proyectos de transporte público urbano deberán considerarse las especificaciones que fije el Ministerio de Transporte en los sistemas de recaudo centralizado y los sistemas de gestión y control de flota, cuya implementación requiere que los entes territoriales refuercen el control de las potenciales situaciones de riesgo y amenaza en la infraestructura de transporte.

El RUNT representa un componente esencial para el logro de los objetivos de política, regulación y control de los servicios de transporte y la movilidad en general. El Ministerio de Transporte deberá evaluar el funcionamiento del RUNT técnica, legal y financieramente, con el fin de analizar la conveniencia y eficacia del modelo actual, considerando todas las alternativas posibles para optimizar la operación. Así mismo, deberá continuar, a través de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), con la formulación de esquemas de control que incrementen la capacidad del Estado para detectar infracciones y sancionarlas; el Ministerio de Transporte deberá complementar este sistema con un registro nacional de infractores que permita la implementación de ajustes en el proceso de otorgamiento de las licencias de conducción.

Adicionalmente, dada la alta participación de las motocicletas en los índices de siniestralidad en el país,<sup>62</sup> la ANSV deberá formular e implementar el Programa Integral de Estándares de servicio y Seguridad Vial para el tránsito de motocicletas, dentro del cual evaluará estrategias tales como el aumento de la edad profesional para conducción, viabilidad de reglamentar el uso de tecnologías de prevención de colisiones, y cobro por uso de la infraestructura, haciendo un reparto de cargas y beneficios equitativos entre vehículos privados, entre otros.

Se debe avanzar en la garantía del goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales —incluida la movilidad— para todas las personas en situación de discapacidad,<sup>63</sup> como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009. En ese sentido el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, adoptará, como parte del manual de señalización, un capítulo de señalización y semaforización que incluya dispositivos para la protección de personas con necesidades especiales o con movilidad reducida.

Sin perjuicio de lo anterior, las auditorías de seguridad vial se deberán consolidar como un instrumento certificador y de obligatoriedad para la entrada en operación de la infraestructura de transporte. Para el caso de la infraestructura en operación, el Ministerio de Transporte, con base en el artículo 21 de la Ley 1503 de 2011, consolidará los mapas de siniestralidad vial a partir de los cuales se priorizarán y definirán las acciones necesarias para garantizar adecuadas condiciones de infraestructura, recomendaciones que deberán implementarse en un tiempo no mayor a doce (12) meses por parte del concesionario o la entidad responsable de la infraestructura, y cuyo cumplimiento deberá ser verificado por la ANSV.

---

<sup>62</sup> El 44 % del total de las víctimas fatales.

<sup>63</sup> Alrededor de 1.062.917 personas, que representan el 2,3 % de la población colombiana proyectada a 2013 se encuentran en situación de discapacidad; la alteración más frecuente está relacionada con movilidad del cuerpo, con una prevalencia del 50,3 %. Dichas cifras también señalan que la mayor parte de la población colombiana en dicha situación tiene más de 55 años, aun cuando la prevalencia se da en la población mayor de 80 años y en menores de 10 años (Ministerio de Salud, 2013).

En relación con los desplazamientos interurbanos, la señalización vial con respecto a la velocidad en carreteras deberá considerar el análisis de las características mecánicas y tecnológicas de los vehículos que se estima circulan por cada corredor, así como claridad en la comunicación al usuario de las velocidades permitidas en cada tramo. Se adicionarán a las condiciones de seguridad que prevé actualmente la Ley 336 de 1996 para los vehículos de transporte público, condiciones mínimas de resistencia a los impactos, la protección de las personas y bienes de los ocupantes y de los demás vehículos a través de especificaciones de materiales, altura de defensas (*bompers*), dispositivos de amortiguación de impactos para evitar la intrusión por parte de vehículos de tamaños inferiores, bolsas de aire y especificaciones de los frenos, entre otros. La Agencia Nacional de Seguridad Vial presentará una propuesta específica de regulación, para el análisis del Ministerio de Transporte.

El uso de dispositivos de protección para menores de edad en vehículos particulares, así como el de cinturones de seguridad en el servicio especial y de pasajeros por carretera será obligatorio, de acuerdo con parámetros que fije el Ministerio de Transporte.

En materia de infraestructura y operación de vehículos seguros para la movilidad en medios no motorizados, el Gobierno nacional, mediante los ministerios de Transporte, de Educación Nacional y de Vivienda, Ciudad y Territorio, aunarán esfuerzos con el fin de lograr: 1) la formulación y acompañamiento en la ejecución de medidas de seguridad, accesibilidad y tránsito calmado en los entornos escolares nuevos y existentes, así como la creación de rutas seguras hacia las instituciones educativas, 2) la movilidad activa,<sup>64</sup> y 3) el fomento de las caminatas y el uso de la bicicleta en infraestructura segura.

## **I. Logística para la competitividad**

El Sistema Logístico Nacional involucra la oferta y demanda integrada de servicios logísticos y de transporte que, con el soporte de infraestructura física y tecnológica, permite los flujos multidireccionales de productos, servicios, información y dinero, como resultado de las actividades económicas y sociales del país.

En línea con el Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte (PEIIT), que plantea la diversificación modal del transporte de carga en Colombia mediante el aumento de la participación del modo fluvial y férreo, sin desconocer la importancia del modo carretero. En línea con el PEIIT y con el proceso de modernización y globalización del país, a través de la suscripción de acuerdos y el mayor intercambio comercial, los servicios logísticos y de transporte serán determinantes en la reducción de costos, disponibilidad, competencia y calidad, indispensables para garantizar la competitividad del sector productivo nacional.

---

<sup>64</sup> La inactividad física contribuye con el 6 % de la mortalidad mundial por enfermedades no transmisibles, razón por la cual, el Gobierno nacional avanza en la formulación de medidas de 'movilidad activa' que fomenten la realización de actividad física en la cotidianidad de los habitantes.

El proceso de modernización y globalización del país marca un importante reto con relación a la oferta de servicios logísticos y de transporte que deben ser prestados. Para esto, el Ministerio de Transporte deberá considerar, a partir de la caracterización de la demanda de servicios, la fijación de condiciones para su prestación, las estructuras empresariales que atiendan dichas demandas y en general aspectos regulatorios que garanticen una adecuada prestación de los servicios en todos los modos de transporte, facilitando el acceso a terceros, y regulando en caso que aparezcan fallas de mercado.

Dada la alta relevancia del transporte automotor de carga en el reparto modal nacional, se seguirá avanzando en su modernización, teniendo en cuenta los lineamientos expuestos en el Documento CONPES 3579 de 2013, relacionados con la definición de condiciones y estándares para la prestación del servicio. Estos lineamientos podrán ser complementados a partir de los resultados que arrojen estudios sobre la materia y podrán incluir aspectos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de seguridad y calidad, mitigación de los impactos ambientales, fortalecimiento del esquema de revisión técnico-mecánica y otros controles, y excelencia de los actores involucrados.

Con relación a la modernización del parque automotor de carga se dará continuidad a la implementación del Programa de Renovación y Reposición, para lo cual se identificarán acciones de mejora tendientes a asegurar su conformidad con los estándares internacionales y a garantizar los objetivos propuestos relacionados con la renovación del parque automotor, la protección del medio ambiente y la optimización de los costos del transporte en el país. Así mismo, se iniciará una separación de la política de chatarrización y política comercial, se avanzará en la eficiencia y cobertura de los procedimientos de chatarrización y se establecerán los requisitos para la prestación del servicio público de carga en el país, (estableciendo escenarios diferenciales entre los vehículos actualmente en servicio, y los registrados con posterioridad a 2015), y considerando criterios técnicos, sociales y económicos.

Así mismo, se revisarán aspectos asociados al control sobre condiciones técnico-mecánicas del material rodante, y otras condiciones asociadas con la prestación del servicio, con el fin de fomentar la transparencia, la competencia y la formalización empresarial; de igual manera se dará continuidad a la Política de Libertad Vigilada en materia de regulación de las relaciones económicas. Para tales efectos, será fundamental garantizar la puesta en marcha de la Comisión Reguladora de Infraestructura de Transporte (CRIT), y la Unidad de Planeación de infraestructura de Transporte (UPIT).

En todas las medidas anteriores primará el criterio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y la profundización de instrumentos de mercado que garanticen su adecuada asignación. El éxito de las medidas dependerá de la continuidad y fortalecimiento en los sistemas de información existentes, en especial el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y al Registro Nacional de

Despachos de Carga (RNDC), los cuales resultan esenciales para el monitoreo, seguimiento y evaluación del comportamiento del sector.

La institucionalidad pública vinculada a la gestión de la Política Nacional Logística (DNP, DIAN, MT y MCIT, inicialmente) continuará las acciones coordinadas que permitan la implementación del Observatorio Nacional de Logística, el cual incorporará información sobre aspectos relevantes para la logística de escala nacional tales como flujos logísticos, tejido empresarial, costos, infraestructura y operaciones. Además, posteriormente permitirá conocer las variables decisivas sobre el desempeño logístico de los principales centros urbanos del país.

También se actualizará el Sistema Nacional Logístico, con el objeto de registrar la oferta privada de infraestructura logística especializada, y evaluar la estrategia de promoción por parte del sector público, desarrollándola en las regiones (en los ámbitos logísticos), y fortaleciendo la participación de gremios, sectores productivos y administraciones públicas del orden territorial.

El Observatorio de Transporte de Carga por Carretera (OTCC), liderado por el Ministerio de Transporte, continuará siendo fortalecido, así como también las fuentes que lo alimentan: el índice de costos del transporte de carga por carretera (ICTC), el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC), y el Sistema de Información de Costos Eficientes (SICE TAC).

En este mismo contexto se avanzará en el diseño e implementación, por parte del Ministerio de Transporte —con la articulación de las entidades involucradas y del Comité Nacional de Logística—, del sistema de información para el monitoreo de la gestión en los corredores logísticos.

Para la coordinación entre los actores, el Ministerio de Transporte continuará con la gestión de la iniciativa Inside (Integrador de Sistemas de Enturnamiento), con la que se pretende garantizar la continuidad de los flujos logísticos en los nodos portuarios, buscando la reducción de tiempos muertos y eliminación de cuellos de botella en el acceso a puertos e infraestructuras logísticas especializadas.

Para el desarrollo de la Política Nacional Logística es fundamental continuar con el fortalecimiento institucional desde el ámbito público y privado, y fomentar acciones coordinadas para la definición y gestión de la política. En ese sentido se propone el fortalecimiento del Comité Nacional de Logística y su institucionalidad. Este Comité será la instancia en la cual se coordinan todas las entidades públicas y privadas, con el fin de armonizar las gestiones sobre esta Política. La Secretaría Técnica del Comité será ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.

El Comité planteará los lineamientos que podrían ser involucrados en los apartes logísticos del Plan Maestro de Transporte para desarrollar los programas, proyectos, montos, responsables y

metas que desde los sectores público y privado sean llevadas a cabo con una visión de largo plazo.

La conectividad requiere ser vista más allá de la posibilidad de acceder a bienes, servicios e información; también debe garantizar el uso eficiente de recursos como la energía y la mitigación de sus impactos ambientales. Según modelos de prospectiva para Colombia, el transporte será uno de los sectores de mayor demanda energética, distante de la agricultura, el comercio y el uso residencial. Se estima que en 2030 el transporte duplicará su consumo energético actual, por lo que se deberán generar soluciones de conectividad que incorporen tecnologías limpias y criterios de sostenibilidad, como el transporte de mercancías por los diferentes modos de acuerdo con su vocación.

Dado que la gestión de carga en el territorio colombiano se realiza de manera casi exclusiva a través del transporte terrestre carretero, se orientarán acciones encaminadas a la integración modal de las infraestructuras, conjugando los esfuerzos recientes para el aprovechamiento de la red fluvial y ferroviaria para el transporte de mercancías. En línea con la promoción de la neutralidad modal, se estructurarán proyectos fluviales y férreos de iniciativa pública con esquemas de financiación y asignación de riesgos similares a los proyectos carreteros, para poder reflejar las eficiencias propias de cada modo.

También se llevarán a cabo investigaciones en logística inversa y sostenible, especialmente orientadas a optimizar los esquemas de gestión de residuos en aglomeraciones urbanas, propendiendo por el soporte a iniciativas que planteen el aprovechamiento de materiales y sobrantes de esquemas productivos actuales.

Las mejoras de infraestructura física deben estar en estrecha relación y coherencia con la demanda de conectividad funcional de las cadenas de suministro, referida a la gestión estratégica, táctica y operativa de corredores logísticos, las tecnologías de información que facilitan la interacción entre los actores de la cadena, los proyectos de intermodalidad y multimodalidad y el fortalecimiento de las capacidades físicas y de servicio de nodos de transferencia (puertos, aeropuertos y pasos de frontera).

Además, es necesario coordinar los desarrollos de infraestructura carretera con la iniciativa de transporte fluvial, férrea, aérea y por ductos, y el establecimiento de plataformas logísticas e infraestructuras complementarias al transporte que garanticen continuidad de flujos, reducción de tiempos y competitividad económica de las cadenas de suministro usuarias.

En cuanto a la gestión de corredores logísticos es necesaria la armonización y complementación del marco de política y legislación que garantice la efectividad de la política para conformar el sistema de corredores logísticos considerados estratégicos para el país, y bajo ese marco de política emprender: 1) el inventario de las acciones actuales y futuras que en términos de

infraestructura, servicios logísticos y normativa a los que son sujetos los corredores logísticos de importancia estratégica; 2) la definición de la línea base de información de cada uno de los corredores de importancia estratégica, por medio de indicadores que sean actualizados periódicamente por parte de actores públicos y privados, con la coordinación del Ministerio de Transporte; y 3) el diseño de estrategias para la promoción y el seguimiento a la implementación de los proyectos de infraestructura, servicios logísticos y normativa que garanticen el cumplimiento de los objetivos estratégicos de cada corredor.

Gracias a la Ley 1 de 1991, mediante la cual se vinculó la participación del sector privado en el desarrollo del sistema portuario colombiano, durante los últimos diez años se ha mantenido una tasa de crecimiento anual promedio del volumen de exportaciones e importaciones del 15 %. Por lo tanto, se hace necesario preparar al sector portuario para los nuevos retos que imponen los tratados de libre comercio y la creciente competencia de puertos en Centro América y Suramérica.

Ante el aumento en las necesidades de carga, es importante mantener el impulso en la inversión en las principales zonas portuarias del país (Buenaventura, Cartagena, Ciénaga-Santa Marta, y La Guajira) e impulsar la ampliación o construcción de terminales portuarios en zonas portuarias con potencial de expansión (tales como el golfo de Morrosquillo, el golfo de Urabá y Tumaco). Esto se adelantará tanto a través de concesiones existentes como con nuevos proyectos, con el fin de ampliar la capacidad de carga y mejorar la calidad de los servicios. Se estima que las necesidades de inversión en estas zonas portuarias son del orden de \$ 2 billones entre los años 2015 y 2018.

Los puertos son nodos de intercambio comercial intenso, pero el tráfico está supeditado a la existencia de accesos marítimos eficientes que garanticen un nivel de servicio adecuado para los usuarios. El Invías desarrollará un Plan Nacional de Dragados bajo criterios de seguridad marítima y sostenibilidad ambiental, que contemple las zonas portuarias con terminales de servicio público, pagos por niveles de servicio, contratos a mediano plazo, cobro por el uso del canal de acceso y un análisis de la conveniencia de incluir el uso y aprovechamiento de los materiales dragados, así como de obras de ingeniería para reducción de volúmenes de dragado.

Como parte del fortalecimiento institucional, se actualizará el marco regulatorio del sistema portuario colombiano y se mejorará la coordinación interinstitucional entre entidades reguladoras, ejecutoras y de planeación con el fin de impulsar la política pública portuaria. Para ello, en primera medida, el Ministerio de Transporte actualizará la metodología tarifaria de carga y pasajeros que aplican para los puertos marítimos y fluviales de servicio público. En segunda medida, se actualizará el estatuto portuario, permitiendo la introducción de nuevas reglas de juego que permitan responder a la dinámica actual del comercio marítimo y del sector portuario internacional. En tercera medida, reconociendo que el cabotaje corresponde a una alternativa

económica para la provisión de bienes y servicios en regiones apartadas o con débiles conexiones terrestres, el DNP y el Ministerio de Transporte deberán estructurar una política que permita su desarrollo sostenible, mediante la promoción de una flota adecuada, instalaciones seguras y el acceso a los terminales existentes.

Finalmente, el Gobierno nacional, con la coordinación del DNP y el Ministerio de Transporte y la participación del Ministerio de Ambiente, la Dimar y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, desarrollará un Plan de Logística Portuaria (PLP), que identifique los cuellos de botella en aspectos de infraestructura, seguridad marítima, logística, financiamiento, gestión y medio ambiente. A partir del PLP se elaborarán planes maestros participativos sobre zonas portuarias priorizadas, articulados con los POT locales, garantizando la optimización y expansión racional de las áreas portuarias; se identificarán los accesos terrestres que presenten conflictos ciudad-puerto, para formular alianzas entre el Ministerio de Transporte y los gobiernos departamentales y locales que busquen solucionar dichos conflictos.

#### **m. Fortalecimiento de la supervisión**

Es necesario consolidar la Superintendencia de Puertos y Transporte como una entidad técnica de vigilancia, inspección y control, para que responda de manera eficiente a la función de supervisión del Sistema Nacional de Transporte. Por lo anterior, la Superintendencia de Puertos y Transporte deberá implementar un rediseño organizacional y desarrollar los estudios técnicos necesarios para mejorar su gestión, estructura, procesos y procedimientos.

La Superintendencia de Puertos y Transporte implementará herramientas TIC para apoyar el centro de monitoreo de las actividades de transporte y servicios conexos, el software misional de supervisión y de seguimiento y, el trámite de informes únicos de infracción al transporte (IUIT). Estas herramientas estarán comunicadas entre sí, tanto en el interior de la entidad como con el sector.

La Superintendencia de Puertos y Transporte (SPT), en coordinación con el Ministerio de Transporte y la Policía Nacional, apoyará la implementación a escala nacional de la libreta de comparendos electrónica para la imposición de los informes únicos de infracción al transporte en el control del transporte terrestre.

La SPT deberá garantizar su sostenibilidad financiera a través del cobro de tasa de vigilancia a todos los sujetos objeto de supervisión. La tasa de vigilancia está destinada a recuperación de los costos de los servicios de vigilancia, inspección y control prestados por la SPT a las personas naturales y jurídicas que desarrollan la actividad de servicio público de transporte, su infraestructura y servicios conexos al transporte.

Se adelantarán, por parte de la SPT, los trámites pertinentes que permita reportar a las centrales de riesgo todos aquellos sujetos de supervisión que se encuentren morosos por cualquier concepto con la Superintendencia.

Dentro de los procesos y operaciones portuarias se incluirá el registro de operador portuario por parte de la Superintendencia, como un trámite necesario para garantizar el pago de la tasa de vigilancia por parte del universo de vigilados que realizan operaciones portuarias en los puertos del país.

Para el desarrollo de las actividades vinculadas a la operación portuaria, los operadores portuarios marítimos y fluviales deberán inscribirse ante la SPT, quien se encargará de reglamentar en un término no mayor a seis (6) meses la inscripción, y llevará el registro de los operadores portuarios.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Porcentaje de viajes realizados en modos sostenibles en 8 ciudades	27 %	40 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Kilómetros de infraestructura vial intervenida para sistemas de transporte urbano	854	908
Espacios de Infraestructura dedicada a la intermodalidad	31	44

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Edad promedio de vehículos de transporte automotor de carga con peso bruto vehicular mayor a 10,5 toneladas	19	15

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Vehículos desintegrados con peso bruto vehicular mayor a 10,5 toneladas	8.000	22.000
Reportes en el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC)	1.500.000	6.000.000

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Muertos en accidentes de tránsito	6.219	5.721

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Municipios apoyados en la implementación de planes locales de seguridad vial y en la revisión de planes estratégicos	10	110
Pruebas teórico-prácticas realizadas para obtención de licencia de conducción en el marco de un nuevo esquema normativo*	0	2.920.500

\* La meta establecida se calcula a partir de la proyección de la sumatoria del número de expedición de licencias y refrendaciones, para un periodo de tres años.

## Objetivo 5. Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional

Este objetivo contiene las siguientes estrategias: 1) aprovechar responsablemente los hidrocarburos, contribuyendo al desarrollo sostenible; 2) expandir y consolidar el mercado del gas combustible; 3) garantizar el abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles; 4) ampliar la cobertura y calidad de la energía eléctrica; 5) consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental; y, 6) acciones transversales.

### a. Aprovechamiento hidrocarburífero responsable, que contribuya al desarrollo sostenible

El Gobierno nacional tiene como objetivo, de mediano y largo plazo, aumentar las reservas y la producción de hidrocarburos con el fin de disponer de los recursos que le permitan dar continuidad a los programas sociales y a la inversión en infraestructura para aumentar la competitividad del país.

Para esto, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) darán continuidad a la promoción de inversiones en las actividades de exploración y producción de hidrocarburos. En el corto plazo, ante la coyuntura de precios bajos de los hidrocarburos, el Ministerio de Minas y Energía y la ANH adoptarán medidas dirigidas a moderar una posible tendencia decreciente en las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, tales como la revisión de las condiciones contractuales, contraprestaciones económicas.

Como parte de esta estrategia, se fortalecerá la articulación entre estas entidades y aquellas involucradas en los trámites de licencias ambientales y consultas con las comunidades étnicas para optimizar los tiempos de licenciamiento. Así mismo, se fortalecerá la articulación con otras entidades del Gobierno nacional y regional con miras a mejorar la seguridad física de las áreas

en que se desarrollan inversiones en exploración y producción. Adicionalmente, promoverá medidas que faciliten la conexión de campos menores a la infraestructura de transporte.

Teniendo en cuenta el potencial hidrocarburífero del país y la necesidad de incorporar nuevas reservas que permitan ampliar el horizonte de autosuficiencia energética en materia de hidrocarburos, se continuará promoviendo: 1) la exploración y producción costa afuera; 2) la exploración y producción de yacimientos no convencionales; y, 3) la implementación de tecnologías de recobro de hidrocarburos en yacimientos existentes.

Mención especial requiere el caso de la actividad costa afuera, pues la promoción se concretará a través de incentivos tributarios y aduaneros. Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará la guía ambiental para la adquisición de la sísmica marina y, el Ministerio de Minas y Energía elaborará el reglamento técnico para definir los requerimientos y adopción de mejores prácticas de las actividades de exploración y producción costa afuera.

En lo relacionado con los yacimientos no convencionales, se requiere la implementación de mecanismos para el fortalecimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) de manera que se asegure una evaluación ambiental eficiente y que siga los más altos estándares, y dinamizar los trámites requeridos sobre consulta previa. Además, es importante mejorar la coordinación interinstitucional con los ministerios involucrados (Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Defensa, Transporte, entre otros) para asegurar que la construcción y operación de los proyectos requeridos para la explotación de estos yacimientos incorpore desde sus etapas tempranas de planificación los criterios y lineamientos relevantes generados por dichas entidades.

En materia de *midstream*, el Ministerio de Minas y Energía continuará las labores encaminadas hacia la puesta en funcionamiento del Sistema de Información de Transporte de Hidrocarburos (SITH), mediante el cual se centralizará la información más relevante relacionada con el transporte de crudo por oleoductos.

Con el fin de contribuir con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, aportando a la reducción de gases de efecto invernadero (GEI), se implementarán mecanismos que permitan maximizar el aprovechamiento del gas asociado a la explotación de carbón y los líquidos asociados a la explotación de hidrocarburos, tales como Gas Licuado de Petróleo (GLP) y agua.

Cuando sea viable, se aprovechará el gas metano asociado al carbón en explotación, para lo cual el Gobierno nacional expedirá la regulación pertinente. Por otra parte, la optimización de los procesos de producción en los campos hidrocarburíferos a través del aprovechamiento del GLP resultante de estas actividades permitirá contar con otro combustible alternativo para la diversificación de la canasta energética. Con respecto al agua que se extrae durante los procesos de explotación petrolera y que actualmente se vierte en la superficie o se reinyecta en el

yacimiento, el Gobierno nacional expedirá la regulación pertinente para permitir que esta agua pueda ser utilizada para riego en actividades agrícolas o forestales.

Para el Gobierno nacional es importante que el desarrollo del sector de hidrocarburos se siga dando en armonía con el desarrollo social y con el medio ambiente. En este sentido, se mejorarán los controles realizados a las actividades de exploración y producción, promoviendo la adopción de buenas prácticas por parte de los operadores. Para lo anterior, y de manera coordinada con los Ministerios pertinentes, se fortalecerán las capacidades de la ANH, la ANLA, Dimar, las corporaciones autónomas regionales (CAR) y a los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental (SINA)<sup>65</sup> en sus funciones de administración, seguimiento y supervisión de los recursos naturales, según sus competencias.

En particular, para garantizar la vigilancia y control efectivo de las actividades costa afuera, se fortalecerá la infraestructura de la Seguridad Integral Marítima en el territorio colombiano a través de equipos, embarcaciones, personal capacitado y procedimientos con estándares internacionales para mejorar el control del tráfico marítimo, señalización, búsqueda y rescate, atención a derrames (Centro Regional de Emergencias) y demás siniestros marítimos.

Así mismo, se deberá actualizar el Plan Nacional de Contingencia (PNC) contra derrames de hidrocarburos, derivados y otras sustancias nocivas en aguas marinas —teniendo en cuenta el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres—, así como reglamentar el empleo de dispersantes, quema in situ y otras tecnologías de avanzada de respuesta, para controlar y mitigar los impactos al medio marino generados por los eventos no planeados de contaminación de esta actividad.

La ANLA y la Dimar deberán adelantar los estudios pertinentes que permitan armonizar, articular y hacer más eficientes los procesos y trámites requeridos a las empresas tanto para la exploración y producción de hidrocarburos costa afuera, como para la aprobación de la infraestructura de regasificación en puertos.

Por otra parte, el Servicio Geológico Colombiano, el IDEAM y las CAR, en el marco de sus competencias, con el apoyo del sector energético colombiano, desarrollarán estudios relacionados con aguas subterráneas, incluyendo aquellas en áreas de interés hidrocarburífero.

Los institutos del SINA, con el apoyo de las entidades del sector energético y bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, desarrollarán investigaciones y gestión del conocimiento en materia de recursos naturales renovables, biodiversidad, servicios ecosistémicos y medio ambiente en áreas de interés hidrocarburífero.

---

<sup>65</sup> Al SINA lo conforman: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas; el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; el Instituto de Investigaciones Marino-Costeras José Benito Vives de Andrés; y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Por su parte, Colciencias incluirá, como criterio de priorización para fomentar la investigación en medio ambiente y biodiversidad aquellas investigaciones que se adelanten en zonas de interés hidrocarburífero.

Finalmente, dentro de los planes de inversión contemplados por los nuevos proyectos, se requiere la revisión de los mecanismos y criterios por medio de los cuales se definen las inversiones que harán las empresas en las regiones, con el objetivo de articularlas con los planes de desarrollo territoriales, y maximizar su impacto.

### **b. Expansión y consolidación del mercado de gas combustible**

Con el objetivo de cuantificar y priorizar las inversiones orientadas a aumentar la cobertura de gas combustible, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) formulará un Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Gas (PIECG) para un periodo de 10 años, que deberá actualizar periódicamente. Este plan tendrá en cuenta la regulación que expida la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

Es de resaltar que con el fin de aumentar la cobertura del servicio de gas combustible en los estratos 1 y 2, la construcción de redes de distribución se continuarán cofinanciando con recursos públicos, incentivando la agrupación de proyectos a nivel regional para incrementar su impacto socio-económico.

Ahora bien, con el fin de masificar el uso del GLP en las zonas de difícil acceso del país, se promoverá la implementación de esquemas empresariales integrales para su distribución y comercialización, buscando entre otros beneficios sustituir el uso de la leña para la cocción de alimentos y de esta forma disminuir la deforestación.

Es importante anotar que el Ministerio de Minas y Energía revisará la política de subsidios existente para el servicio de gas combustible, con el objetivo de no generar ineficiencias en la inversión, y de establecer una adecuada complementariedad para el servicio prestado con gas natural o con GLP. Adicionalmente, se continuarán los programas de subsidios de gas natural y GLP, supeditados a la disponibilidad de recursos en el presupuesto nacional.

Con el fin de asegurar el abastecimiento futuro de gas natural, se hace necesaria la construcción de plantas de regasificación que permitan la importación del combustible. En ese sentido, durante este cuatrienio se adelantarán los estudios y se expedirá la normatividad pertinente para la construcción de otras plantas de regasificación. Adicionalmente, es importante iniciar la explotación de los yacimientos de gas metano asociado al carbón y explorar la posibilidad de importar gas natural desde Venezuela.

La comercialización de gas natural de las fuentes existentes y de nuevas fuentes se hará dentro de las reglas establecidas por la CREG para la comercialización en el mercado mayorista de gas natural, para lo cual es fundamental que el gestor del mercado de gas inicie la prestación de servicios según lo previsto por la regulación. De esa forma, el Gobierno nacional continuará promoviendo la competencia en el mercado mayorista de gas natural, para lo cual resulta relevante apoyar la consolidación de los servicios del gestor del mercado, cuyos actos son de carácter mercantil sujetos al reglamento de operación establecido por la CREG.

También se adoptarán medidas regulatorias encaminadas a promover la expansión oportuna del sistema nacional de transporte, así como la ejecución de proyectos de confiabilidad del sistema y los sistemas de distribución, mediante el uso de mecanismos de competencia. Dichos mecanismos deberán ser aplicados por la UPME cuando su planeación indicativa lleve a identificar proyectos con carácter prioritario, y una vez se haya constatado la disposición de la demanda a contratar y pagar por dichos proyectos tras la aplicación de herramientas regulatorias definidas por la CREG.

Por otra parte, el Ministerio de Minas y Energía impulsará la adopción de normas que permitan la destinación del gas licuado de petróleo a usos diferentes a los tradicionales, como el uso como combustible vehicular. Se espera que una demanda creciente incentive nuevas inversiones en la producción de este combustible.

Como complemento de lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG evaluarán la conveniencia de establecer la figura del gestor del mercado de GLP para administrar información confiable y transparente de este sector que contribuya al fortalecimiento del mercado mayorista de este combustible.

En lo que respecta a la actividad de transporte del GLP por ductos, la CREG establecerá una nueva metodología para su remuneración que guarde armonía con la regulación que establezca para la remuneración del transporte de otros combustibles por ductos.

### **c. Abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles**

El Gobierno nacional tomará las medidas necesarias para continuar garantizando el abastecimiento de los combustibles líquidos. Para lo anterior se adelantarán acciones en dos vías: en primer lugar, la modernización de los procesos en refinación para lograr el aprovechamiento de crudos pesados y la mayor producción de combustibles, incrementando la capacidad de las principales refinerías del país y, en segundo lugar, la ampliación de la infraestructura necesaria para la importación de combustible en caso de no lograr el autoabastecimiento.

En ambos casos se requerirá desarrollar la infraestructura de puertos y ductos que permita el transporte desde las zonas de acopio o producción, así como sistemas de almacenamiento

estratégico para combustibles, cercanos a los principales centros de consumo, con el fin de mantener reservas que garanticen la confiabilidad en el suministro a la población. Para este fin, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG adoptarán las medidas que aseguren la construcción y operación del almacenamiento mencionado, y se deberá garantizar el libre acceso a la infraestructura existente en el cumplimiento de la normativa técnica del caso.

Además, el Ministerio de Minas y Energía implementará medidas para fortalecer el control a la distribución y demanda de combustibles, a través del fortalecimiento del Sistema de Información de Combustibles e incrementando las sanciones por incumplimiento de las normas.

Asimismo, se revisará la política de precios de combustibles fósiles, conservando el principio de costo de oportunidad, con el fin de validar o ajustar los aspectos que permitan fijar precios menos volátiles a los consumidores, conducente a asegurar un abastecimiento confiable al país, promover su consumo racional, mitigar los impactos ambientales y en la salud humana, y disminuir su impacto fiscal. Adicionalmente, se mantendrá el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), como medio para disminuir la volatilidad en los precios de los combustibles, al consumidor y se desarrollaran los ajustes necesarios para permitir su correcto funcionamiento.

En cuanto a la eficiencia del mercado, se revisará el esquema de fijación de precios de los biocombustibles y sus mezclas con combustibles fósiles, de tal manera que se acerque a la formación de precios en un mercado en competencia.

Entre los compromisos adquiridos por parte de Colombia en el marco de su ingreso a la OCDE se encuentra la diversificación de la canasta energética, donde uno de los principales aspectos para desarrollar es la disminución en el uso del diésel y la gasolina los cuales son empleados para atender los sistemas de transporte particular y público en las poblaciones. En ese sentido, 1) se revisará el esquema de subsidios aplicados al diésel y a la gasolina; 2) se evaluarán medidas para facilitar la conversión al autogás, al gas natural vehicular (GNV), a la movilidad eléctrica (en especial en transporte masivo) y al uso de biocombustibles; y, 3) se buscará reducir las barreras de acceso a la tecnología eléctrica y de autogás, creando condiciones simétricas a las del GNV.

El Gobierno nacional, en cabeza de los ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del de Salud, continuará desarrollando los trabajos técnicos necesarios para establecer los criterios de calidad de los combustibles que serán consumidos en el territorio nacional, considerando para ello, entre otros aspectos, los estándares técnicos internacionales. Los cambios planteados en esta reglamentación deberán considerar una gradualidad en su implementación, así como una armonización entre los elementos mencionados.

El Ministerio de Minas y Energía fortalecerá el Sistema de Información de Combustibles (Sicom) como herramienta para el seguimiento de la calidad y consumo de los combustibles y biocombustibles. De igual forma, se deberá incluir el seguimiento al autogás.

Durante este cuatrienio el Gobierno nacional implementará un programa para el aseguramiento y control de la calidad (QA/QC) de los combustibles fósiles y sus mezclas con biocombustibles en Colombia. Para tal fin, el Ministerio de Minas y Energía y la Superintendencia de Industria y Comercio desarrollarán la reglamentación requerida para la implementación del programa a lo largo de la cadena de distribución, y la Comisión de Regulación de Energía y Gas realizará los respectivos análisis con el fin de determinar la distribución de los costos de dicha implementación a lo largo de la cadena productiva.

El Gobierno nacional llevará a cabo los trámites necesarios para redefinir los municipios considerados como zonas de frontera, con el fin de acotarlos a los que son efectivamente fronterizos; y, de esta forma, racionalizar los recursos públicos empleados en los subsidios a los combustibles fósiles que se destinan a tales municipios. Adicionalmente, la asignación de cupos en las zonas de frontera deberá responder a las necesidades de los municipios contemplados, optimizando la gestión de recursos públicos. Además, se implementarán medidas que busquen fortalecer el control a la distribución y a la demanda de combustibles en zonas de frontera, entre otros, incrementando las sanciones por incumplimiento de las normas a este respecto, implementando mecanismos de rastreo satelital para el transporte de combustibles en estas zonas, y estableciendo marcación específica para la distribución de combustibles en las mismas.

Por otro lado, la lucha contra el fenómeno del contrabando continuará contemplando una estrategia integral con medidas de control, por parte de la DIAN y la Policía Nacional, programas de reconversión sociolaboral para la población involucrada, y la firma de convenios binacionales para la importación legal de combustibles. El Gobierno nacional promoverá programas regionales para incentivar el consumo de combustibles en establecimientos legales y el desestímulo de su comercialización informal. También se apoyará a los alcaldes de municipios fronterizos con el fin de establecer e incrementar los esquemas de control que garanticen el cumplimiento de la normativa e impedir la comercialización ilícita de combustibles en sus territorios.

#### **d. Energía eléctrica para todos**

El Gobierno nacional tiene como uno de sus objetivos continuar la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad del servicio de energía eléctrica. Para dimensionar este objetivo se debe tener presente que conforme al Plan Indicativo de Expansión de Cobertura, PIEC, elaborado por la UPME, aproximadamente 570.000 viviendas no tienen acceso a un servicio continuo de

energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional y en las Zonas No interconectadas. Para el logro de este objetivo será necesario:

1. Adoptar medidas regulatorias que permitan reconocer anticipadamente los planes de inversión de los operadores de red;
2. Complementar los incentivos regulatorios para el mejoramiento de la calidad del servicio;
3. Mejorar el mecanismo para la asignación de los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER) y revisar su incremento;
4. Impulsar las reformas normativas que permitan flexibilizar la medición y facturación del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del SIN, manteniendo la calidad de la medida;
5. Implementar esquemas diferenciales de prestación del servicio que permitan reducir costos de facturación y recaudo;
6. Incrementar los recursos del Programa de Normalización de Redes Eléctrica (PRONE) destinados a la normalización de la prestación del servicio y mejorar el mecanismo para su asignación; y
7. Revisar la operatividad del Fondo de Energía Social (FOES) a efectos de asegurar un balance apropiado entre los incentivos para la prestación continua del servicio, la sostenibilidad fiscal y la cultura de pago.

En el caso de las Zonas No Interconectadas, el Gobierno nacional planea consolidar la cobertura mediante la prestación del servicio las 24 horas del día en las cabeceras municipales y localidades de mayor tamaño. También impulsará esquemas de generación de energía con fuentes no convencionales de energía y sistemas híbridos, así como la aplicación de estrategias de eficiencia energética. Para estos efectos se implementarán esquemas empresariales con inversiones públicas y privadas, tales como áreas de servicio exclusivo de energía eléctrica.

El fortalecimiento de la regulación económica es de gran relevancia para asegurar la prestación continua del servicio en estas zonas del país, razón por la cual la CREG expedirá un nuevo marco regulatorio aplicable a las áreas de servicio exclusivo y a las áreas en las que se presta el servicio mediante los mecanismos tradicionales. Por su parte, la SSPD hará el estricto control de cumplimiento por parte de las Empresas.

El Ministerio de Minas y Energía podrá diseñar esquemas multiservicios para la prestación de los servicios de energía eléctrica, gas natural y/o GLP distribuido por redes y/o por cilindros en estas zonas aisladas. Estos esquemas podrán estar a cargo de una o varias empresas en una misma zona, siempre con el fin de reducir costos en la prestación de los servicios.

En las Zonas No Interconectadas y en zonas de difícil acceso se implementarán sistemas de generación de energía eléctrica con un criterio de eficiencia económica, según los lineamientos del Plan de Energización de las Zonas No Interconectadas (PEZNI), dando prioridad a los

proyectos contenidos en los planes de energización para estas zonas que consideren el uso productivo del recurso energético en beneficio de la comunidad. Así, se impulsará la implementación de los Planes de Energización Rural Sostenible (PERS).

Con el objeto de que los usuarios de zonas subnormales puedan acceder a la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en forma proporcional a su capacidad o disposición de pago, los operadores de redes de energía eléctrica y los comercializadores de energía eléctrica podrán aplicar los diferentes esquemas diferenciales que estén previstos en la normatividad vigente.

El DNP, con el apoyo del Ministerio de Minas y Energía, revisará los diferentes aspectos y variables que inciden en el proceso de asignación de los recursos del Fondo de Solidaridad, Subsidio y Redistribución de Ingresos (FSSRI), para asegurar que se beneficie exclusivamente a la población con menos ingresos. Deberán evaluarse diferentes alternativas de focalización para evitar la inclusión de usuarios que por sus condiciones económicas no deberían recibir este beneficio. Además, el esquema de focalización planteado deberá mantener incorporado el principio de sostenibilidad fiscal para evitar desequilibrios que impacten la financiación del fondo. Se requiere de una revisión del nivel de los subsidios y el consumo subsidiable establecido actualmente, de manera que dichas variables estén acordes con las políticas de uso racional y eficiencia energética y que, a su vez, tenga en cuenta la política de universalización del servicio y las perspectivas en cuanto energías renovables. Teniendo en cuenta que en la vigencia de este Plan se continuará con la inversión para aumentar cobertura y calidad energética a través de los Fondos, se revisarán continuamente los mecanismos que permitan mejorar su asignación e impacto.

Por otra parte, para la recuperación de la cartera morosa de las empresas comercializadoras, particularmente la de las entidades estatales, se establecerá un mecanismo para que las empresas de energía puedan gestionar, a través del Gobierno nacional, el pago de la deuda del servicio de las entidades estatales locales, regionales y nacionales, a partir de los tres meses de morosidad.

Con el fin de garantizar de una forma eficiente y económicamente viable la prestación del servicio de alumbrado público, el Gobierno nacional revisará el esquema vigente con el fin de incorporar criterios de sostenibilidad fiscal, así como, el establecimiento de un nuevo marco normativo con el cual se pueda definir una metodología tarifaria aplicable a todos los usuarios de este servicio en el territorio nacional.

El Ministerio de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas realizarán un análisis integral del mercado de energía mayorista con el propósito de promover la profundización y liquidez de éste, la creación de mercados y productos que permitan el cubrimiento efectivo de los riesgos operativos y financieros que enfrentan los participantes y la

participación activa de la demanda así como de intermediarios financieros que promueva la oferta de contratos financieros para el cubrimiento de precio de la energía de corto plazo. Dentro de este contexto es necesario analizar el esquema de gestión y valoración de la congestión de redes que permita identificar las necesidades de infraestructura de transmisión o generación localizada en el mediano y largo plazo así como la creación de un mercado de reservas operativas.

Ahora bien, con el propósito de promover una mayor participación en las subastas del cargo por confiabilidad, la UPME hará un inventario de potenciales proyectos de generación de energía eléctrica, el cual será una herramienta indicativa que facilite el aprovechamiento de todas las fuentes de generación, y adelantará los estudios básicos de dichos proyectos como mecanismo para su desarrollo. Como complemento, se darán las señales regulatorias necesarias para la sustitución paulatina de combustibles líquidos por combustibles de menor costo.

Uno de los retos que enfrenta el país con el fin de optimizar el aprovechamiento de recursos es el diseño y la implementación de una política de eficiencia energética, labor a cargo del Ministerio de Minas y Energía con el apoyo de la UPME. Un consumo eficiente puede reducir las necesidades de expansión del sistema y/o postergar la entrada en operación de nuevas fuentes de generación.

De acuerdo con lo anterior, la UPME continuará elaborando los planes de expansión del sistema de transmisión nacional y realizando las convocatorias para la asignación de las expansiones de dicho sistema y, cuando aplique, de los sistemas de transmisión regional. No obstante lo anterior, a fin de asegurar que dichas expansiones entren en operación oportunamente, la UPME hará una planeación con varias décadas de antelación, teniendo en cuenta: la gestión ambiental, gestión predial, consulta previa, entre otros aspectos necesarios para la estructuración y ejecución de los proyectos, y procurando identificar corredores de bajo impacto que puedan ser compartidos para la expansión del sistema eléctrico y de los sistemas de transporte de otros energéticos.

De otro lado, el Gobierno nacional continuará promoviendo la competencia en el mercado mayorista de energía eléctrica, para lo cual resulta relevante la continuidad de los servicios del ASIC, el CND y el LAC, cuyos actos son de carácter mercantil sujetos al reglamento de operación adoptado por la CREG y cuya información deberá tener carácter reservado.

Con el fin de promover la formación de precios eficientes y disminuir la volatilidad en el precio de la energía eléctrica la CREG implementará un esquema de mercado organizado y estandarizado para el sector eléctrico. Así mismo, definirá mecanismos para que las empresas del sector eléctrico logren una menor exposición en la bolsa para la compra de energía, trasladando eficiencias a los usuarios finales.

Se fortalecerá la institucionalidad del Comité de Seguimiento del Mercado Eléctrico Mayorista (CSMEM), de forma tal que brinde apoyo a la gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

Uno de los problemas en la prestación del servicio de energía eléctrica se relaciona con la funcionalidad del Sistema Único de Información (SUI), debido a las dificultades en la calidad y confiabilidad de la información registrada por las empresas prestadoras, que se ha encontrado alejada de funcionar de una manera oportuna y adecuada. En ese sentido, se hace necesario fortalecer el SUI para facilitar las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la SSPD, la regulación económica a cargo de la CREG, y la asignación de subsidios por parte del Ministerio de Minas y Energía.

Para esto, los ministerios y comisiones de regulación correspondientes establecerán la información de sus respectivos sectores que deberá ser reportada al sistema, así como los controles, validaciones e indicadores que requieran para su adecuada gestión. Así mismo, la CREG en coordinación con las demás comisiones de regulación, evaluarán la posibilidad de que los costos del sistema sean cubiertos a través de las tarifas.

De otra parte, el IPSE fortalecerá la plataforma del Centro Nacional de Monitoreo del IPSE, para lograr una mayor cobertura y ampliación en la telemedición de la información de los diversos centros de generación de electricidad que se recoge a través de la plataforma y deberá desarrollar estudios para disponer de la mejor información acerca de las ZNI, con el fin de disponer de una matriz energética que contemple fuentes alternas y renovables.

En acción conjunta con el IDEAM, el sector minero energético definirá los mecanismos para captura de información que permita contar con más y mejor información para la proyección de decisiones del potencial hidroenergético del país.

Finalmente, el potencial de Colombia como país exportador de energía eléctrica es de los mayores de la región, debido entre otros a la abundancia de los recursos hídricos y de carbón. Adicionalmente, el país cuenta con una amplia experiencia en regulación sectorial y en el desarrollo de proyectos del sector eléctrico.

Estos dos elementos son la base para expandir el liderazgo de Colombia en la región a través de: 1) nuevas conexiones internacionales de electricidad, concretando la ejecución de la interconexión con Panamá dentro del marco de la armonización regulatorio ya concluida; 2) expansión del comercio energético existente con Ecuador y Venezuela, armonizando el marco regulatorio para transacciones de largo plazo que permita profundizar la integración energética y aumentar el volumen transado; y, 3) uso de la experiencia energética como fuente de liderazgo en los organismos internacionales y mecanismo de cooperación bilateral, con el fin de avanzar en la discusión del Sistema de Interconexión Andina (Sinea) a partir de acuerdos en la

infraestructura requerida y los mecanismos regulatorios para los intercambios con potenciales mercados como los de Perú y Chile.

**e. Consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental**

El sector minero es una importante fuente de recursos para la inversión pública y el desarrollo económico del país. Con el fin de aprovechar esta oportunidad de recursos de manera ordenada, aportando al desarrollo social, en armonía con el medio ambiente y con otras actividades productivas, el Gobierno nacional incentivará la inversión privada a través del establecimiento de un esquema regulatorio organizado y transparente, y de la dotación de bienes públicos al servicio del sector, desde una visión territorial y ambientalmente responsable.

En este cuatrienio se darán señales claras de política pública a los inversionistas privados a través de la alineación de la política de mediano y largo plazo, que integre los diversos instrumentos de planeación existentes y que defina estrategias y regulación diferenciada para los distintos tipos de minería, según la escala de producción, grupos de minerales, métodos de explotación y formalidad.

De tal manera, se atenderá de manera prioritaria la expedición de la regulación legal necesaria, con el fin de organizar y ajustar la normatividad minera existente de acuerdo con la realidad del sector. Adicionalmente, se reglamentarán temas específicos como el cierre de minas y la adopción de mecanismos de aseguramiento para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los titulares mineros, considerando este aspecto como la etapa final del ciclo minero cuya planeación debe considerarse y cuantificarse desde las etapas iniciales del proyecto minero.

Se adoptará un conjunto de herramientas que apoyen los aspectos técnicos del ejercicio minero. Para lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía (MME) definirá un listado de prioridades en términos de guías de buenas prácticas mineras, reglamentos técnicos, protocolos, manuales y demás herramientas que considere necesarias para establecer los lineamientos técnicos del sector para lo cual deberá involucrar a las entidades necesarias.

La autoridad minera continuará su proceso de fortalecimiento y consolidación a través de la puesta en marcha del catastro y registro minero, la agilidad en los tiempos de respuesta, la fiscalización y la presencia regional.

La calidad de la información disponible también resulta clave para tomar decisiones de inversión y de política. Para esto, se terminará de implementar los sistemas GEMA, Catastro y Registro Minero, el SI Minero y Registro Único de Comercializadores Mineros (RUCOM), los cuales deben ser herramientas funcionales, confiables y de fácil acceso con información detallada por mineral

y a escalas apropiadas. Dentro de la información allí contenida, se deberá incluir la relacionada con zonas excluidas y excluibles de la minería, los títulos y solicitudes vigentes y demás información que sea de interés para la institucionalidad minera, los inversionistas y la ciudadanía.

Con el fin de impulsar la competitividad minera, el Gobierno nacional dará el primer paso hacia la estructuración de un mercado de capitales y el financiamiento público y privado de la minería de pequeña, mediana y gran escala, para lo cual se creará un mecanismo que permita certificar los prospectos de exploración, recursos y reservas mineras. Con lo anterior, los proyectos mineros podrán determinar los recursos y reservas mineras existentes bajo su título y de esta manera, definir la capacidad de endeudamiento que les permita ser viables desde el punto de vista técnico y económico.

En esta misma línea, el Gobierno nacional apoyará la gestión para el mejoramiento de la infraestructura al servicio del sector. Lo anterior, mediante la gestión de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) y el Ministerio de Minas y Energía (MME), la cual presentará a la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte un listado de prioridades de inversión en beneficio del sector minero para el desarrollo de la logística de transporte y soluciones multimodales, así como la identificación de actores que deben concurrir para hacer viables estos proyectos, priorizando aquellas zonas mineras en las que el transporte tiene una importante participación dentro de la estructura de costos.

Con el objetivo que el sector minero facilite el desarrollo de proyectos considerados estratégicos para el país<sup>66</sup>, la Autoridad Minera otorgará autorizaciones temporales para tomar de los predios rurales aledaños a la obra los materiales de construcción que se requieran para su desarrollo, cumpliendo toda la normatividad ambiental vigente para tal fin.

De otra parte, el acompañamiento a las Unidades de Producción Minera -UPM en su camino hacia el cumplimiento de los estándares técnicos, laborales, económicos y medioambientales, resulta estratégico para mejorar la competitividad de este sector. Es por esto que el Gobierno trabajará en varios frentes de acción de acuerdo con la clasificación de dichas unidades mediante las siguientes estrategias:

El Gobierno nacional brindará servicios integrales para la pequeña y mediana minería, mediante el fortalecimiento institucional en cuanto a: la asistencia técnica práctica en aspectos mineros y ambientales, fiscalización constante y diferenciada y facilidad para el acceso a servicios bancarios.

---

<sup>66</sup> Adicionales a los proyectos de infraestructura de transporte contemplados en la Ley 1682 de 2013.

El Gobierno nacional fomentará el desarrollo de actividades mineras bajo el amparo de un título. Para lo anterior, el Gobierno nacional apoyará los mecanismos que permitan un acercamiento entre el titular y el pequeño minero. Para lo cual reglamentará integralmente los Subcontratos de Formalización previstos en la Ley 1658 de 2013, y se desarrollará la regulación pertinente para la efectiva puesta en marcha de las zonas de reserva especial y la cesión de áreas o derechos.

Con las áreas recibidas en los procesos de devolución parcial de áreas por parte de titulares mineros, así como las áreas identificadas por la Autoridad Minera, se podrán delimitar las Áreas Estratégicas Mineras para la Formalización (banco de tierras).

Se implementarán esquemas especiales de afiliación al Sistema General de Seguridad Social (SGSS), con el apoyo del Ministerio del Trabajo, teniendo en cuenta los riesgos inherentes a la actividad minera y los incentivos para trasladarse al régimen contributivo de salud.

Se proporcionarán instrumentos que faciliten la inclusión y el diálogo social para reforzar la conciencia sociocultural del impacto que generan los operadores mineros, indistinto de su nivel de crecimiento, sobre los derechos humanos, prácticas anticorrupción, en procura de la generación de confianza hacia los grupos de interés, sumándose a las buenas prácticas e iniciativas de Naciones Unidas.

Teniendo en cuenta que es deber del Gobierno nacional evaluar y monitorear los posibles riesgos socio-ambientales y de acuerdo con estos tomar los correctivos necesarios, en este cuatrienio se fortalecerá la función de seguimiento y control a los proyectos mineros y se trabajará en la erradicación de la explotación ilícita de minerales.

Se optimizará el esquema actual de fiscalización minera con el fin de darle un uso adecuado a la información recolectada en terreno, disuadir el incumplimiento de la normatividad por parte de los concesionarios y optimizar los recursos destinados a esta actividad. Así mismo, la Agencia Nacional de Minería procurará mejorar los mecanismos de articulación con la Autoridad Ambiental para el proceso de fiscalización.

Igual de importante resulta la lucha contra la explotación ilícita de minerales, puesto que esta actividad constituye una fuente de problemas en la seguridad, en el medioambiente, en lo económico y lo social, y en la misma actividad minera legal por pérdida y deterioro del recurso minero. Para lograr este objetivo, se deben establecer nuevos actores para el control de esta actividad. En ese sentido, se deberá consolidar un grupo interinstitucional especializado en prevenir y controlar la extracción ilícita de minerales y se expedirá la reglamentación necesaria para establecer sanciones administrativas y económicas de estas conductas, la judicialización de los responsables, y la disposición de los bienes utilizados y productos de esta actividad.

Del mismo modo, se desarrollará una estrategia para desincentivar la explotación ilícita de minerales en toda su cadena. Para ello: 1) se buscará redoblar y ampliar los esfuerzos para controlar los insumos necesarios para esta actividad (principalmente el mercurio), implementando la legislación reciente sobre el particular para alcanzar este objetivo; 2) se trabajará en la cooperación internacional para luchar contra este fenómeno en zonas de frontera; 3) se exigirá a los ejecutores de obras de infraestructura la verificación de la procedencia lícita de los materiales de construcción utilizados en las mismas; 4) se desarrollará una herramienta con la que se le pueda hacer trazabilidad al mineral desde que se produce hasta que se comercializa; y, 5) se fortalecerá la capacidad de la Autoridad Minera para resolver las solicitudes de legalización de minería de hecho y las solicitudes de formalización de minería tradicional, para que en un término de 2 años se dé trámite a las solicitudes que actualmente están en curso.

Con la misma prioridad, el Gobierno nacional realizará una vigilancia rigurosa al cumplimiento de la normatividad laboral y de seguridad e higiene minera y su incumplimiento se incluirá dentro de las causales de las que trata el artículo 112 del Código de Minas (Ley 685 de 2001). Así mismo, se hará un seguimiento y control para prevenir factores que puedan impactar la salud de los trabajadores y de la población expuesta en zonas de influencia minera.

Con el objeto de la adhesión del país a la OCDE, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con el Ministerio de Minas y Energía, establecerá los mecanismos para ejercer seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental para la fase de exploración minera. De otra parte, se promoverá el cumplimiento de los lineamientos de la OCDE sobre Empresas Multinacionales (Guía de debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsable de minerales en las áreas de conflicto o de alto riesgo).

En el entendido que el sector debe aportar al desarrollo de las comunidades, en particular, de las poblaciones presentes en sus áreas de influencia, se crearán estrategias para aprovechar las oportunidades que devienen del ejercicio de la actividad minera en dos sentidos: formación para el empleo y dinamización de la economía regional.

Para tales fines, el Ministerio de Minas y Energía debe apoyar la construcción de un plan de educación sectorial en coordinación con los ministerios de Trabajo y de Educación Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y el sector privado, con el fin de revisar los programas académicos existentes, fortaleciendo la competencia de los programas actuales y creando una nueva oferta académica para el sector minero colombiano.

Finalmente, el Estado trabajará para que todos los proyectos mineros independientemente de su clasificación cumplan con las exigencias técnicas, laborales, económicas y ambientales previstas por la ley. En aquellas zonas donde el ejercicio de actividades mineras no sea viable, el Gobierno nacional acompañará a las personas que ejercen la actividad minera en la reconversión laboral hacia actividades productivas viables en esa área.

## **f. Acciones transversales**

Con el fin de incentivar la utilización de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas renovables, y programas de gestión eficiente de la energía se reglamentará el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (Fenoge). Asimismo, es determinante contar con la institucionalidad adecuada que permita vincular los esfuerzos de los actores públicos y privados en torno a este propósito; para ello, se crearán asociaciones público privadas para la eficiencia energética (AEE).

Por otra parte, se requiere evaluar la implementación de un mecanismo de expansión que incentive la inversión en alternativas tecnológicas diferentes a la hidráulica con el fin de lograr una composición balanceada y confiable en la matriz de generación eléctrica, que esté acorde a las recomendaciones de la OCDE de integrar soluciones de baja intensidad en carbono, es decir, que incentive las fuentes renovables no convencionales.

Dados los costos eficientes de las energías renovables no convencionales y los incentivos de la Ley 1715 de 2014, se debe analizar entre estas tecnologías, una alternativa de solución para alcanzar la meta de universalización del servicio puesto que de esta forma se podría reducir la inversión requerida, minimizar el impacto sobre las tarifas en el SIN con el reemplazo de la energía térmica por la entrada de energía eólica y solar, y ampliar la cobertura en menor tiempo y de manera eficiente.

El Gobierno nacional trabajará para contar con una información transparente, confiable, oportuna y fidedigna en el sector minero-energético, necesaria para mantener y atraer inversión, así como para fortalecer la capacidad institucional a la hora de la toma de decisiones. Para lograr este objetivo, y teniendo en cuenta que el país fue aceptado oficialmente como candidato para hacer parte de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), el Gobierno nacional llevará a cabo el plan de acción para lograr la adhesión a esta coalición.

En ese sentido, el país debe fortalecer los mecanismos que permiten la captura, procesamiento y evaluación de la información del sector minero-energético, a través de las plataformas idóneas. Entre esos mecanismos se plantean para el sector los siguientes: 1) implementación de una ventanilla única para adelantar trámites ante entidades del Gobierno por parte de los inversionistas y operadores del sector; 2) implementar el sistema GEMA-Catastro Minero, SI Minero y el Registro Único de Comercializadores Mineros (RUCOM); 3) fortalecer la gobernanza e interoperabilidad de los sistemas de información del sector minero-energético (Chief Information Officer); 4) expedir la regulación necesaria para el fortalecimiento del Programa Gestor de Mercado Gas para disponer de información necesaria y consolidación del esquema de Mercado Mayorista de gas en Colombia; 5) mejorar la plataforma del Servicio Único de Información (SUI) administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD); e,

6) implementar un sistema de información que permita la gestión integrada y facilite la divulgación y consulta de la información geocientífica del país.

Las entidades harán la caracterización de la información, con el fin de determinar su categoría de reserva y divulgación. Asimismo, para la divulgación de la información, se adecuarán los sistemas para entregar la información en concordancia con la Ley; no obstante, se tendrá en cuenta el principio de gradualidad para cumplir con las exigencias de Ley.

Particularmente sobre la información geológica, geoquímica y geofísica que el Servicio Geológico Colombiano produce como insumo para la declaratoria y delimitación de las áreas estratégicas, se hace necesario que dicha información cuente con el carácter de reserva por el mismo término en que la Autoridad Minera declare dichas zonas como estratégicas mineras.

Las distintas entidades gubernamentales competentes continuarán, de manera coordinada, realizando los estudios que permitan el aumento del conocimiento geológico del país, base fundamental para la obtención de información encaminada a la toma de decisiones que permita garantizar la autosuficiencia energética, el aprovechamiento sostenible de la riqueza minera, el uso del suelo de acuerdo con potencialidades y limitantes que sean identificadas para la aptitud del suelo y del subsuelo, y el ordenamiento territorial, entre otros usos.

El Servicio Geológico Colombiano (SGC) como autoridad geocientífica del territorio nacional, promoverá el uso del conocimiento geocientífico del subsuelo y buscará mecanismos para transmitir dicha información a los ministerios de Transporte, de Vivienda, Ciudad y Territorio; de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Defensa Nacional y de Agricultura y Desarrollo Rural, y sus entidades adscritas y vinculadas, para la toma de decisiones que orienten los planes de ordenamiento territorial, la localización de grandes obras de infraestructura civil, eléctrica y vial, la definición de estrategias de mitigación de riesgos asociados a fenómenos de origen geológico, el ejercicio de la soberanía del país, entre otros.

En desarrollo de lo anterior, se pondrán en marcha instrumentos para incentivar estudios para la industria de hidrocarburos, relacionados con la exploración de reservas convencionales en áreas menos accesibles del país como es el caso de la océano-exploración costa afuera, así como para conocer el potencial de yacimientos no convencionales.

En el sector minero los estudios se orientarán hacia los territorios no explorados y la certificación de recursos mineros, mientras que los estudios para el sector eléctrico se dirigirán al conocimiento de los potenciales de las fuentes no convencionales de energía como el recurso geotérmico, la energía de los mares y los potenciales solar y eólico, entre otros. En este sentido, resulta de vital importancia el desarrollo de protocolos para que las empresas que en su fase de exploración obtengan información geológica del territorio, la entreguen a la autoridad en los términos y

condiciones que esta establezca a fin de complementar el conocimiento adquirido directamente por el Gobierno nacional.

Contar con un ordenamiento del territorio claro, integral y actualizado, que permita a su vez el diseño de un ordenamiento minero. Este brindará seguridad a todas las partes interesadas, al establecer con claridad las normas de uso del suelo y del subsuelo, y clarificará la situación y priorización de todas las actividades productivas afectadas por dicho ordenamiento.

Con el objetivo de armonizar la vocación del suelo, las apuestas productivas regionales y los proyectos minero-energéticos estratégicos, el Gobierno nacional primero unificará su visión a nivel nacional y luego trabajará en la planeación de las actividades económicas que se deban desarrollar en las regiones, buscando la conciliación de intereses con los gobiernos regionales y locales y la construcción de una visión común. Así mismo, se apoyará la exploración de áreas con potencial minero-energético, sin perjuicio de la sostenibilidad ambiental y la inclusión social de las áreas de influencia. De igual forma, se actualizará el Censo Minero, con el fin de contar información detallada sobre la situación de las minas del país.

Cuando haya lugar, el Gobierno nacional tomará decisiones sobre los recursos minero-energéticos que deben ser explotados prioritariamente bajo criterios de eficiencia, pertinencia, beneficio-costos para el país y las regiones y rentabilidad en el largo plazo. Para este fin, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con el SGC, la ANM y la ANH, determinarán los recursos mineros e hidrocarburíferos de interés estratégico para el país y las zonas donde se encuentran ubicados. Las evaluaciones ambientales estratégicas regionales serán una herramienta para identificar potenciales impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos en regiones con potencial minero-energético.

Una vez identificadas estas zonas, se delimitarán las áreas minero-energéticas en aquellos lugares donde no haya concesiones mineras y/o hidrocarburíferas. Posteriormente a la delimitación, en estas áreas no se suscribirán por la vía ordinaria contratos de concesión minera, ni contratos de exploración y producción (E&P) o contratos de evaluación técnica (TEA) de hidrocarburos y se iniciarán procesos de selección objetiva. En casos de superposición entre concesiones mineras y bloques de hidrocarburos, el Gobierno nacional expedirá la reglamentación pertinente y facilitará los trámites correspondientes que permitan el manejo integrado de operaciones.

En el caso del sector minero, teniendo en cuenta que la geometría irregular de los títulos mineros ha originado áreas no asignadas entre una y otra concesión y un fenómeno de especulación sobre estas mismas, se evaluará la viabilidad de migración hacia un sistema de grilla o cuadrícula para el mejor aprovechamiento del potencial minero en el territorio nacional.

La articulación entre las entidades del sector minero-energético para mejorar los procesos de planeación, gestión y coordinación de información y control del sector es prioritaria. Para ello se plantea: 1) fortalecer institucionalmente el sector minero-energético para la toma de decisiones; 2) mejorar la gestión de la información para la prestación eficiente de servicios; y, 3) fortalecer el control para el fomento de la transparencia en el sector.

Es necesario fortalecer la articulación interinstitucional desde las etapas más tempranas de la planeación de los proyectos por parte de las entidades del sector minero-energético, las entidades del sector ambiental y las entidades encargadas de los procesos de consulta previa. En esa línea se seguirá fortaleciendo la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIIZE), como espacio de articulación entre los sectores minero-energético, ambiente, interior y transporte, entre otros.

Asimismo, se continuará fortaleciendo el diálogo entre los sectores público y privado, mediante las mesas de Alto Gobierno, en las que participan las entidades del Gobierno nacional y representantes de la industria minero-energética. En ese sentido, se dará continuidad a los Acuerdos Gobierno Industria (AGI) del sector de hidrocarburos, y se estructurará un plan de trabajo a cuatro años, que involucre a todas las entidades pertinentes.

En cuanto al diálogo con las regiones y la articulación Nación-Región, se fortalecerá la presencia de entidades como la ANH, ANM y el Servicio Geológico Colombiano, a través de estrategias territoriales sectoriales y/o oficinas regionales. Adicionalmente, se crearán o fortalecerán las comisiones intersectoriales, con participación de las entidades del sector minero-energético, así como las autoridades regionales y locales.

De igual forma, y teniendo en cuenta que el aprovechamiento de los recursos naturales debe realizarse en condiciones socialmente favorables, de tal manera que las comunidades del área de influencia donde se realizan las operaciones logren mejoras en su calidad de vida, se promoverá la presencia institucional articulada de las entidades del Estado y el acompañamiento al sector privado en la ejecución de la gestión social empresarial para facilitar la incorporación de los territorios al desarrollo de los proyectos.

Se promoverá el acercamiento institucional con las comunidades establecidas en las zonas identificadas como potenciales para el desarrollo de proyectos minero-energéticos, de tal manera que estas conozcan los roles y funciones de las entidades del sector público en relación con el control y fiscalización del desarrollo de los mismos. Se garantizará que las comunidades dispongan de información legítima, que la gestión social de los proyectos mejore las condiciones de vida de las comunidades y que estas encuentren, ante el surgimiento de diferencias, mecanismos de negociación o concertación que pueden incluir la intervención del Estado, en caso de ser necesario. Lo anterior, sin perjuicio del acompañamiento proactivo de las entidades estatales a los operadores, en el marco de sus competencias y roles.

Es fundamental continuar fortaleciendo el diálogo intercultural, informado, transparente y que reconozca la humanidad del otro, conducido por el Estado, acudiendo a los diferentes conceptos de tiempo que tienen las partes pero sin llegar a ser indefinido. Este debe ser, entendiendo como un proceso que incluye pero no se limita a la consulta previa.

Lograr este diálogo requiere que el Estado sea capaz de liderar, ser actor y contribuyente fundamental del diálogo intercultural. Para eso, es necesario dotar con claridad conceptual, responsabilidad legal, presupuesto suficiente y personal calificado y estable a la institución responsable tanto de liderar los diálogos con todos los actores del territorio, y en particular las consultas con las comunidades étnicas, como también de coordinar la acción del Estado y realizar seguimiento de los compromisos que surjan del diálogo y/o consulta.

Asimismo, se debe crear un consenso multicultural respecto de la metodología, institucionalidad, tiempos, procedimientos y representatividad del proceso de diálogo intercultural.

Es indispensable desarrollar una metodología práctica y efectiva para habilitar y fortalecer a los interlocutores sociales del sector minero-energético, de tal manera que se encuentren en condiciones de representar eficazmente sus intereses en un diálogo simétrico, como también de supervisar que se cumplan las condiciones que en él se pacten.

El Gobierno nacional fomentará acuerdos con las industrias del sector minero-energético para alinear los procesos de inversión voluntarias y obligatorias hacia líneas de inversión estratégicas y de gran impacto previstas en los planes de desarrollo nacional, regional y local, teniendo en cuenta los derechos de las comunidades asentadas en sus áreas de interés y un enfoque de desarrollo sostenible de las intervenciones.

Con el fin de aprovechar el potencial minero-energético del país además de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, se fomentará el crecimiento y la generación de empleo, a través de la industrialización regional generando encadenamientos productivos del sector con actividades conexas, en el marco de las visiones territoriales de ciencia, tecnología e innovación y su articulación con la política nacional.

Teniendo en cuenta que gran parte de la producción del sector se exporta con escaso valor agregado, el Gobierno nacional promoverá la estructuración de un programa de transformación productiva para la industria proveedora de bienes y servicios de minerales e hidrocarburos, que contemple la formación y capacitación del recurso humano, la innovación e investigación tecnológica, el desarrollo de proveedores, la formación de clúster para las actividades del sector a escala nacional y regional y la formalización de los pequeños y medianos operadores, esto último para el caso específico de la minería. Para lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía trabajará de manera coordinada con el programa de innovación abierta de Bancóldex, con el fin de identificar las nuevas oportunidades de negocio, acompañar a las empresas colombianas de

bienes y servicios del sector minero energético y facilitar la conexión entre la oferta y la demanda de este sector.

Uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país*, es la educación. En el sector minero-energético se ha identificado la necesidad de contar con un mayor volumen de capital humano, preparado a nivel técnico, tecnológico y profesional, calificado para desempeñar múltiples tareas. Bajo este escenario, es clave el despliegue del fortalecimiento educativo y que sea pertinente con las necesidades y la demanda del sector minero-energético.

El Gobierno nacional promoverá la implementación de un sistema específico de carrera administrativa para las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación al que pertenece el Servicio Geológico Colombiano, así como un sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales que incentiven la actividad científica e investigativa, con el propósito de generar los mecanismos que le permitan a las entidades que conforman dicho sistema detener la descapitalización del talento humano altamente calificado y atraer el personal investigador y científico que demandan para el cumplimiento adecuado de sus funciones.

Partiendo de una visión de prevención de conflictos, se promoverán los sistemas de alertas tempranas, tanto para facilitar el proceso de licenciamiento ambiental y de consulta previa como para prevenir conflictos para proyectos que no requieran licencia ambiental. Se fortalecerá el esquema de fiscalización minera, seguimiento ambiental y vigilancia en salud, y articulación en el marco de sus competencias, para el sector minero-energético e infraestructura y se articularán acciones entre el SINA y el sector minero-energético para este fin.

En esta misma línea, el Gobierno nacional, a través del MADS, revisará los términos de referencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental para las actividades de exploración y producción de hidrocarburos costa afuera, para la generación eléctrica y para las líneas de transmisión de energía y se elaborarán los criterios de evaluación de los estudios de impacto ambiental.

Con el fin de resarcir los impactos derivados de las actividades minero-energéticas sobre la biodiversidad que no pueden ser evitados, corregidos o sustituidos, el sector minero-energético implementará la metodología para la compensación por pérdida de biodiversidad para ecosistemas marino-costeros, de acuerdo con las directrices establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se evaluará el impacto que ha tenido la aplicación de este tipo de compensaciones en ecosistemas continentales, así como establecer el manual de compensación para ecosistemas costeros y oceánicos. Para ello, se elaborarán los estudios pertinentes para determinar los costos ambientales del desarrollo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos costa afuera. Igualmente, el sector ambiental evaluará los beneficios y debilidades del actual mecanismo de inversiones del 1 %.

Así mismo, se debe adoptar e implementar una estrategia para atender las áreas mineras en estado de abandono, así como las contingencias derivadas a los ataques a la infraestructura hidrocarburífera, que implican desbalances ecológicos significativos, por ejemplo, pérdida de biodiversidad, afectación de las fuentes hídricas y riesgos para la población cercana. En el sector minero, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, definirá acciones orientadas a la realización de un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y establecerá la responsabilidad de recuperación de los mismos, así como una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en articulación con el Ministerio de Minas y Energía, establecerán los lineamientos técnicos y jurídicos para los respectivos planes de cierre y abandono de minas conforme a criterios de establecimiento de servicios ecosistémicos.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Producción promedio diaria de crudo (KBPD)	1.007	980

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Nuevos pozos exploratorios perforados	528	387
Kilómetros de Sísmica 2D equivalente	115.944	91.496

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Nuevos usuarios con el servicio de gas combustibles por redes	1. 839.382	1.031.935

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Nuevos usuarios de gas natural	1. 839.382	1.006.935
Nuevos usuarios de GLP por red	n.d.	25.000

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica con recursos públicos	56.140	173.469

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Nuevos usuarios conectados a las Zonas No Interconectadas (ZNI) pertenecientes a zonas anteriormente sin cobertura mediante recursos públicos	15.219	8.434
Nuevos usuarios conectados al Sistema Interconectado Nacional (SIN) pertenecientes a zonas anteriormente sin cobertura mediante recursos públicos	40.921	51.963
Nuevos usuarios conectados al Sistema Interconectado Nacional (SIN) pertenecientes a zonas anteriormente sin cobertura mediante planes de expansión de los distribuidores	0	113.072

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Capacidad instalada para la generación de energías en la ZNI a partir de fuentes no convencionales (MW)	9.893	11.113

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía en las ZNI (MW)	2,8	9
Proyectos de generación híbrida implementados con capacidad instalada superior a 1MW	0	4
Planes de energización rural sostenibles (PERS)	1	4

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Unidades de producción minera bajo el amparo de un título asistidas en lo técnico minero, ambiental o empresarial	287	2.600
Visitas de seguimiento y control a unidades de producción minera en proceso de formalización en títulos mineros	n.d.	14.240

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Producción anual de carbón (millones de toneladas)	85,50	102,50

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Plantas de beneficio de oro en títulos mineros que utilizan mercurio	n.d.	0

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Plantas de beneficio de oro en títulos mineros asistidas en tecnologías limpias	6	50
Visitas de seguimiento y control a titulares mineros de oro que cuenten con planta de beneficio de oro	392	596
Mineros capacitados en utilización de tecnologías limpias	12.273	13.000
Municipios capacitados en sus competencias (minera y ambiental) frente al uso de mercurio	26	80

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Automotores utilizando energéticos alternativos	438.169	538.723

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Vehículos convertidos a GNV	438.169	537.899
Nuevos vehículos convertidos a GLP	n.d.	728
Nuevos vehículos utilizando energía eléctrica	n.d.	96

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Factor de carga promedio día del sistema	0,825	0,844

#### D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos

Las estrategias contenidas en la siguiente tabla, son resultado de la consulta previa del PND 2014-2018 con las organizaciones que integran la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rom, con las respectivas entidades del Gobierno nacional que aparecen en la columna de entidad responsable.

Las estrategias contenidas en estas matrices se revisaron de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Constitucionalidad
2. Legalidad

3. Pertinencia cultural
4. Correspondencia con las líneas y el planteamiento estratégico del PND
5. Adecuación a la temporalidad del PND

Al momento de la programación, los proyectos identificados deberán cumplir con los procedimientos de viabilidad técnica, cultural y administrativa, conforme a la normatividad vigente.

**Objetivo 6. Desarrollo de infraestructura vial y de transporte e inclusión coherente en las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el acceso a energías sostenibles, en la perspectiva cerrar de brechas productivas.**

**a. Pueblos indígenas**

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
1	Elaboración de un estudio para identificar y priorizar, de manera concertada con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, las vías en territorios indígenas (carreteras, caminos ancestrales, caminos veredales, puentes, vías peatonales, fluviales y pistas de aterrizaje), de acuerdo a la normatividad vigente, con el objetivo de reducir las brechas en materia de infraestructura vial.	Ministerio de Transporte
2	Formulación, estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura vial en territorios indígenas, conforme a la priorización realizada de manera concertada.	Ministerio de Transporte
3	El Ministerio de Transporte, a través de INVIAS y la AEROCIVIL, podrá adelantar convenios interadministrativos con los cabildos, autoridades y sus organizaciones, a fin de garantizar el mantenimiento y la construcción de vías de comunicación, en concurso con los recursos de la Nación y los entes territoriales, en el marco de la normatividad vigente.	Ministerio de Transporte
4	Construcción de obras de protección de orillas para la prevención de erosiones e inundaciones en comunidades indígenas ribereñas.	Ministerio de Transporte
5	Tramitar ante FONTUR proyectos de construcción y mejoramiento de centros de etno-turísticos.	Ministerio de Comercio, Industria y turismo
6	Establecer mesas de trabajo con la participación de representantes de los Pueblos y Comunidades Indígenas y entidades públicas competentes para definir las estrategias que garanticen el transporte, conforme con la normatividad vigente.	Ministerio de Transporte
7	Reducir brechas en acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en los sitios alejados geográficamente, y garantizar el acceso y uso efectivo de las TIC, a través de la conectividad al 100 % de cabeceras municipales que sean centros de influencia indígena. En los territorios indígenas se hará la conexión gradual, de acuerdo a los criterios técnicos que lo permitan.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
8	Garantizar el acceso a Internet a través de la instalación, operación y administración de los centros de acceso comunitario a Internet que el Ministerio TIC proveerá a los territorios y/o zonas con influencia indígena, dentro de la cobertura establecida en el Proyecto de Conectividad de Alta Velocidad, con criterios de pertinencia cultural y contexto territorial, previamente acordados en la Mesa Permanente de Concertación.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
9	Apropiar recursos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que los centros educativos de comunidades indígenas, accedan integralmente al uso de las TIC.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
10	Identificación concertada con las comunidades indígenas para la formulación, estructuración e implementación de proyectos de generación de energía eléctrica y redes de media y baja tensión para la energización rural sostenible.	Ministerio de Minas y Energía
11	<p>Desarrollar el Programa de Fortalecimiento productivo y empresarial de las economías propias de los Pueblos Indígenas en el que se desarrollen, bajo procesos de priorización y concertación previos, las siguientes líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación del estado de los procesos productivos y definición de planes de mejora en el marco de la cadena de valor.</li> <li>• Procesos de asesoría y asistencia técnica especializada y diferenciada para el fomento al desarrollo empresarial orientados a mejorar procesos de producción, transformación, administración financiera, mercadeo y distribución así como procesos organizativos de las economías propias.</li> <li>• Promover el fortalecimiento productivo y empresarial de economías propias liderado por mujeres indígenas.</li> <li>• Apoyo para la normalización y certificación de productos y servicios de las economías propias de los pueblos indígenas.</li> <li>• Desarrollar acciones de gestión cogestión y autogestión que promuevan o fortalezcan capacidades instaladas para el desarrollo productivo y empresarial de los pueblos indígenas.</li> <li>• Desarrollar eventos comerciales regionales y nacionales de promoción e intercambio de las economías propias de los pueblos indígenas bajo un comercio justo y de oportunidad.</li> <li>• Desarrollo de acciones para el fomento a la innovación desde la práctica productiva de las economías propias.</li> <li>• Definición de estrategias de promoción y comercialización de productos de las economías propias de los pueblos indígenas y apertura de mercados a nivel local, regional, nacional e internacional de acuerdo a oportunidades y capacidades competitivas.</li> </ul>	Ministerio de Comercio
12	Construcción concertada del marco normativo para la protección jurídica de los conocimientos ancestrales y tradicionales de los Pueblos indígenas como aportes al desarrollo científico e innovación tecnológica, a través de un instrumento consultado y concertado con los pueblos indígenas.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Interior
13	Establecer un programa para la promoción y conformación de equipos indígenas para la investigación, ciencia y tecnología, por los propios pueblos indígenas. Los pueblos indígenas podrán concertar con Colciencias, Universidades y autoridades competentes para el desarrollo de este propósito.	Colciencias
14	En la convocatoria general de formación de capital humano de alto nivel se	Colciencias

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
	incorporará un componente para pueblos indígenas, concertado con sus autoridades.	
15	Garantizar la participación efectiva y concertada de las comunidades y pueblos indígenas en el Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCTI) del Sistema General de Regalías con enfoque diferencial.	Colciencias
16	Financiamiento de un programa de investigación sobre los recursos forestales, de flora, faunísticos y ambientales existentes en los territorios indígenas.	Colciencias
17	Garantizar la financiación de proyectos interculturales de investigación sobre las propiedades botánicas y medicinales de las plantas en territorios indígenas.	Colciencias

## b. Pueblo Rrom

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
1	Implementar la política pública de televisión Rrom a través de planes de acción concertados en el marco de la Comisión Nacional de Dialogo para el corto, mediano y largo plazo garantizando los recursos necesarios apropiados por la ANTV.	ANTV
2	Incorporación del Pueblo Rrom en los centros de desarrollo empresarial con perspectiva regional que incluirá el enfoque diferencial para la atención del Pueblo Rrom.	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
3	Formular y concertar con la Comisión Nacional de Diálogo la Política Pública de Televisión Étnica - Rrom, con el fin de garantizar el acceso y la participación del servicio de televisión pública garantizando los derechos a la comunicación e información del Pueblo Rrom; a partir de los insumos del proceso de consulta previa y la concertación con el pueblo Rrom durante el año 2014.	ANTV
4	1. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, enfocará sus programas de capacitación y alfabetización digital de acuerdo a las necesidades específicas del pueblo Rrom. 2. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones enfocará sus planes de masificación de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones para el Pueblo Rrom.	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
5	Desarrollo de estrategia de sensibilización y concienciación para la promoción y difusión del respeto hacia la cultura gitana a través de redes sociales y emisoras comunitarias.	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
6	Coordinar y articular el desarrollo de una estrategia integral de comunicaciones para garantizar los derechos en el Pueblo Rrom.	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
7	Promover el fortalecimiento de los proyectos asociativos de las Kumpaño en el marco del programa de capitalización articulándose con el sector, previa ruta concertada con la Comisión Nacional de Diálogo con la población	Departamento para la Prosperidad Social - Ministerio del Interior

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
	Rom que figuran en el listado censal aportado por el Ministerio del Interior.	

## Bibliografía

- Agencia Nacional de Minería (2013). *Resultados del Primer Corte Fiscalización Integral*. Bogotá D. C.: Agencia Nacional de Minería.
- ANH. (Agencia Nacional de Hidrocarburos). (2014). Programa de regionalización. Recuperado de [http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/Paginas/Los contratos.aspx](http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/Paginas/Los%20contratos.aspx)
- Arenas, W. (2012). *Estudio sobre Conflictividad Minera*. Bogotá D. C.: Departamento Nacional de Planeación, Fundación Alisos.
- Asociación Colombiana de Minería (2014). *Minería moderna para el progreso de Colombia*. Bogotá D. C.: Asociación Colombiana de Minería.
- AVINA. (2012). Gestión Ambiental Estratégica y Razón Pública. “Evolución Histórica de la institucionalidad minera en Colombia”. Mesa de diálogo permanente, Bogotá D. C., Colombia.
- BP. (2014, enero) *BP Energy Outlook 2035*. Recuperado de <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/Energy-Outlook/EnergyOutlook2035booklet.pdf>
- CCI. (Cámara Colombiana de la Infraestructura). (2012, noviembre). Sistema Férreo Nacional. Bogotá D. C.: CCI.
- Clean Fuel Consulting (2014, 10 de abril) NGV Worldwide View and Trends into the Future. XVII Congreso Naturgas, Cartagena, Colombia.
- Clean Fuel Consulting (2014) NGV Worldwide View and Trends into the Future. XVII Congreso Naturgas, Cartagena, Colombia 10 de abril de 2014.
- Concentra (2014, julio). *Informe Declaración de Producción*.
- Concentra (2014, julio) *Informe Declaración de Producción*.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2012). *Informe sobre la economía de la información 2012, la industria del software y los países en desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Cosenit (2013). Determinación de potencialidades de uso y de las acciones necesarias para activar el subsector del GLP en Colombia. Informe final para la UPME.
- CREG. (2014, enero). Metodología para remunerar las actividades de generación, distribución y comercialización de energía eléctrica en zonas no interconectadas, documento CREG D-002 de enero de 2014.
- CREG. (2014, enero). Metodología para remunerar las actividades de generación, distribución y comercialización de energía eléctrica en zonas no interconectadas, documento CREG D-002 de enero de 2014.

- DANE. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2013). *Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación en hogares y personas de cinco y más años de edad*. Bogotá D. C.: DANE
- DANE. (2014, marzo). Informe PIB, IV-2013. Bogotá D. C.: DANE
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Estudio de factibilidad y localización de una Plataforma Logística en el Magdalena Medio. Colombia: Departamento Nacional de Planeación-Advanced Logistics Group (ALG)
- Digital Agenda for Europe-Pillar IV. (2014). *Fast and ultra-fast Internet Access*. Recuperado de <http://ec.europa.eu/digital-agenda>
- DNP. (Departamento Nacional de Planeación). (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2012). Estudio de optimización y facilitación de los pasos de Frontera Colombia-Ecuador en Rumichaca y San Miguel. Bogotá D. C.: DNP. Estudios Proyectos y Planificación (Epypsa).
- DNP. (2014). *Estrategia Nacional para el Desarrollo de Infraestructura. Estudio sectorial de transporte de carga*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, González Tagle S. y Montero G.
- DNP. (2014). *Plan Maestro Fluvial, componentes operacional y promocional*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación-Consorcio WPANS.
- DNP. (2014, octubre). *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*. (Documento CONPES 3819). Bogotá D. C., Colombia: DNP.
- DNP. (2011). 3705. Modificación a los documentos CONPES 3536 y 3553 de 2008. Importancia Estratégica de la Etapa 1 del Programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad. Bogotá D. C., Colombia: DNP.
- DNP. (2013). Línea base de movilidad en la ciudad de Pasto, en relación a la prestación de servicios de transporte público, previa entrada en funcionamiento del SETP. Bogotá D. C., Colombia: DNP.; Consorcio Sigma GP y Ciudad Humana.
- DNP. (2013, agosto). *Lineamientos de Política para la Modernización del Transporte Automotor de Carga y Declaratoria de Importancia Estratégica del Programa de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga*. (Documento CONPES 3759). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- DNP. (2013, agosto). *Plan para Restablecer la Navegabilidad del Río Magdalena*. (Documento CONPES 3758). Bogotá D. C., Colombia: DNP.
- Ecopetrol. (2014). *Consultoría para la iniciativa de negocio de generación de energía eléctrica con motores que utilizan el GLP de Cusiana como combustible*. Presentación de Ecopetrol a la CREG. Bogotá, D. C., febrero de 2014.

- Ecopetrol. (2014). *Consultoría para la iniciativa de negocio de generación de energía eléctrica con motores que utilizan el GLP de Cusiana como combustible*. Presentación de Ecopetrol a la CREG. Bogotá, D. C., febrero de 2014.
- Ecopetrol. (2014). *Presentación para inversionistas*. Bogotá D. C., octubre de 2014.
- Franco, I. N. (2012). Encuesta percepción de la Red Cómo Vamos, para las ciudades de Cali, Bogotá, Cartagena, Medellín, Barranquilla, Ibagué, Bucaramanga, Valledupar, Pereira y Manizales. Bogotá D. C.: Fundación Corona, El Tiempo Casa Editorial, Pontificia Universidad Javeriana y Cámara de Comercio de Bogotá.
- Gasnova. (2014, junio). Subsidios al GLP: Evaluación del Primer Plan Piloto y Propuesta para un nuevo Plan. Bogotá D. C.: Gasnova.
- Ibáñez A. y Laverde, M. (2014). Los municipios mineros en Colombia: características e impactos sobre el desarrollo. Bogotá D. C.: Unidad de Planeación Minero Energética.
- Leibovich, J.; Botello, S.; Estrada, L. y Vásquez, H. (2013). Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En *Políticas para el desarrollo de la agricultura colombiana*. Bogotá D. C.: Fedesarrollo.
- Vega, M. (2013). *Gestor del conocimiento, lo de menos es la tecnología*. Bogotá D. C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Martínez, A. y Aguilar, T. (2013). *Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales*. Bogotá D. C.
- Martínez, H. (2010). Principales logros de la reforma de minas 2006-2010. En *Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010*. Bogotá D. C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Minas y Energía. (2011). *Política Nacional de Seguridad Minera*. Bogotá D. C.: Ministerio de Minas y Energía.
- Ministerio de Minas y Energía. (2014). *Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia*. Bogotá D. C.: Ministerio de Minas y Energía.
- Ministerio de Salud. (2013). *Registro nacional para la localización y caracterización de personas con discapacidad*. Bogotá D. C.: Ministerio de Salud.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2013). *Visión estratégica del sector plan de mercadeo y ventas de software y servicios asociados, programa Fomento a la Industria de Tecnologías de la Información*. Bogotá D. C.: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Ministerio de Transporte. (2013, diciembre). *Plan Estratégico de Infraestructura Intermodal de Transporte (PEIIT)*. Bogotá D. C.: Ministerio de Transporte.
- Ministerio de Transporte. (2013, diciembre). *Por medio del cual se adoptan estándares de tecnología para sistemas de recaudo electrónico vehicular y se dictan otras disposiciones*. Decreto 2846 de 2013. Bogotá D. C.: Ministerio de Transporte.
- Ministerio de Transporte. (2014, agosto). *Por medio del cual se fijan lineamientos de corredores logísticos de importancia estratégica para el país y para la articulación de los actores que*

*convergen sobre estos, y se dictan otras disposiciones.* Decreto 1478 de 2014. Bogotá D. C.: Ministerio de Transporte.

Ministerio de Transporte. (2014). *Plan de Acción Sectorial de Mitigación, sector transporte. Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono.* Bogotá D. C.: Ministerio de Transporte.

Ministerio de Transporte. (2014). *Transporte en cifras, estadísticas 2013.* Bogotá D. C.: Ministerio de Transporte.

MME. (Ministerio de Minas y Energía). (2011, marzo) *Problemáticas y retos del sector gas.* Bogotá D. C.: MME.

MME. (2014, junio). Cobertura Nacional del Servicio de Gas Natural, Ministerio de Minas y Energía, junio 2014 (Preliminar 2). Recuperado de <http://www.minminas.gov.co/minminas/gas.jsp>

Noriega, C. (2011). *Minería para la prosperidad: Reforma institucional y política minera.* Bogotá D. C.: Ministro de Minas y Energía.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014). *The space economy at a glance 2014.* París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014, octubre). "Data-driven innovation for growth and well-being INTERIM SYNTHESIS REPORT", París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Perry, G. y Palacios, C. (2013). *Emprendimiento alrededor del sector de la minería y el petróleo en Colombia.* Documentos Cede, 2013-13. Bogotá D. C.

Popayán, M. F. (2013). *Encuestas de movilidad de Popayán.* Popayán-Cauca, Colombia: Ente Gestor del SETP, Movilidad Futura.

Presidencia de la República. (2014, agosto), *Agenda de Competitividad 2014-2018.* Recuperado de [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Agosto/Paginas/20140813\\_03-Palabras-del-Presidente-Santos-en-la-Reunion-Anual-de-la-Comision-Nacional-de-Competitividad.aspx](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2014/Agosto/Paginas/20140813_03-Palabras-del-Presidente-Santos-en-la-Reunion-Anual-de-la-Comision-Nacional-de-Competitividad.aspx)

Programa de Transformación Productiva. (2013, diciembre). Sector hortofrutícola. Recuperado de <https://www.ptp.com.co/documentos/Plan%20de%20negocio%20hortofrut%C3%ADcola.pdf>

Promigás. (2014). *Informe del sector gas natural, 2013, XV edición.*

Rudas, G. y Espitia, J. (2013). *Participación del Estado y la sociedad en la renta minera.* En Jaime V., *Minería en Colombia: Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista.* Bogotá D. C.: Contraloría General de la República de Colombia.

SIA. (Satellite Industry Association). (2014, septiembre). *State of the satellite Industry report,* Washington D.C.

Servicio Geológico Colombiano (2012). *Áreas con potencial mineral para definir áreas de reserva estratégica del Estado.* Bogotá D. C.: Servicio Geológico Colombiano.

- TPD Ingeniería. (2007). *Caracterización de la movilidad del municipio de Neiva. Fase I Componente de Transporte*. Bogotá D. C.: DNP; PNUD.
- UNESCO. (2014). Initiative B@bel uses Information and Communication Technologies (ICTs) to support linguistic and cultural diversity on the Internet, and to protect and preserve languages in danger of disappearance. Recuperado de [www.unesco.org/webworld/babel](http://www.unesco.org/webworld/babel)
- UIT. (Unión Internacional de Telecomunicaciones). (2013). Datos y cifras relevantes de las TIC. Ginebra: UIT.
- UPME. (Unidad de Planeación Minero Energética). (2013a). *La cadena del gas licuado de petróleo*. Bogotá D. C.: UPME.
- UPME. (2013b). *Definición de criterios técnicos para la determinación del consumo de subsistencia de GLP y propuesta metodológica para la aplicación de subsidios. Octubre 2013*. Bogotá D. C.: UPME.
- UPME. (2013c). *Plan Indicativo de Expansión de la Cobertura de Energía Eléctrica. Septiembre 2013*. Bogotá D. C.: UPME.
- UPME. (2013d). *La cadena del petróleo*. Diciembre 2013. Bogotá D. C.: UPME.
- UPME. (2014a). *Plan indicativo de abastecimiento de gas natural. Unidad de Planeamiento Minero Energético, mayo de 2014*. Bogotá D. C.: UPME.
- UPME. (2014b). *Proyecciones de demanda de gas natural, actualización julio 2014*. Bogotá D. C.: UPME.
- UPME. (2014d). *Perspectivas de oferta y demanda de gas natural, abril 2014*. Bogotá D. C.: UPME.
- UPME. (2014e). *Plan Indicativo de Expansión de Transmisión y Generación*. Bogotá D. C.: UPME.
- UPME. (2014f). *Planes de Energización Rural Sostenible-PERS. Energía: un medio para el desarrollo productivo rural. Septiembre 2014*. Bogotá D. C.: UPME.
- Vargas, C. (2012). Evaluating total Yet-to-Find hydrocarbon volume in Colombia. *Earth Sciences Research Journal* 16 fasc. p. 1-246.
- Villa, L. (2011). *Instrumentos en la formalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)*, Alianza por la Minería Responsable, Envigado.
- Villar, L. y Ramírez, J. M. (2013). *Infraestructura regional y pobreza rural*. Bogotá D. C.: Fedesarrollo.
- World Economic Forum. (2014). "Global Information Technology Report", Beñat Bilbao-Osorio, *World Economic Forum Soumitra Dutta*, Cornell University Bruno Lanvin, INSEAD Editors.
- Yepes, T. (2013, diciembre). *Indicadores del sector transporte en Colombia*. Bogotá D. C.: Fedesarrollo.

## VI. Movilidad social

### A. Diagnóstico

La Movilidad Social se entiende como una situación donde las personas, *independientemente* de sus características y circunstancias sociales, económicas, físicas o personales, tienen las *mismas oportunidades* y pueden *competir en igualdad de condiciones* en el mercado laboral, o en cualquier ámbito que deseen desempeñarse, siendo retribuidos de acuerdo con su nivel de *esfuerzo y talento*. Para facilitar procesos de movilidad social un país debe reducir las inequidades que se van acumulando a lo largo de todo el ciclo de vida, con el fin de que los resultados de las personas no dependan de sus condiciones de origen o de otras condiciones físicas y sociales. La movilidad social por tanto debe abarcarse desde una mirada multidimensional, que favorezca el empoderamiento de las personas como actores de su propio desarrollo.

Durante el último cuatrienio han salido de la pobreza monetaria alrededor de 2,4 millones de personas y 1,5 millones de la pobreza extrema, con un acompañamiento decidido del Gobierno nacional. No obstante, esta tendencia de reducción de la pobreza no se ha reflejado en un incremento importante de la clase media,<sup>1</sup> sino en un aumento de la población que se encuentra en una situación que la hace vulnerable a caer en la pobreza ante cualquier situación adversa, como la pérdida del empleo o alguna emergencia ambiental.

En este sentido, en el año 2013 el 17,6 % de los hogares tenían un nivel de ingresos que los hacía vulnerables a caer en la pobreza<sup>2</sup>. Estos hogares están en una situación intermedia entre los hogares pobres y los no vulnerables,<sup>3</sup> por lo que estas condiciones hacen que estas personas se encuentren en una situación que requiere el fortalecimiento de sus capacidades para promover su autonomía y la sostenibilidad de su bienestar. Adicionalmente, Colombia es aún uno de los países más desiguales en el mundo con un índice de Gini cercano a 0,6 por lo que mejorar el bienestar de la población también requiere políticas para reducir la desigualdad de ingresos (OCDE, 2013a).

---

<sup>1</sup> Según el Banco Mundial, dentro del contexto de la región, Colombia tiene una baja proporción de personas en clase media (27,2 %) comparado con Chile, Brasil, Perú, que tienen una participación de la clase media superior a 34 %, y ha tenido un aumento más lento en el período 2002-2012 (12,1 p.p.) si se compara con países de la región andina como Bolivia y Ecuador –que han tenido aumentos de la clase media de 17,6 y 14,2 p.p., en su orden–, y que actualmente tienen participaciones de la clase media más altas que Colombia, luego de haber tenido una menor participación al inicio de este período (Notas de política Banco Mundial, 2014).

<sup>2</sup> La vulnerabilidad en términos del ingreso está definida como la población que tiene unos ingresos per cápita en el hogar entre 1 y 1,8 líneas de pobreza. Es decir, que para 2013 tenían unos ingresos per cápita que oscilaban entre 206.000 y 370.000 pesos.

<sup>3</sup> Los hogares vulnerables tienen un logro educativo superior al de los hogares pobres, un porcentaje mayor de propietarios de vivienda y menores tasas de dependencia económica; no obstante, afrontan situaciones más adversas, con respecto a los hogares no vulnerables.

Para garantizar la igualdad de oportunidades y brindar unas condiciones mínimas de servicios sociales, mediante la Ley 789 de 2002, se definió el Sistema de Protección Social (SPS) como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Desde entonces, el Sistema incluyó las intervenciones públicas y privadas para asistir a las personas, los hogares y las comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en situación de pobreza para que logren superarla.

En el proceso de consolidación del SPS, los avances se han reflejado en mayores coberturas en salud y educación, ajustes institucionales que han respondido a las dinámicas del país —creación del Sector Inclusión Social y Reconciliación— y las estrategias de coordinación intersectorial como la De Cero a Siempre y el CONPES 173 de 2014: *Lineamientos para la generación de oportunidades para los Jóvenes*, que han permitido fortalecer intervenciones por ciclo de vida, dirigir los esfuerzos a temas fundamentales como la Primera Infancia y la formación de capital humano de los jóvenes, ampliar la cobertura social para proteger a los adultos mayores en pobreza a través de beneficios económicos periódicos (Beps) y otros programas, al igual que reducir los costos parafiscales para favorecer la formalización laboral, entre otros avances en términos de Política Social.

Así, el primer elemento que afecta la movilidad social de las personas es la situación de pobreza, que no solo se caracteriza por tener bajos recursos monetarios sino también por el bajo logro educativo, la precaria situación de la niñez y la juventud, las malas condiciones laborales, limitado acceso a servicios de salud de calidad y condiciones deficientes de habitabilidad. Desde esta perspectiva multidimensional, en 2013 una de cada cuatro personas se encontraba en situación de pobreza; lo que se traduce en cifras de pobreza multidimensional del 45,9 % en el resto (zona rural) y del 18,5 % en las cabeceras, hecho que evidencia una brecha urbana-rural de 2,5 veces.

Bajo esta óptica multidimensional, el elemento fundamental del SPS se encuentra en la protección en salud. En los últimos años se han registrado avances significativos en términos de cobertura en salud, al pasar del 24 % en 1996 al 96 % en 2013, registrando mejoras considerables en equidad<sup>4</sup>, actualización<sup>5</sup> y unificación de los planes de beneficios en salud para toda la población, independientemente de su capacidad de pago, de protección financiera de los hogares ante gastos catastróficos en salud<sup>6</sup> y de resultados de salud.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> El incremento en cobertura entre 1993 y 2013 se ha concentrado en la población más pobre y vulnerable. De hecho, mientras que en 1993 el 47 % del quintil más rico estaba cubierto, tan solo el 4,3 % de la población perteneciente al quintil más pobre se encontraba afiliada. Para 2013 se observa que el 95 % del quintil más rico y 90 % del quintil más pobre se encuentra asegurada. Además, la afiliación en las zonas rurales pasó del 6,6 % en 1993 a cerca del 93 % en 2013 (Fuente: DANE-Encuestas de Calidad Vida).

<sup>5</sup> En los años 2011 y 2013 se incorporaron 183 nuevas tecnologías en salud para todos los colombianos.

<sup>6</sup> El gasto de bolsillo pasó de representar el 45 % del gasto total en salud en 1994 al 14,4 % en 2013.

Sin embargo aún persisten barreras e inequidades de acceso real y efectivo de los usuarios a los servicios de salud. Estas limitaciones se deben principalmente a aspectos *geográficos* —entre lo rural y lo urbano y en zonas de alta dispersión poblacional—, *económicos* —insuficiencia de oferta según las condiciones regionales y, en particular en los servicios de alta complejidad—, *de incentivos* —bajos retornos sobre las atenciones preventivas acordes con el perfil epidemiológico y la carga de enfermedad—, y *operativos* —reglas de afiliación y movilidad diferenciales para los regímenes contributivo y subsidiado, problemas de infraestructura y desarrollo tecnológico en IPS y dificultades asociadas con la formación, desarrollo y disponibilidad del talento humano—, que finalmente se traducen en brechas de atención y de resultados en salud.

Adicional a estas limitaciones del Sistema de Salud, existen problemas relacionados con la inseguridad alimentaria de algunos grupos de población, especialmente los más pobres y vulnerables, ubicados en las zonas rurales y las periferias urbanas, en los que el consumo y la disponibilidad de alimentos se ven afectados por el comportamiento de la producción de la canasta básica y los factores que determinan su sostenibilidad y suficiencia. En este contexto, el 14,9 % de los hogares se encuentra en inseguridad alimentaria (moderada y severa). De otra parte, en el país se reflejan prevalencias de problemáticas nutricionales relacionadas tanto con el déficit<sup>8</sup> como con el exceso<sup>9</sup>. De hecho, la anemia nutricional afecta al 17,9 % de mujeres gestantes entre 13 y 49 años y al 7,6 % de las mujeres en edad fértil (ENSIN, 2010).

Otro elemento fundamental que incide en la salud pública y la calidad de vida de las personas son las condiciones de habitabilidad de sus viviendas. De acuerdo con el índice de pobreza multidimensional (IPM), el 11,2 % de los hogares del país no tenían acceso a fuente de agua mejorada, en tanto que el 11,8 % tenían una inadecuada eliminación de excretas, y la incidencia en el área rural fue del 26,8 % y el 40,2 %, lo que evidenció una brecha urbana rural de 3,5 y 12,6 veces, respectivamente. Además, el 12,4 % de los hogares en el total nacional vivían en condiciones de hacinamiento crítico y 5,8 % tenían pisos en material inadecuado. En conclusión, el 28,5 % de los hogares tenían al menos una privación en términos de las condiciones de habitabilidad de sus viviendas, situación que significa una distribución desigual a lo largo del territorio, donde se destacan las regiones Atlántica y Pacífica como las que tenían las mayores privaciones en 2013.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la razón de mortalidad materna por 100.000 habitantes se redujo en un 37 % entre el año 2000 y 2012, mientras que la tasa de mortalidad infantil pasó de 20,4 por cada 1.000 nacidos vivos en 2005 a 17,5 en 2012. Por su parte, la prevalencia y mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) en menores de 5 años, pasó de 5,3 (por cada 100 mil) en 2010 a 2,4 en 2013. (Fuente: estadísticas vitales del DANE y SIVIGILA)

<sup>8</sup> La prevalencia de anemia por deficiencia de micronutrientes en niños y niñas menores de 5 años es del 27,5 %, la prevalencia de retraso en talla es del 13,2 % y el porcentaje con bajo peso es de 3,4 %, mientras que para la población entre 5 y de 17 años la prevalencia de baja talla es de 10 %. (ENSIN, 2010).

<sup>9</sup> El 17,5 % de niños y niñas de 5 a 17 años y el 51,2 % de la población adulta presentan sobrepeso u obesidad. (ENSIN, 2010).

<sup>10</sup> Las regiones Atlántica y Pacífica tuvieron en 2013 una incidencia de pobreza multidimensional del 37,4 % y del 37,6 %, respectivamente.

En ese mismo sentido, de acuerdo con las proyecciones realizadas con la información estadística del DANE para vivienda y hogares (GEIH, 2013), se estima que en 2013 el 19,2 % de los hogares urbanos presentaban déficit de vivienda, de los cuales 7,5 % (772.517 hogares) correspondían a déficit cuantitativo y el 11,7 % (1.201.618 hogares) a déficit cualitativo. Esta precarización de los asentamientos es una manifestación de la pobreza, haciendo que los hogares más pobres sean más susceptibles a los desastres.

Con el mejoramiento de los resultados de salud, nutrición y condiciones de habitabilidad se promueve la igualdad de oportunidades y la movilidad social; sin embargo, para el empoderamiento efectivo de las personas es fundamental el acceso a un empleo que les permita una inclusión productiva. A pesar de los avances positivos que ha presentado el mercado laboral del país en los últimos años, estos no han llegado de manera homogénea a todas las poblaciones y territorios. En la actualidad existen grupos poblacionales que requieren mayores avances en términos de su inclusión productiva. Entre otros, los jóvenes, que presentan niveles de desempleo de al menos el doble de la población en general; las mujeres, que tienen altas brechas salariales y que a menudo son cabeza de hogar; la población con discapacidad, que no cuenta con los ambientes adecuados para desempeñarse en el mercado de trabajo; así como la población en pobreza extrema y víctima, que frecuentemente no cuenta con las competencias requeridas para acceder al mercado laboral formal.

Igualmente, en términos de la cobertura del SPS, en el país persisten bajas tasas de afiliación a la seguridad social, a tal punto que más de la mitad de las personas ocupadas en el mercado de trabajo no cuentan con este tipo de protección; este hecho genera como consecuencia que en 2013 el 78,1 % de los hogares tuvieran al menos una persona ocupada en condiciones de informalidad, según el IPM. Esas personas en condiciones de informalidad casi siempre ocupan empleos de baja productividad y al no beneficiarse de los sistemas de protección social enfrentan un alto riesgo de caer en la pobreza al perder su trabajo o al envejecer (OCDE, 2013a). Dentro de este marco, debe seguir fortaleciéndose la relación entre generación de empleo y las condiciones laborales adecuadas. Las diferentes medidas de política pública para promover la calidad del empleo<sup>11</sup> han empezado a producir resultados, pero deben seguir consolidándose.

Desde un análisis del curso de vida, la atención integral en primera infancia también tiene beneficios que se observan en la movilidad social, dado que sin una atención pertinente y adecuada de los niños y las madres, se generan muchas de las desigualdades que se perpetúan a lo largo de la vida. Asimismo, los más altos beneficios sociales se obtienen de las inversiones que ocurren en los primeros años. Esto hace de la educación inicial uno de los soportes

---

<sup>11</sup> Entre estos, vale la pena destacar la creación de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo para fortalecer los procesos de gestión e intermediación laboral y el Mecanismo de Protección al Cesante buscando ampliar el espectro de posibilidades de protección a la población económicamente activa. Ambos mecanismos fueron creados por la Ley 1636 de 2013.

fundamentales para el desarrollo de los niños, el cual se configura en la base sobre la cual ocurre el desarrollo posterior.

En 2013, el 9,7 % de los hogares manifestaron tener barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, y el 9 % de los nacidos vivos a término tuvo bajo peso al nacer, eventos que perjudican el desarrollo integral de los niños y las niñas. Siguiendo esta lógica, el embarazo en la adolescencia<sup>12</sup> es una de las problemáticas que “rompe” con el proceso de movilidad social, pues trae consigo eventuales deserciones del sistema educativo, vinculación temprana al mercado laboral (informalidad) y riesgos a la salud, entre otros problemas (Banco Mundial, 2012). Así mismo, los hijos de adolescentes tienen más dificultades para la movilidad social, dado que el bienestar de los padres incide directamente en el desarrollo socio emocional de los niños. De acuerdo con el registro de nacimientos de Estadísticas Vitales, en Colombia suceden, en promedio, 150.000 nacimientos anuales en adolescentes de 15 a 19 años y 6.500 nacimientos en niñas de 14 años o menos.

La educación es una de las dimensiones más importantes para la movilidad social dado que permite formar el capital humano y construir competencias para el desarrollo social y productivo de las personas y la construcción de convivencia ciudadana. Esta dimensión va más allá de la escolaridad, implicando el acceso a actividades culturales, recreativas y deportivas, así como la formación en derechos y deberes de los ciudadanos, la promoción de la salud, incluyendo la sexual y reproductiva, y la cualificación en la toma de decisiones de los individuos. Bajo esta perspectiva, la reducción del analfabetismo es indispensable para mejorar la calidad de vida de la población. Si bien Colombia logró en el último cuatrienio la alfabetización de 456.000 personas, pasando de un analfabetismo de 6,6 % a 5,7 %, aún quedan grandes retos por asumir en esta problemática (MEN).<sup>13</sup>

De acuerdo con el IPM, una de cada dos personas mayores de quince años tienen menos de nueve años de escolaridad, siendo un reflejo de las bajas tasas de cobertura en educación media, con 41,3 % de cobertura neta en media para el total nacional y 26,5 % para las zonas rurales en 2013. A este rezago en la cobertura de educación formal, se suman los altos niveles de deserción y la baja calidad de la educación; teniendo en cuenta las pruebas Saber, solamente el 14,5 % de los estudiantes de quinto grado alcanzan el nivel avanzado en lenguaje y matemáticas, en tanto que para la educación media, solamente el 7 % obtienen un desempeño alto.<sup>14</sup> De la misma forma, las pruebas PISA 2012 subrayan el bajo desempeño de los estudiantes de secundaria, tanto en matemáticas como en lectura y ciencias. En promedio, no alcanzan el nivel que se considera necesario para no ser penalizado al integrar la educación superior y la futura vida laboral (OCDE, 2013b).

---

<sup>12</sup> Es preciso destacar que una de cada cinco mujeres entre 15 y 19 años ha estado o está embarazada (ENDS, 2010).

<sup>13</sup> Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados por los 191 Estados miembros de las Naciones Unidas, es la erradicación del analfabetismo para el año 2015, año en que se espera haber reducido la población analfabeta a menos del 4 %.

<sup>14</sup> Esto se suma al bajo nivel de lectura de la población colombiana, pues el número promedio de libros leídos al año llegó a 1,9 en 2013.

La inclusión en el sistema educativo de recurso humano idóneo para impartir conocimientos es crucial para el mejoramiento de la calidad de la educación y por ende los resultados en estas pruebas. Incentivar a los mejores bachilleres para que ingresen a programas de formación docentes, y posteriormente a la carrera docente, es uno de los factores que mayor incidencia puede tener en el aprendizaje de los estudiantes. Para el caso de los docentes en servicio, la Ley 1278 de 2002 contempla cuatro evaluaciones que miden su desempeño, permitiendo el ingreso y permanencia de un maestro en la carrera docente de acuerdo con sus conocimientos y competencias. Si bien con esto se ha intentado mejorar la calidad de la educación oficial, aún no se vislumbra claramente el camino hacia la excelencia docente.

Las deficiencias en la educación básica y media afectan a su vez la transición a la educación superior de aquellos jóvenes que logran culminar este ciclo educativo. Aunque la tasa de cobertura en educación terciaria ha aumentado, situándose en el 40 %, esta es todavía baja comparada con países de la OCDE en donde alcanza el 70 % (OCDE, 2014). Además, la tasa de cobertura neta se reduce considerablemente cuando se compara el nivel de básica con el nivel de media. En la zona urbana se reduce 31,1 p.p. y en la zona rural 29.9 p.p. Por otra parte, la tasa de absorción para el 2013 fue de alrededor del 70 %, lo que indica que uno de cada tres jóvenes no logra concretar el tránsito entre la educación media y la superior. Para incentivar la permanencia en educación superior, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) con el apoyo de las IES, ha implementado acciones para reducir la deserción en este nivel educativo. El resultado ha sido la reducción de la deserción intraanual en 2,5 p.p. en los últimos tres años, al pasar del 12,9 % en 2010 al 10,4 % en 2013 (MEN).

Por último, es preciso señalar que dado que Colombia es un país heterogéneo y diverso, con distintos niveles de desarrollo, se requieren políticas públicas diferenciales en materia social, ya que las necesidades y los niveles de inversión son distintos entre el sistema de ciudades. Las necesidades de inversión en ciudades como Bogotá o Medellín, son distintas a las que pueden requerir Quibdó o Cúcuta. En tal sentido, para que las políticas públicas sean más efectivas se requieren ajustes para que respondan a la demanda diferenciada de servicios de educación, salud, protección social y cuidado de personas dependientes, teniendo en cuenta el estado en que se encuentre su bono demográfico.<sup>15</sup>

Estudios realizados por la Misión de Ciudades muestran que el cambio demográfico del país está caracterizado por la reducción permanente en la tasa de crecimiento de la población y el cambio en la estructura por edades. La estructura de la población de las principales ciudades se está envejeciendo; hay una importante disminución en el tamaño de los hogares y un cambio en la relación de dependencia, que implican, además de los retos en el mantenimiento de los sistemas

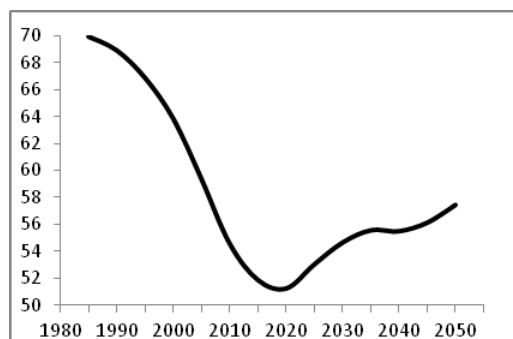
---

<sup>15</sup> Período de la transición en el que la población en edad de trabajar está por encima de la población dependiente. Este período libera recursos que pueden utilizarse para incrementar el bienestar de las familias o invertir en el desarrollo de capacidades y capital físico.

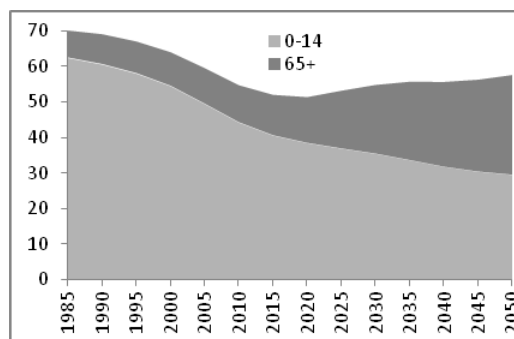
de seguridad social, una nueva determinante para la fuerza laboral y la economía y una nueva composición de las demandas por vivienda y por el conjunto de servicios urbanos (gráfico VI-1).

**Gráfico VI-1. Evolución de la tasa de dependencia demográfica en Colombia, 1985-2050**

**a. Tasa de dependencia demográfica**



**b. Descomposición de la tasa de dependencia demográfica**



Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2013).

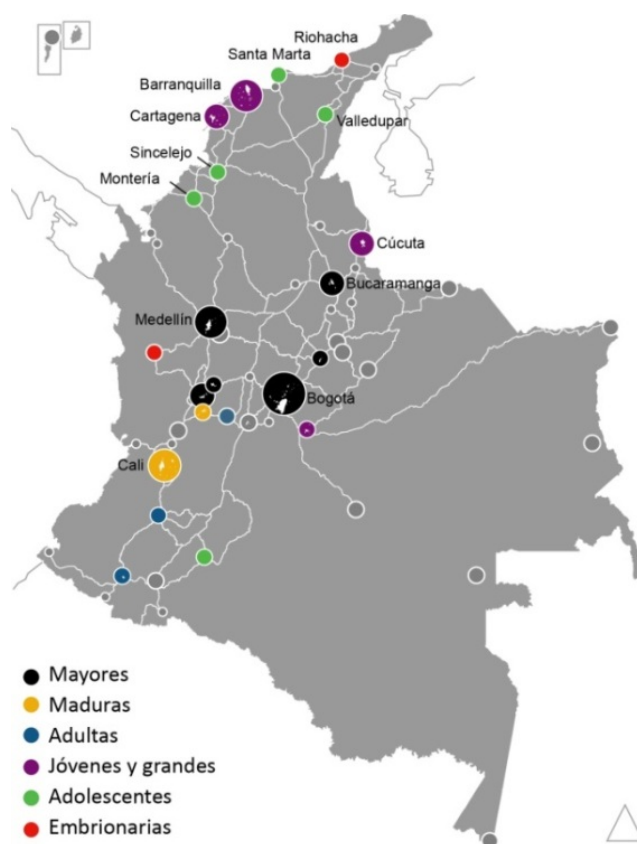
Las dinámicas del bono demográfico y el comportamiento de las tasas de dependencia tienen implicaciones sobre el desempeño de las ciudades, los cambios en la dinámica demográfica de las ciudades implican modificaciones en la estructura etaria, con impactos en las demandas sectoriales como el nivel de la prestación y calidad de los servicios públicos básicos. Mientras hay ciudades en el centro de la zona andina (Bogotá, Medellín, Manizales) en que el bono demográfico está por “terminarse”, en otras ciudades (Quibdó, Riohacha) apenas se está “iniciando” (tabla VI-1 y mapa VI-1).

**Tabla VI-1. Indicadores demográficos por grupo de ciudades**

Denominación	Tasa de dependencia demográfica		Tasa de dependencia demográfica < 15 años		Tasa de dependencia demográfica ≥ 65 años		Número de dependientes por cada 3 activos		Índice de envejecimiento		Edad promedio (estimada)	
	2013	2035	2013	2035	2013	2035	2013	2035	2035	2035	2013	2035
Mayores	44,7	52,1	33,4	27,0	11,4	1,3	1,6	1,6	34,7	94,0	33,6	40,0
Maduras	47,0	55,5	34,6	29,3	12,4	1,4	1,7	1,7	35,8	89,6	33,3	39,1
Adultas	46,9	47,8	35,6	26,7	11,3	1,4	1,4	1,4	31,8	79,2	32,3	38,3
Grandes y jóvenes	50,1	49,9	40,5	31,0	9,6	1,5	1,5	1,5	23,7	60,8	30,9	36,6
Adolescentes	55,2	50,4	46,0	33,1	9,1	1,7	1,5	1,5	20,0	52,4	29,3	34,9
Embrionarias	74,1	59,7	65,7	47,0	8,3	2,2	1,8	1,8	12,7	27,0	25,3	29,9

Nota: Ciudades mayores: Bogotá, Tunja, Bucaramanga AM, Medellín AM, Pereira y Manizales AM. Ciudades maduras: Cali y Armenia. Ciudades adultas: Ibagué, Neiva, Popayán y Pasto. Ciudades grandes y jóvenes: Cartagena, Cúcuta AM, Barranquilla AM y Villavicencio. Ciudades adolescentes: Sincelejo, Florencia, Montería, Valledupar y Santa Marta. Ciudades Embrionarias: Quibdó y Riohacha.

## Mapa VI-1. Ciudades por desempeño



Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2013)

Por otro lado, mientras la mayoría de ciudades colombianas tienen un cubrimiento casi universal de los servicios básicos (agua, saneamiento, energía, educación, etc.), aún persisten atrasos notables en ciudades como Quibdó o Riohacha entre el grupo de ciudades capitales o Buenaventura y Tumaco dentro del grupo de ciudades de importancia subregional. Los déficits de vivienda y nivel de urbanización informal persistente son también muestra de las deficiencias de las estructuras urbanas colombianas.

## B. Visión

Colombia debe avanzar en la construcción de una sociedad que favorece la movilidad social, transformándose en una sociedad más equitativa (Misión de Movilidad Social, 2012), donde se tiene en cuenta el desarrollo humano integral de los individuos y en la que se dan las condiciones para fortalecer sus capacidades y potencialidades para responder de mejor manera a sus necesidades e intereses,<sup>16</sup> y que los resultados de las personas dependan de su esfuerzo, sin que

<sup>16</sup> En un sentido metafórico, se puede tomar como ejemplo una competencia atlética, en la cual todos parten del mismo punto, pero algunos tienen que correr con sacos de arena amarrados a sus pies. Bajo estas condiciones, unos tienen que realizar mayores esfuerzos para alcanzar la meta, y tienen menores probabilidades de alcanzarla, de manera que ayudar a que los que tienen sacos de arena puedan liberarse de ellos, corresponde a brindar la posibilidad de una competencia justa. Chang, H. J. (2010). *23 things they don't tell you about capitalism*. Bloomsbury Publishing USA.

existan elementos externos que impidan su realización en cuanto a las metas que quieran alcanzar en sus vidas.

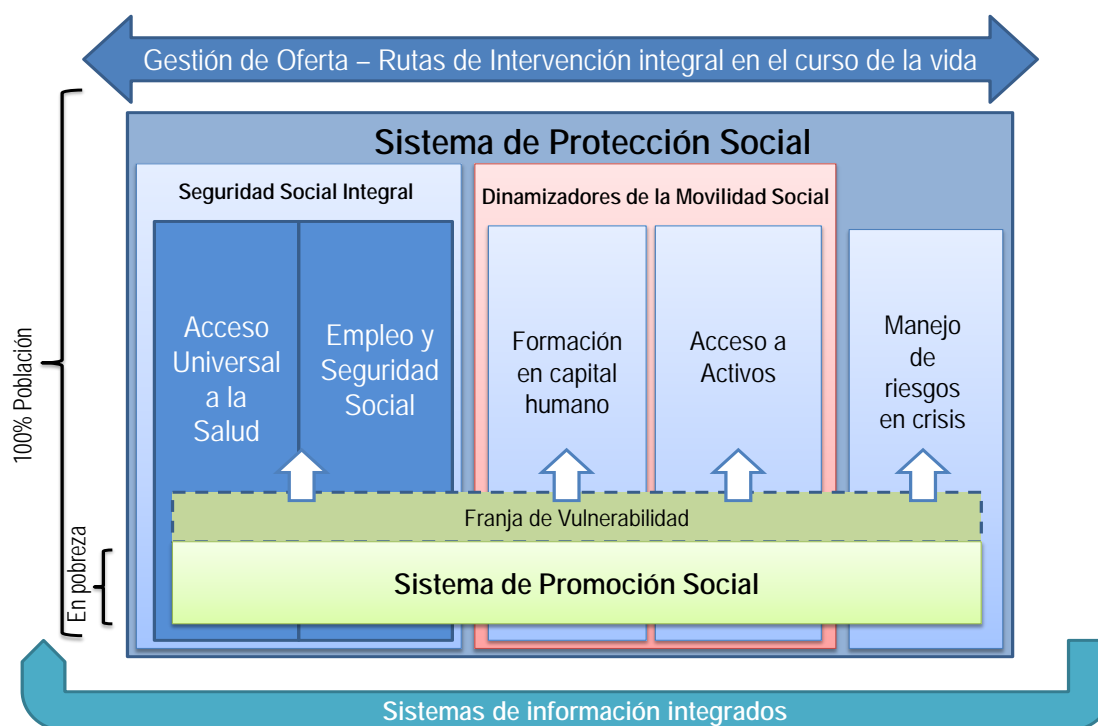
Para ello, el Estado colombiano debe ser el soporte para la consolidación de las capacidades de la población, fomentando la calidad de vida, la equidad y la movilidad social. Esta construcción de capacidades, siguiendo la lógica del desarrollo humano, está relacionada con la posibilidad de tener una buena salud, un adecuado desarrollo integral en la primera infancia y durante todo el curso de vida, acceder a educación de calidad que permita a la sociedad contar con un capital humano para la convivencia y la inclusión productiva, tener condiciones adecuadas de habitabilidad, una integración exitosa en todos los entornos en los que transcurre la vida, y en general, con las posibilidades de contar con los recursos para llevar una vida digna, sin sufrir discriminación de algún tipo.

La consolidación de estas capacidades en la población, y el acceso a servicios de calidad, fomentará en el mediano y largo plazo el desarrollo social y económico de las zonas más rezagadas y afectadas por la violencia, favoreciendo el cierre de brechas entre grupos poblacionales, el fortalecimiento del tejido social y la construcción colectiva desde los territorios.

Para lograr estos objetivos, el Estado cuenta con el Sistema de Protección Social (SPS), como instrumento para fomentar la igualdad de oportunidades a través de las herramientas para el manejo de los riesgos a los que se ve expuesta la población. En ese sentido, el SPS del país requiere que sus diferentes componentes sean capaces de prevenir, mitigar o recuperar las situaciones adversas que enfrentan los individuos, desde sus propias condiciones (riesgos idiosincráticos), o por las de su entorno (riesgos sistemáticos).

Para que el SPS responda a las carencias de la población, se deben integrar las diferentes intervenciones, promover la articulación y eficiencia de la oferta de bienes y servicios sociales y generar estrategias de intervención para el cierre de brechas sociales y territoriales que le permita al país seguir avanzando en la reducción de la pobreza y la movilidad social. De esta manera, los objetivos del capítulo se orientan al fortalecimiento de cada uno de los componentes del SPS y a su contribución a la movilidad social, teniendo en cuenta la estructura del esquema VI-1.

Esquema VI-1. Sistema de protección social y la dinámica de la movilidad social



El primer componente del SPS corresponde al Sistema de Promoción Social. Este sistema constituye la atención integral prioritaria para promover el desarrollo de las personas en situación de pobreza extrema y contribuye a la construcción de las capacidades más básicas para mitigar, prevenir y recuperar los riesgos de la población más vulnerable. Este sistema es transversal a diferentes estrategias de atención y componentes del SPS y plantea los mínimos vitales para la movilidad social al reducir las brechas más urgentes de la población.

De acuerdo con esto, el sistema de promoción social debe articularse para generar procesos de transición de la población con los demás componentes del SPS y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de las personas que se encuentran en la *franja de vulnerabilidad*, es decir, los no pobres pero que enfrentan un riesgo de volver a caer en esta situación, para favorecer y consolidar su inclusión social y productiva que mejore su situación.

El segundo componente es la *seguridad social integral* y se divide en dos temas *acceso universal a salud* y *empleo y seguridad social*, de manera que establecen los mecanismos para preservar el capital humano a través de la promoción del aseguramiento contra los riesgos que lo afectan directamente. En particular, el acceso a salud universal de calidad permite proteger a las personas ante los eventos que afectan las condiciones de salud de la población, por lo que incluye estrategias de promoción y prevención y curación de las enfermedades.

El *acceso al empleo de calidad y a la seguridad social* es un componente fundamental para el desarrollo integral de las personas. Un empleo de calidad, tanto para trabajadores

independientes como dependientes, les permite desarrollar plenamente su potencial productivo y generar el ingreso necesario para un nivel de vida adecuado. Por otra parte, la seguridad social las protege frente a posibles riesgos como la falta de ingresos, cuidando su calidad de vida.

La *formación de capital humano* es el elemento central sobre el cual se construye la movilidad social y una sociedad más equitativa, dado que la educación es la herramienta principal para la generación de competencias y capacidades para la inclusión productiva y la construcción de una sociedad en paz, justa e incluyente. La formación de capital humano permite aumentar los ingresos de la población mediante el incremento de su productividad, además contribuye a que las personas se apropien de su desarrollo, participen de manera adecuada en sus comunidades y sean más capaces de manejar el riesgo.

Por su parte, otro componente importante para la movilidad social es el *acceso a activos*. Este componente busca promover la obtención de recursos físicos, de manera autónoma y sostenible, como herramienta fundamental para mejorar las condiciones de vida de las personas, en la medida que contribuye a la superación de la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) para la consolidación de ciudades amables y sostenibles para la equidad. Finalmente, el *manejo de riesgos en crisis* brinda un apoyo oportuno frente a los eventos que afectan las condiciones de vida de las personas, protegiendo los logros alcanzados a través del manejo social del riesgo.

Cada uno de los componentes del SPS reconoce las diversidades y características propias de la población (género, discapacidad, etnia, curso de vida, etc.) como parte de la diversidad humana y su dignidad inherente, retomando los principios del respeto por la diferencia y la accesibilidad universal. Para la implementación de la oferta, es necesario avanzar en un proceso de *gestión integral de la oferta* y construcción de *rutas de intervención* que reconozcan los servicios disponibles, su integralidad, pertinencia, complementariedad, déficits, duplicidades, entre otras, con el fin de acercar la oferta a la realidad de la población y del territorio y optimizar la inversión con mejores resultados en la superación de la pobreza y la vulnerabilidad.

Uno de los elementos fundamentales para avanzar en la integración de la oferta y brindar el acceso a un conjunto de servicios a todos los ciudadanos en el marco del SPS, es el manejo intersectorial de la información de beneficiarios, mediante un proceso de *unificación de sistemas de información* como herramienta que facilita la focalización, seguimiento, optimización del gasto social y la articulación y progresividad de las intervenciones, con el fin de promover la movilidad de la población y el tránsito en el sistema. Asimismo, es importante simplificar los trámites de afiliación a los sistemas de seguridad social, así como disponer de una estrategia que informe y oriente a los ciudadanos en esta materia.

Al considerar la importancia del SPS para la gestión del riesgo de toda la población colombiana, y como estructura donde se consolida la oferta social del estado, se propone el fortalecimiento de cada uno de sus componentes a través de estrategias que permitan profundizar su alcance y mejorar su funcionamiento e implementación. Lo anterior a la luz de las especificidades de cada uno de los ciclos de vida y las condiciones socioeconómicas de la población y los territorios, y como medio para alcanzar en el mediano y largo plazo la igualdad de oportunidades para toda la población indistintamente de sus condiciones iniciales, la preservación y la formación de capital humano y social, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y el fomento de la movilidad social.

## Objetivos

1. Garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su efectiva inclusión social y productiva (Sistema de Promoción Social).
2. Mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad.
3. Generar alternativas para crear empleos de calidad y el aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales.
4. Cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía.
5. Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de *“ciudades amables y sostenibles para la equidad”* en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana.
6. Establecer un apoyo oportuno frente a los riesgos que afectan el bienestar de la población y los mecanismos para la protección de las condiciones de vida de las personas.

## C. Objetivos, estrategias y metas

### Objetivo 1. Garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su efectiva inclusión social y productiva (Sistema de Promoción Social).

Las estrategias de Promoción Social buscan garantizar los mínimos vitales, generar y fortalecer las capacidades de la población pobre y vulnerable y promover su inclusión social y productiva. Para ello se proponen lineamientos de la oferta relacionada con transferencias condicionadas, generación de ingresos y empleo, el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional y

acceso a soluciones de habitabilidad (déficit cualitativo), lo que significa que el logro de las metas planteadas, principalmente la de pobreza multidimensional, es un esfuerzo intersectorial, que debe avanzar a un proceso de coordinación y articulación de la oferta de servicios básicos para reducir de manera eficaz la pobreza extrema en el país. Estas estrategias deberán contener una focalización territorial y poblacional para el cierre de brechas y dirigir los recursos de manera eficiente en armonía con los planes y programas de las entidades territoriales.

Es importante mencionar que en las propuestas de los componentes del SPS, que se plantean a lo largo de la estrategia de Movilidad Social, se incluyen lineamientos que favorecen a la población y facilitan el acceso a servicios básicos fundamentales que contribuyen en gran medida a mejorar la calidad de vida de esta población. Asimismo se resalta la importancia de definir apuestas generales frente a la transición de la población, es decir, personas con capacidades que requieran de un impulso para su salida de la pobreza, con intervenciones dirigidas a la inclusión productiva y sostenibilidad de los ingresos de manera autónoma.

**a. Brindar complementos al ingreso como estrategia para incentivar la formación de capital humano y la movilidad social de la población más pobre y vulnerable.**

**1) Proporcionar transferencias condicionadas a los hogares más pobres y vulnerables, que tengan niños y niñas menores de dieciocho años.**

A través de transferencias monetarias condicionadas, Más Familias en Acción continuará mejorando las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables a través de un complemento al ingreso condicionado a la asistencia escolar y a servicios de salud, ampliando la cobertura en las zonas con mayores niveles de pobreza multidimensional, específicamente de la zona rural y de la periferia. Adicionalmente, se articularán acciones estratégicas para la disminución de brechas multidimensionales sobre esta población, que respondan a las particularidades del ciclo de vida.

**2) Disminuir barreras de acceso a la educación superior a partir de transferencias monetarias condicionadas**

Como una estrategia de movilidad social, que dé continuidad a los esfuerzos de educación media de la población vulnerable, y dando respuesta a las necesidades en términos de formación superior de los jóvenes de este grupo poblacional, el programa Jóvenes en Acción continuará incentivando el acceso y permanencia en procesos de formación tecnológica y universitaria. De esta forma, se espera incrementar las posibilidades de enganche laboral que permitan más y mejores empleos para los jóvenes vulnerables del país.

### 3) Promover el uso de los beneficios económicos periódicos (Beps).

El Ministerio del Trabajo en coordinación con Colpensiones, desarrollarán acciones para divulgar el Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos (Beps) y fomentar la cultura del ahorro para la vejez, buscando mecanismos eficaces de vinculación y recaudo a la medida para tener un mayor número de beneficiarios, en particular para el sector agropecuario. De igual manera, estas instituciones avanzarán en la definición de mecanismos de financiación de los Beps.

Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación, establecerán los mecanismos tendientes a incentivar el servicio de Beps y, previos estudios y análisis, ajustarán el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP), de que trata el art. 25 de la Ley 100 de 1993. La Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos determinará el Plan Anual de Extensión de Cobertura de Beps y del PSAP mientras subsista.

### 4) Aumentar la cobertura y el portafolio de servicios de atención al adulto mayor desprotegido.

El Ministerio del Trabajo aumentará la cobertura del programa Colombia Mayor, para lo cual mejorará los aspectos logísticos y operativos necesarios, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De manera adicional, y en coordinación con otras entidades que tengan competencias en el tema, promoverá el acceso a otros servicios, como alimentación y cuidado para esta población.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Porcentaje de adultos mayores con algún tipo de protección a los ingresos	59 %	62 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Beneficiarios del Programa Colombia Mayor	1.845.026	1.845.026
Adultos mayores con pensión	1.973.082	2.300.000
Personas vinculadas a los Beneficios Económicos Periódicos	6.000	1.271.000

## **b. Incentivar la generación de ingresos de la población para superar la pobreza**

### **1) Fortalecer las capacidades de la población pobre y vulnerable asegurando el acceso y pertinencia de programas de formación**

El Sena liderará los procesos de formación para la población vulnerable, brindando acceso preferencial a jóvenes y mujeres, incorporando el desarrollo de competencias transversales y asegurando que las temáticas de dichos procesos, estén acordes con los mercados laborales locales y regionales y con las apuestas productivas del territorio para los casos de autoempleo. Esta estrategia se fortalece con la ampliación de subsidios de formación a jóvenes de comunidades vulnerables.

El Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Trabajo, con el apoyo del Sena y de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, ampliarán la cobertura de los programas de formación para el trabajo enfocados al emprendimiento, autoempleo y asociatividad. Para esto, deberán definir los aspectos logísticos, administrativos y operativos necesarios.

El Ministerio del Trabajo prestará asesoría técnica a los departamentos y municipios con mayores tasas de desempleo, para implementar modelos de formación para la población proclive a la exclusión, que les permita obtener las competencias necesarias para la inserción laboral.

### **2) Más y mejor información para el empleo**

Existe un gran desequilibrio entre las necesidades del sector productivo y el recurso humano disponible. Cerca de un 45 % de las empresas, frente al 30 % en 2006 y el 20 % de las economías de la OCDE (OCDE, 2013<sup>a</sup>), reconocen que la formación inadecuada de los trabajadores es un obstáculo importante (OCDE, 2014).

El Ministerio del Trabajo, en coordinación con las entidades que hacen parte de la mesa de generación de ingresos, liderará la ampliación del Servicio Público de Empleo con el objetivo de mejorar la información y la eficiencia del mercado laboral. Para ello deberá: 1) realizar sinergias con las demás entidades del Estado que cuentan con ventanillas de servicios de intermediación laboral, para generar una ruta estandarizada de atención; 2) especializar algunos de los centros locales de acuerdo con la características de la población a atender y del territorio; y, 3) generar un sistema de información que permita a las empresas, a las entidades oferentes de formación y a las personas un mayor conocimiento de los mercados laborales locales y las necesidades de formación del recurso humano.

### **3) Aumentar el acceso a programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial individual y asociativo**

Se implementarán programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial, tanto a nivel individual como asociativo, con adaptabilidad al sector urbano y rural, que permitan a la población mejorar sus capacidades e ingresos. Estos programas deben incluir facilidades para el acceso a activos, como la capitalización de unidades productivas y un acompañamiento a estas, el cual debe ser no solo para la puesta en marcha o fortalecimiento de las unidades productivas, sino también durante un período posterior, que genere mayores herramientas para su sostenibilidad en el tiempo.

El Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Trabajo, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el DPS, contribuirán al desarrollo de las organizaciones rurales para que se articulen en cadenas y redes productivas, mejorando sus condiciones de competitividad e inserción en los mercados de insumos y productos. En relación con los grupos étnicos, se identificarán y fortalecerán experiencias exitosas de organización solidaria que permitan la inclusión social en particular de las personas víctimas del conflicto armado.

### **4) Emprendimiento cultural**

Colombia es reconocida por su gran diversidad; por lo tanto, es deber del Estado reconocer y proteger la riqueza cultural de nuestro país. Las estrategias orientadas a alcanzar este propósito son el aprovechamiento del potencial productivo de la cultura y la creación de oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades involucradas.

Desde el Ministerio de Cultura se fortalecerá la Política para el Emprendimiento Cultural, que contará con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, el Departamento para la Prosperidad Social, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, y el Servicio Nacional de Aprendizaje, entre otras. De esta forma, se buscará que esta política amplíe su cobertura a un mayor número de municipios y se beneficien más ciudadanos mediante oportunidades de formación en emprendimiento cultural, asistencia técnica y acompañamiento a los emprendedores por parte de organizaciones que incuben y aceleren las ideas de negocio, así como el acceso a créditos y recursos de capital semilla, para consolidar y dar sostenibilidad a los proyectos culturales como factor relevante para el desarrollo local.

### **5) Promover la inclusión financiera de la población**

El Gobierno nacional, junto con los demás actores involucrados, continuará aunando esfuerzos para mejorar la inclusión financiera, profundizando el acceso a productos y servicios financieros,

incentivando el uso de dichos productos y servicios, con un especial énfasis en el sector rural. Para lograr este objetivo, se debe promover la utilización de canales que permitan mejorar efectivamente el acceso por parte de un porcentaje cada vez mayor de la población.

Igualmente, se deben facilitar los mecanismos que permitan el acceso a recursos por parte de las pymes y promover el mercado de capitales como una alternativa no solo de financiación sino de inversiones para todos los colombianos. Todo esto acompañado de una política de educación financiera que facilite estos esfuerzos.

En ese mismo sentido, se trabajará para lograr un sistema financiero cada vez más incluyente facilitando el acceso a servicios financieros, a productos básicos de ahorro y crédito y a productos más avanzados como los seguros y los relacionados con el mercado de valores.

#### 6) Acceso a programas de empleo temporal rural y urbano

El Gobierno nacional, con el liderazgo del Ministerio del Trabajo y el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, implementará programas de empleo temporal rural y urbano, con enfoque diferencial para poblaciones vulnerables, jóvenes y mujeres, como mecanismo para complementar los ingresos familiares, fortalecer sus capacidades productivas y competencias transversales y ampliar su experiencia laboral. Estos programas se implementarán principalmente en municipios afectados por crisis ambientales, económicas o sociales acorde con el tamaño de la afectación.

#### Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pobreza extrema	9,1 %	6,0 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Familias beneficiarias de Más Familias en Acción	2.676.386	2.706.790
Personas con capacidades fortalecidas para la generación de ingresos	211.806	200.000
Obras de infraestructura social y comunitario entregadas	377	1.000
Personas vinculadas a Jóvenes en Acción	152.370	152.370

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Organizaciones del sector cultural formalizadas	n.d.	110

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Emprendedores culturales beneficiados con recursos de capital semilla y créditos	88	200
Empresarios culturales apoyados para hacer presencia en mercados internacionales de industrias culturales	n.d.	83

**c. Reducir el hambre y la malnutrición de toda la población colombiana, en especial la más pobre, vulnerable y de grupos étnicos**

La situación alimentaria y nutricional es un determinante de la pobreza, por lo que el Gobierno nacional considera como prioridad el desarrollo agropecuario y la seguridad alimentaria, elementos que impactan de manera positiva el estado nutricional de toda la población colombiana, en especial la más pobre, vulnerable y de grupos étnicos. Las siguientes estrategias buscan promover la disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico y calidad e inocuidad de los alimentos como ejes de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

**Mejorar la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de la población**

Para reducir el porcentaje de personas incapaces de satisfacer sus necesidades de energía alimentaria,<sup>17</sup> se promoverá el consumo del grupo de alimentos prioritarios y se incrementará el número de familias atendidas con prácticas de autoconsumo que, a su vez, puedan comercializar los excedentes producidos, generar ingresos adicionales en el hogar y contribuir a la disminución de la percepción de inseguridad alimentaria en los hogares colombianos. Para esto es imprescindible desarrollar las siguientes acciones:

- Contar con acceso a agua potable y saneamiento básico, fomentar la estructuración de esquemas sostenibles de acceso y saneamiento y realizar inversiones en infraestructura en las zonas rurales.
- Crear un componente transversal para la atención de la población afectada por situaciones de emergencias o desastres en donde se vea afectado el estado nutricional de la población.

<sup>17</sup> SOFI FAO. 2013

- Ajustar la oferta programática de las entidades del orden nacional conforme a los requerimientos sectoriales que resulten de la evaluación y del rediseño de la política pública de SAN y a los lineamientos nacionales y territoriales de los planes de Salud.
- Diseñar lineamientos técnicos para la implementación de la política pública a través de los planes territoriales de SAN o planes territoriales de salud pública.
- Fortalecer los sistemas de información sobre seguridad alimentaria y nutricional (SAN), como el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN).
- Implementar el capítulo étnico del Plan Nacional de SAN 2012-2019 para el mejoramiento progresivo de la situación alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas, afrodescendientes y gitanos en el país.
- Construir planes territoriales de desarrollo rural e inclusión productiva, impulsar la agricultura familiar y rediseñar la política de generación de ingresos.
- Implementar el Plan de Educación Alimentaria, estrategias de hábitos alimentarios, higiene y estilos de vida saludables y actividad física, desde la gestación y en todos los momentos del curso de vida.
- Implementar el Plan de Adaptación al Cambio Climático del sector agropecuario y el desarrollo de modelos agropecuarios con medidas de adaptación y mitigación.
- Consolidar y fortalecer el seguimiento de la Política sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y las acciones de inspección, vigilancia y control (IVC) para el mejoramiento de las condiciones sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad del sector agropecuario.
- Financiar los proyectos orientados a mejorar el sistema nacional de control e inocuidad de alimentos de consumo nacional y exportación bajo un enfoque de riesgo.
- Rediseñar la política pública establecida en el CONPES 113 de 2008 a la luz de los resultados de su evaluación e implementar el Plan Nacional de SAN 2012-2019.

Para la realización progresiva del derecho a la alimentación de los colombianos, con enfoque integral de derechos humanos, en el nivel territorial se deberá contar con una política pública de SAN con enfoque diferencial étnico. Así mismo, los planes de desarrollo territoriales deberán contener los lineamientos técnicos mínimos en materia de SAN para lo cual gobernadores y alcaldes, establecerán las problemáticas prioritarias y determinarán las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Prevalencia de subalimentación	11,4 %	9 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Familias atendidas con prácticas de autoconsumo	206.927	375.000
Toneladas de producción obtenida en los principales cultivos agrícolas prioritarios de la canasta SAN	19.121.888	19.605.675
Casos reportados de enfermedades transmitidas por alimentos	1.102	1.102
Familias de minorías étnicas atendidas con prácticas de autoconsumo (ReSA enfoque diferencial)	3.900	35.000

Indicadores de seguimiento quinquenal	Línea base (2010)	Meta a 2015
Porcentaje de personas entre los 5 y los 64 años de edad que consumen diariamente carnes y/o huevos	85,2 %	90 %
Percepción de inseguridad alimentaria (moderada y severa) de los hogares	14,9 %	12 %

### d. Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población

El mejoramiento de condiciones de habitabilidad implica llevar a cabo intervenciones desde dos puntos de vista: acciones que permitan disminuir la situación de déficit cuantitativo mediante programas de acceso a nuevas viviendas, y las que impacten la situación de déficit cualitativo a través de programas de mejoramiento de viviendas y conexiones intradomiciliarias, entre otros. En este sentido, se ejecutarán las siguientes acciones:

#### 1) Reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano asociado con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

Las intervenciones orientadas a mitigar condiciones de precariedad en la vivienda atacan simultáneamente problemas asociados con el acceso a una vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, solucionando las privaciones en materia de habitabilidad del índice de pobreza multidimensional. En este sentido, la estrategia establece como meta intermedia reducir el número de personas que habitan en viviendas con materiales de paredes inadecuados a 565.685 en el

año 2018, mediante la iniciación de 800.000 viviendas urbanas a nivel nacional. Dentro de esta estrategia se encuentra la implementación de programas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como: subsidio familiar de vivienda en especie o Programa Vivienda Gratuita y subsidio familiar a través del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA). La meta intermedia, junto con sus indicadores de productos, se encuentran descritos en las estrategias del objetivo 5.

## 2) Reducir el déficit habitacional cualitativo urbano.

En la ejecución de esta acción estratégica el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio articulará acciones con otras entidades como el Departamento de Prosperidad Social (DPS), las cajas de compensación familiar (CCF) y el Sistema General de Regalías (SGR) para darles continuidad a programas de mejoramiento de condiciones de habitabilidad y de conexiones intradomiciliarias (Programa Conéctate con el Agua), con el fin de reducir el déficit habitacional cualitativo en las zonas urbanas y asegurar la conexión efectiva a los servicios de acueducto y alcantarillado.

Como complemento, se diseñarán nuevos modelos de cofinanciación que involucren diferentes fuentes de financiación públicas y privadas, incluidos la participación y los aportes de los beneficiarios.

### Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hogares en condiciones de déficit cualitativo de vivienda	11,7 %	11,4 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Mejoramientos de vivienda ejecutados*	8.000	30.000

\* Mejoramientos de vivienda ejecutados con recursos DPS y CCF.

### e. Mejorar la eficiencia y oportunidad de la oferta de servicios para la superación de la pobreza extrema

La política de inclusión social en el marco del Sistema de Protección y Promoción Social apuntará a la integralidad e intersectorialidad en su diseño e implementación, mediante procesos de focalización y seguimiento integral —desde una perspectiva poblacional, etaria, geográfica y con sistemas de información unificados— para priorizar la inversión en los territorios más rezagados y la generación de rutas y/o paquetes de intervención, con criterios de entrada y

salida claros, que apunten a la superación de la pobreza monetaria y multidimensional de manera sostenible. Las estrategias incluyen:

### **1) Facilitar a la población el acceso a oferta de servicios del Estado**

A través del fortalecimiento de una estructura territorial y operativa, se facilitará el acceso efectivo de los hogares en pobreza extrema a la oferta social de servicios del Estado, incrementando la eficiencia en la asignación del gasto social, y generando economías de escala. El acompañamiento familiar se consolidará como un soporte mediante el cual las entidades nacionales, territoriales y oferta privada, podrán establecer sus programas, focalizando y llevando la oferta a las poblaciones más pobres del país, especialmente las que habitan en zonas rurales y de la periferia. Para ello se propone realizar un rediseño de la estrategia Unidos, donde se ajustará el modelo de acompañamiento familiar y comunitario en sus dimensiones y logros con un enfoque que apunte de manera directa a incidir en las causas de la pobreza extrema y las trampas de pobreza. Así mismo, se potenciara la oferta propia del acompañamiento, cualificando y dotando de contenidos temáticos a los cogestores sociales para que sean motor de cambio en los comportamientos, hábitos y actitudes de los hogares en pobreza extrema. Se buscará un compromiso y coordinación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales.

Igualmente, se diseñaran y orientaran los lineamientos técnicos del capítulo de superación de pobreza de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Este capítulo será parte integral de los componentes señalados por el Departamento Nacional de Planeación para la construcción de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, los cuales estarán integrados por programas, proyectos y metas viables, evaluables y articuladas a las metas nacionales.

Se propone dirigir esfuerzos hacia la adecuación del Sistema de Información Unidos con el fin de incluir información específica de la pertenencia étnica, así como otros aspectos relevantes de la vida en comunidad o colectiva por parte de estos hogares indígenas, afros, negros, raizales y palenqueros (ANRP) y rom. También será determinante aplicar una línea de base diferencial a partir de un ajuste en el planteamiento de la metodología de la Estrategia Red Unidos para la medición, acompañamiento y seguimiento de los logros y dimensiones bajo un enfoque étnico para estas comunidades.

### **2) Diseñar e implementar una estrategia de focalización integral.**

El Gobierno nacional diseñará e implementará un proceso de focalización integral teniendo en cuenta instrumentos de focalización geográfica<sup>18</sup> y poblacional<sup>19</sup>, además de la información de los principales programas sociales, que permita dirigir de manera pertinente la oferta de servicios

---

<sup>18</sup> Zonas de Inversión Especial para Superación de la Pobreza (mapas de pobreza), categorización municipal para cierre de brechas y categorías de ruralidad.

<sup>19</sup> Sisbén y listados censales, entre otros.

sociales, y orientar las intervenciones a los territorios más rezagados y a las personas más necesitadas, optimizando la inversión pública y el impacto en el mejoramiento de la situación y calidad de vida la población.

### **3) Diseñar e implementar una plataforma interoperable de información de programas sociales.**

Se desarrollará un sistema nacional de información que sirva como instrumento de focalización, seguimiento y diseño de política pública, donde se registren las personas beneficiarias de programas del Estado y donde se visibilice su tránsito en la ruta de promoción, para garantizar la integración y racionalización de la oferta y el gasto social para la superación de la pobreza. Para ello es necesario articular las bases de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), los listados censales, los registros de atención de los principales programas sociales del Estado y el Registro Único de Afiliados (RUAF). Para ello se requiere:

- Actualizar la información básica poblacional a través del desarrollo del XVIII Censo de Población y VII de Vivienda para renovar los marcos estadísticos que fundamentan la mayoría de las operaciones de esta índole. Lo anterior permitirá contar con una estructura etaria actualizada, renovar la medición de fecundidad y mortalidad, contar con una información vigente sobre movilidad espacial y ajustar las proyecciones de población. Una operación de esta magnitud permitirá definir líneas de base local y regional. La pobreza multidimensional por municipios podrá ser evaluada con respecto a 2005 y será posible medir el efecto de las políticas sociales.
- Realizar la actualización de los insumos para la medición de la pobreza monetaria, el índice de precios y la cuenta de los hogares en cuentas nacionales, mediante la realización de la encuesta de ingresos y gastos a los hogares.
- Actualizar la base cartográfica nacional que haga posible integrar la información censal, las operaciones estadísticas que usan al censo como marco y los registros administrativos. Lo anterior será la línea de base actualizada de un componente de la focalización integral.
- Mejorar los sistemas de información de la situación de salud —Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS)— y nutricional —Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN)— de la población colombiana, que permita tomar decisiones de política pública, realizar ejercicios de planeación intersectorial y evidenciar los cambios en materia de política para este y los siguientes planes de desarrollo.

- Finalmente, se promoverá la creación de un sistema nacional de subsidios que permita unificar el esquema operativo para optimizar el gasto, así como hacer un seguimiento de la población que accede a estos beneficios.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pobreza multidimensional	24,8 %	17,8 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Hogares pobres y vulnerables en zonas rurales con acompañamiento familiar	570.000	570.000

### f. Garantizar la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad (PcD)

La promoción social reconoce a las PcD como titulares de derechos que involucran al Estado para garantizar el ejercicio de sus derechos y construir un sistema de acciones públicas dirigidas a fomentar su movilidad social. Se orienta hacia la igualdad de los derechos, la ampliación de oportunidades y el desarrollo de capacidades para avanzar en la inclusión social y productiva de las PcD.

#### Implementación de la política pública nacional de discapacidad e inclusión social en el ámbito nacional y territorial.

Con el fin de lograr la inclusión social a través de la garantía de los derechos de las PcD se determinará como ruta de trabajo la implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social liderada por el Sistema Nacional de Discapacidad (SND), el seguimiento a las acciones del CONPES 166 de 2013 y el aumento significativo de la cobertura del Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD) y el fortalecimiento de la institucionalidad (o arquitectura institucional) en torno a la discapacidad.

Para garantizar el cumplimiento de los lineamientos de política pública, el Gobierno nacional a través del SND, diseñará una ruta de atención intersectorial para las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, con el fin de incluirlos dentro de la oferta programática sectorial. Para ello, todas las entidades del orden nacional y territorial deberán generar o actualizar la oferta de planes, programas y proyectos conforme a lo establecido en la política pública actual, a la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y demás normas vigentes en el marco de la inclusión social, así como

la adopción de la certificación de discapacidad, que será reglamentada por el Ministerio de Salud y Protección Social durante el primer semestre de 2015.

De manera particular, el Ministerio del Trabajo deberá impulsar el desarrollo de herramientas para la PcD en particular en los aspectos de generación de competencias, formación, generación de ingresos y acceso al trabajo. De esta manera, el Servicio Nacional de Aprendizaje, las cajas de compensación familiar (CCF), la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y las Administradoras de Riesgos Laborales, desarrollarán programas de formación y de reentrenamiento laboral, para promover la incorporación de las personas con discapacidad a la vida productiva, como trabajadores o como empresarios, según sus competencias.

El Ministerio del Trabajo establecerá los criterios para que el Servicio Nacional de Aprendizaje y las administradoras de riesgos laborales (ARL) desarrollen programas de reconversión laboral de los trabajadores. Igualmente, ampliará el espectro de la Ley 1221 de 2008 sobre el teletrabajo para impulsar con mayor decisión este modelo tanto a personas con discapacidad, como a otras poblaciones vulnerables que encuentran obstáculos para ingresar al mercado laboral.

En cuanto al fomento del deporte, la recreación y la actividad física, a través de Coldeportes se propenderá por la participación de las PcD tanto en programas de deporte para todos, como en iniciativas de formación y preparación de deportistas de alto rendimiento. Los programas y proyectos que se diseñen y ejecuten para dicha población tendrán la participación y financiación del sector público y la vinculación del privado, especialmente a través del sector de las CCF. De la misma manera, los escenarios para la práctica del deporte y la actividad física deben permitir en todo caso la accesibilidad y participación de la población con discapacidad, para lo cual los diseños, tanto de recuperación como de nuevos proyectos, deben incluir las previsiones necesarias para este propósito.

## **Objetivo 2. Mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad.**

La *salud universal y de calidad* es una de las condiciones básicas para preservar el capital humano a través de la promoción del aseguramiento de la población, por sus propios medios o mediante subsidios, para el manejo de los riesgos individuales, y por medio de acciones de salud pública, para intervenir los riesgos colectivos a los que está expuesta la población. Por su parte, la preservación del capital humano permite desarrollar el potencial productivo y las capacidades que dinamizan la movilidad social; tener y promover hábitos de vida saludable genera mejores condiciones físicas y mentales del recurso humano, lo que a su vez se traduce en una mayor competitividad.

Así mismo, el derecho fundamental a la salud, como derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo, se constituye en uno de los elementos primordiales para *“alcanzar la equidad y el desarrollo humano sostenible, afectando positivamente los determinantes sociales de la salud y mitigando los impactos de la carga de enfermedad sobre los años de vida saludables...”*.<sup>20</sup>

En línea con lo anterior, se deben desarrollar los siguientes objetivos específicos: 1) aumentar el acceso efectivo a los servicios y mejorar la calidad en la atención; 2) mejorar las condiciones de salud de la población y reducir las brechas de resultados en salud; 3) recuperar la confianza y la legitimidad en el sistema; y, 4) asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de salud en condiciones de eficiencia.

#### **a. Aumentar el acceso efectivo a los servicios y mejorar la calidad en la atención**

El principal reto que presenta el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es inducir cambios sin afectar los logros alcanzados,<sup>21</sup> ante lo cual es preciso mejorar el acceso, la oportunidad, la eficiencia y la coordinación entre los diferentes agentes con miras obtener mejores resultados en salud. Lo anterior en un escenario de recursos limitados, tanto financieros como tecnológicos y humanos que enfrentan todos los sistemas de salud en el mundo.

A su vez, la función de rectoría del sistema de salud en el nivel territorial, presenta dificultades asociadas con el proceso de descentralización, como la insuficiencia de la infraestructura física,<sup>22</sup> la obsolescencia tecnológica y la falta de gestión por resultados de las instituciones prestadoras de servicios de Salud (IPS) de carácter público, lo mismo que debilidades institucionales en las entidades territoriales. Estos factores son determinantes en el correcto funcionamiento del sistema, especialmente cuando se trata del aseguramiento y la gestión de los riesgos colectivos.

Finalmente, se ha hecho evidente la necesidad de consolidar un modelo integral de atención, debido a que la competencia regulada por sí sola no derivó las condiciones de calidad esperadas y cuya aplicación no es posible generalizar en todo el territorio nacional. Lo anterior implica reconocer las necesidades particulares resultado la heterogeneidad geográfica y poblacional que caracteriza el territorio colombiano.

---

<sup>20</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2013). *Plan Decenal de Salud Pública, 2012 - 2021: La salud en Colombia la construyes tú*. Bogotá D.C: MSPS, p. 85.

<sup>21</sup> La universalización de la cobertura, la unificación de los planes de beneficios, la actualización integral del POS, la movilidad y portabilidad, junto con las medidas de control de precios de medicamentos.

<sup>22</sup> Algunos indicadores del sistema de información hacen evidente esta problemática: de acuerdo con REPS (2013), la razón de camas por 1.000 habitantes es dos veces más alta en Bogotá (1,64) que en Vaupés (0,75). El 36 % y 20 % de los médicos especialistas se encuentran concentrados en Bogotá y Antioquia respectivamente, mientras tan solo el 0,1 % de ellos se encuentra en Putumayo, 0,2 % en Casanare y 0,4 % en La Guajira (Fuente: Dirección de Desarrollo del Talento Humano en Salud, Ministerio de Salud y Protección Social).

Para solucionar estas problemáticas se debe avanzar en el desarrollo de las siguientes estrategias:

### **1) Consolidar la cobertura universal y unificar la operación del aseguramiento**

La consolidación de la cobertura universal del aseguramiento en salud en sus tres dimensiones,<sup>23</sup> es fundamental para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de forma continua y sostenible. Para tal efecto, se requiere cerrar las brechas de cobertura para ciertos grupos de población que presentan dificultades para la afiliación en salud, avanzar en el fortalecimiento del aseguramiento en términos de la operación de la afiliación, la competencia entre aseguradores y las capacidades transaccionales y realizar los arreglos institucionales necesarios para eliminar la fragmentación del aseguramiento.

Con el fin de eliminar la brecha de cobertura, se buscará facilitar la afiliación de la población no cubierta. Para ello: 1) se unificarán las reglas de afiliación al SGSSS de ambos regímenes; 2) se instaurarán los mecanismos para hacer efectiva la afiliación de los recién nacidos al sistema, promoviendo su debida identificación a través de un trabajo coordinado entre el sector salud y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y la Superintendencia de Notariado y Registro; 3) se definirá el proceso para la afiliación de las personas identificadas como pobres, que no se encuentren afiliadas al momento del contacto con los servicios de salud, y a su vez, las medidas de coordinación con las entidades responsables de poblaciones especiales; y 4) se desarrollarán subsidios parciales y otros mecanismos para garantizar la continuidad de la protección en salud, ante los cambios en la capacidad de pago de las personas.

Por su parte, con el objetivo de mitigar las deficiencias en la operación de la afiliación en salud, el MSPS desarrollará un sistema transaccional en línea, de fácil acceso al ciudadano, que permita a los diferentes actores del sistema realizar el proceso de afiliación y gestionar sus novedades de manera más expedita. Con ello, se buscará mitigar las deficiencias en la operación de afiliación, en el marco del registro único de afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral.

En materia de fortalecimiento de la competencia entre aseguradores, sin perjuicio de los modelos de salud que se definan para las zonas con población dispersa, se promoverá: 1) la reproducción de información que permita la libre elección por parte de los usuarios; 2) la introducción de mecanismos de competencia por calidad entre las empresas promotoras de salud (EPS); 3) el fortalecimiento de la estrategia de la gestión integral del riesgo en salud en el

---

<sup>23</sup> La primera dimensión hace referencia a la proporción de la población cubierta, la segunda dimensión al conjunto de los servicios de salud cubiertos, y la tercera dimensión correspondiente a la protección financiera para que el gasto de bolsillo relacionado con la prestación de servicios de salud no ponga en riesgo la economía de las familias.

sistema<sup>24</sup>; y 4) los mecanismos de contratación y pago orientados a resultados, en la relación prestador-asegurador. A su vez se evaluarán tamaños óptimos para la operación de los aseguradores y su cobertura geográfica, así como los requisitos técnicos de operación para su habilitación. Adicionalmente, se evaluará la complementariedad de los seguros voluntarios y su utilidad como mecanismo para fortalecer la competencia entre los aseguradores.

Finalmente, teniendo en cuenta que las diferencias entre regímenes deben corresponder especialmente a las fuentes de financiación que cubren las atenciones en salud, mas no a los beneficios en salud y a la forma de acceso a los servicios, se buscará reducir las barreras a la movilidad entre regímenes de afiliación. Lo anterior implica avanzar en la unificación del *pool*/de riesgo<sup>25</sup> en el aseguramiento, a través de la eliminación de diferencias en la operación del aseguramiento en ambos regímenes, como estrategia para disminuir las diferencias no deseadas en la prestación y acceso de los colombianos a los servicios de salud.

## **2) Generar incentivos para el mejoramiento de la calidad**

La incorporación de incentivos monetarios ha demostrado ser la estrategia más efectiva para dirigir la ejecución de acciones específicas por parte de las instituciones. Por lo tanto, se promoverá la introducción de mecanismos para que los agentes del Sistema, emprendan y mantengan los esfuerzos para el mejoramiento de la calidad y la generación de resultados en salud.

En particular, se utilizarán estrategias como el pago por desempeño,<sup>26</sup> programa que concilia la tensión entre las funciones de control del gasto y el desempeño en salud que tienen los actores del sistema para generar valor en salud, mediante la aplicación de incentivos financieros (positivos o negativos), que recompensen el desempeño de los agentes en el Sistema en el manejo de riesgos individuales (aseguradores y prestadores) y colectivos (entidades territoriales).

El incentivo financiero que reciban los agentes del Sistema dependerá entonces de su desempeño en un conjunto de procesos y resultados en salud priorizados. Estos procesos y resultados serán determinados a partir de las políticas consignadas en el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 y los análisis de situación de salud del Ministerio de Salud y Protección Social, entre otros recursos de información. Las actividades de evaluación y monitoreo podrán realizarse a través de mecanismos como la Cuenta de Alto Costo (CAC).

---

<sup>24</sup> Ello implica fortalecer también las herramientas para su implementación, a través de la adecuada clasificación y gestión del riesgo de sus afiliados.

<sup>25</sup> Término utilizado en seguros para referirse al conjunto de personas que se agrupan para aportar recursos (prima) que se destinan a asumir los costos de quien tenga un siniestro o contingencia. En el caso del sistema de salud este *pool* está conformado por los ciudadanos agrupados en el régimen contributivo o subsidiado quienes realizan un aporte o reciben un subsidio con el propósito de cubrir el riesgo de sufrir una enfermedad.

<sup>26</sup> El pago por desempeño es un programa que establece recompensas financieras ante el cumplimiento de ciertas condiciones, el cual está destinado a promover y recompensar una mayor eficiencia con una mejor atención, o al menos sin efectos adversos en la calidad de la atención prestada.

Así mismo, con el fin de mejorar los resultados en salud y brindar la mejor calidad, el Ministerio de Salud y Protección Social reformulará la política de calidad bajo un nuevo marco conceptual más amplio, armónico y sistémico, acorde con los nuevos enfoques de calidad del país y del mundo. Para el nuevo marco conceptual que adoptará la política de calidad, será indispensable la revisión y actualización del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad (SOGC) de la atención de salud del SGSSS.

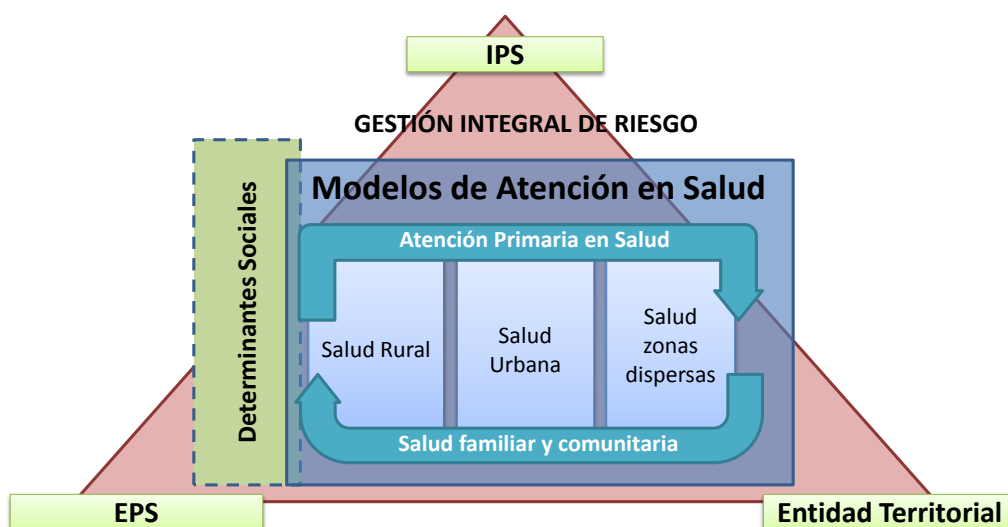
De igual forma, bajo esta estrategia se mejorará el sistema de Información para la calidad, que facilitará el seguimiento a la atención en salud. Así mismo, se diseñarán y pondrán en marcha programas de asistencia técnica y de largo plazo, con miras a consolidar procesos permanentes de autoevaluación y mejoramiento al interior de las instituciones que conforman el sistema de salud. Finalmente, el MSPS continuará con el desarrollo e implementación, de *Guías de Práctica Clínica* basadas en evidencia para atender condiciones tales como VIH-sida, infecciones respiratorias agudas en menores de cinco años, control de crecimiento y desarrollo, y enfermedades huérfanas, entre otras.

### **3) Política del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS)**

Dados los retos que aún afronta el sistema de salud colombiano en materia de acceso efectivo, oportunidad, calidad e integralidad de los servicios de salud, se hace necesario implementar un modelo de atención en salud, basado en la definición de una única regla general de valoración: superponer el interés del principal —el usuario— y la garantía efectiva del derecho a la salud, sobre el interés de los agentes.

El Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS) que se propone constituye una herramienta que permitirá orientar las respuestas del sistema de salud y delimitar la regulación del mismo, a través de un conjunto de acuerdos que permitan integrar los objetivos del sistema con los de la seguridad social. Estos acuerdos conforman una regla básica cuyo núcleo es el bienestar de la población y el territorio (esquema VI-2).

## Esquema VI-2. Modelo Integral de Atención en Salud basado en Gestión de Riesgo



Fuente: DNP-DDS-SS con base en información Ministerio de Salud y Protección Social.

El MIAS establece la aplicación de un marco estratégico que permitirá la articulación y armonización del aseguramiento, la prestación de servicios de salud y el desarrollo de las políticas, planes, programas, proyectos e intervenciones en salud individual y colectiva, de acuerdo con la situación de salud de las personas, familias y comunidades. Está formado por cuatro componentes: 1) la atención primaria en salud (APS), como mecanismo de articulación de las acciones de salud pública, promoción de la salud y atención de la enfermedad; 2) la salud familiar y comunitaria, como enfoque de intervención en los servicios básicos o primarios y la coordinación del flujo de usuarios a través del sistema; 3) la gestión integral del riesgo en salud, como actividad central de los agentes del sistema, para la minimización del riesgo y mitigación del daño, con énfasis en usuarios con patologías crónicas; y, 4) el enfoque diferencial para adaptar el modelo a cada uno de los contextos poblacionales —comunidades étnicas, víctimas, entre otros— y territoriales—urbano, rural y disperso—, dentro de las competencias y recursos asignados a cada uno de los agentes del Sistema.

Para la puesta en marcha del MIAS, en su concepción, desarrollo e implementación, se implementarán las siguientes acciones:

- Fortalecer la gestión de la salud pública territorial, a partir de la definición de necesidades y problemas en salud (tanto de los conglomerados como de los individuos) que permitan la articulación del Plan Territorial de Salud (PTS)<sup>27</sup> con el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

<sup>27</sup> El PTS amplía el campo de las intervenciones en salud con el objetivo de afectar los determinantes sociales y define su accionar al orientar las diferentes intervenciones, colectivas e individuales, en promoción de la salud, la gestión del riesgo y la gestión clínica.

- Definir el Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), el cual resume el conjunto de intervenciones contempladas en las rutas de atención desarrolladas, cuyo objeto es la intervención de los riesgos colectivos, ajustados para diferentes ámbitos territoriales, entornos sociales e institucionales. Estas intervenciones se basan en la evidencia, permiten mayor eficacia, orientan el gasto de la salud pública, buscando economías de escala en la operación a escala territorial.
- Implementar la gestión integral del riesgo en salud, a partir de la articulación territorial de las intervenciones individuales y colectivas que realizan los diferentes agentes del sistema, orientadas a minimizar el riesgo de ocurrencia de enfermedades y a reducir las consecuencias de las enfermedades una vez se han generado. Para el efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) elaborará unas rutas de atención.
- Adoptar las rutas de atención, las cuales identifican los riesgos colectivos e individuales, así como las intervenciones que han sido seleccionadas para minimizar el riesgo en salud y manejar la enfermedad y sus potenciales secuelas, teniendo en cuenta herramientas para la conformación de grupos poblacionales, según curso de vida, la definición de grupos de riesgo y la aplicación de rutas de atención específicas para los grupos de riesgo priorizados.
- Conformar redes integradas de servicios de salud, a partir de las cuales se debe responder a la demanda de servicios de salud. Para ello se asignarán grupos de población a una red de prestadores primarios que incorporarán equipos de salud básicos, encargados de las acciones individuales y colectivas de baja complejidad. La red de prestadores primarios se integrará con la red de prestadores complementarios, los cuales tendrán la responsabilidad del tratamiento y la rehabilitación para problemas de alta complejidad. Lo anterior de acuerdo con las rutas reguladas de atención para las poblaciones y grupos de riesgo definidos, de manera que posibilite el acceso real y efectivo a los servicios individuales y colectivos con oportunidad, continuidad, integralidad, resolutivez, calidad y suficiencia.
- Desarrollar incentivos orientados hacia los resultados en salud, con el fin de hacer operativo el sistema, lo cual implica ajustar el esquema de pagos a lo largo de la cadena de provisión de servicios. Tanto aseguradores como prestadores deben alinearse alrededor de los resultados que el regulador y las entidades territoriales, en su ejercicio de rectoría, determinen.
- Adecuar la implementación del MIAS a los diferentes contextos poblacionales y territoriales. Por un lado, este modelo debe adaptarse a las necesidades particulares y específicas de acuerdo con la cultura, como a las derivadas por la

presencia del conflicto armado, así como a la vulnerabilidad económica y social en que se encuentran algunas poblaciones (e.g. indígenas, negritudes, población rom, población con discapacidad y habitantes de la calle).

- Caracterizar las entidades territoriales en diferentes tipos para garantizar el acceso efectivo a la salud:
  - Territorios con población dispersa. Están compuestos por municipios con alta dispersión de la población y en los cuales la movilidad es limitada. En estos territorios el MSPS, en la regulación que adopte para ellos, tendrá en cuenta: 1) la gestión de la integración interadministrativa y técnica de la red de servicios existente y su complementariedad con redes externas, para lo cual podrá incluir un hospital universitario que garantice la integralidad y continuidad de la atención; 2) la definición de esquemas de contratación que incluya la totalidad de los prestadores que hagan parte de la red, los cuales deberán contener mecanismos de pago por desempeño o resultados, asociados a la atención integral de la población; 3) el ajuste del aseguramiento, para lo cual el MSPS podrá definir un único asegurador que opere en ambos regímenes y establecer el mecanismo de selección permitiendo alianzas; 4) el fortalecimiento de la participación comunitaria, atendiendo a su condición étnica y cultural; y, 5) la definición de un mecanismo financiero especial que garantice el manejo integral y el flujo de recursos del sector.
  - Territorios con alto componente de ruralidad. Los municipios que hacen parte de estos territorios cuentan con una población pequeña y de escasos recursos, pero con facilidad de desplazamiento a urbes para ser atendidas en los servicios de salud. En estas zonas se requiere: 1) fortalecer las redes de servicios primarios de salud con equipos comunitarios de salud intra e intersectoriales; y, 2) definir el número de afiliados por asegurador y el número de aseguradoras por territorio, de acuerdo con la población.
  - Territorios de centros urbanos. Los contextos urbanos deben funcionar con competencia en el aseguramiento y la prestación, pero buscando una integración territorial con el nivel primario para facilitar la implementación de la atención primaria. Con miras a garantizar una competencia efectiva y eficiente en estos territorios, el Ministerio de Salud y Protección Social podrá definir los lineamientos bajo los que operará la competencia entre aseguradores, de acuerdo con las condiciones de los mercados.

#### **4) Incentivar la inversión pública hospitalaria en condiciones de eficiencia**

El programa de inversión pública hospitalaria fortalecerá la capacidad instalada asociada con la prestación de servicios de salud, en los componentes de infraestructura física, equipamiento biomédico, industrial, tecnológico y mobiliario de las empresas sociales del estado (ESE). En zonas apartadas con población dispersa, esta estrategia tendrá en cuenta la disponibilidad y uso de los instrumentos brindados en el marco de la telesalud, según los lineamientos establecidos en la Ley 1419 de 2010.

Para ello se buscará conjugar recursos de la Nación, el Sistema General de Regalías (SGR) y otras fuentes territoriales, líneas de crédito con tasa compensada y esquemas de participación privada eficientes en el sector, como lo es el mecanismo de Asociaciones Público Privadas (APP) previsto en la Ley 1508 de 2012, mediante proyectos por entidad territorial, considerando su red, las necesidades previstas en el plan bienal de inversiones, su plan financiero territorial, y en los casos correspondientes, los contratos plan suscritos con la Nación, entre otros.

#### **5) Desarrollar esquemas alternativos de operación de hospitales públicos**

Mejorar el acceso con calidad, involucra enfrentar las limitaciones en eficiencia y sostenibilidad de la red hospitalaria pública. Para ello se promoverá la formulación e implementación de alternativas jurídicas, técnicas, administrativas, financieras y operativas, al igual que los mecanismos para su implementación, con miras a la adaptación de estas instituciones a la dinámica del aseguramiento y del modelo de atención del SGSSS en condiciones de eficiencia, competitividad, calidad y sostenibilidad financiera. Las alternativas abarcan:

- Ajuste al régimen laboral y empresarial<sup>28</sup>
- Gobierno corporativo y modificación del mecanismo de nombramiento de gerentes y conformación de juntas directivas
- Mecanismos de operación que se apoyen en esquemas de participación público-privadas
- Regulación de subsidios de oferta en condiciones de eficiencia
- Regulación sobre las formas de contratación por capitación, vinculadas al desempeño y resultados en salud, en concordancia con medidas similares dentro del sistema sobre los pagadores

---

<sup>28</sup> El Gobierno nacional, en tanto se logran concretar los acuerdos necesarios para poder dar trámite legislativo correspondiente a una iniciativa en el sentido antes anotado, expidió el Decreto 1376 de 2014 mediante el cual se *"reglamentan los mecanismos de estructuración de las plantas de empleos de carácter temporal y los Acuerdos de Formalización Laboral en las Empresas Sociales del Estado (ESE) del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones"*. Con esta norma, las ESE podrán transitoriamente, en tanto se expide el régimen legal correspondiente, dar cumplimiento a procesos consecuentes con lo dispuesto en la Ley 1610 de 2013 sobre la suscripción de acuerdos de formalización laboral.

## 6) Avanzar en el desarrollo de la política de talento humano en salud

La oferta de talento humano en salud no se ha desarrollado al mismo ritmo que los requerimientos generados por el avance en el aseguramiento en salud. La disponibilidad de algunos profesionales y especialistas es insuficiente para atender con calidad y oportunidad las necesidades de la población del país<sup>29</sup>, especialmente en las zonas rurales, apartadas y con población dispersa.

Por ello, a partir de la implementación de la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) y del desarrollo de un modelo de salud preventivo, enfocado en la gestión de los riesgos, las bases de la política buscarán mejorar la disponibilidad y pertinencia del talento humano en salud, así como las condiciones para el desarrollo personal y profesional del personal sanitario.

En el marco de esta estrategia se promoverá el desarrollo de la salud familiar y comunitaria como eje articulador de las estrategias en formación, gestión y desempeño del talento humano. En esta medida, se incorporará este enfoque en la formación y gestión del talento humano del sector, sanitario y no sanitario, a través de la actualización de los currículos educativos formales y de procesos de formación continua.

De manera complementaria, se pondrán en marcha las siguientes acciones: 1) se promoverán programas de sensibilización, formación continua y actualización que lleguen a cerca del 90 % del talento humano del sector, en especial a aquellos que se encuentran laborando en los primeros niveles de atención; 2) se fortalecerá la formación de especialistas en el país y en el exterior, mediante la promoción de becas e incentivos para estudios en el exterior; 3) se buscará formalizar y mejorar las condiciones laborales del talento humano en salud; 4) se promoverá la integración de las culturas médicas tradicionales y medicinas alternativas al sistema de salud; y, 5) se promoverán mecanismos que favorezcan la autonomía y autorregulación profesional.

---

<sup>29</sup> Colombia cuenta con 27 médicos y enfermeras por cada 10.000 habitantes; apenas por encima del mínimo de 25 sugerido por OPS/OMS. En muchas regiones del país este indicador es significativamente menor y en algunos municipios no se tiene disponibilidad permanente de médico o enfermera. Así mismo, cerca del 55 % de las instituciones prestadoras de salud (IPS) del país no cuentan con especialistas suficientes, por lo cual en los últimos años más del 40 % de las IPS han restringido o cerrado servicios especializados. A esto se suma el debilitamiento de la capacidad resolutoria del talento humano por la falta de pertinencia en los procesos educativos, la incipiente formación continua, la presencia de condiciones laborales restrictivas y la falta de integralidad en la atención en salud. Estos elementos, aunados a la carencia de un modelo de atención adecuado, conllevan a que los servicios de salud primarios -los más asequibles a la población- no den respuestas oportunas, integrales y eficaces a los pacientes y comunidades. Esta situación ha tenido un impacto negativo sobre la calidad y los resultados en salud, promoviendo la demanda de servicios especializados más costosos y desmotivando al talento humano no especializado.

## **7) Mejorar la capacidad de diagnóstico de los laboratorios de salud pública a nivel nacional y territorial.**

A pesar de contar con laboratorios que permiten el diagnóstico y la vigilancia de eventos de interés en salud pública,<sup>30</sup> en la actualidad existen limitaciones importantes en diferentes regiones del país, en particular, en lo que se refiere a la capacidad de diagnóstico de los laboratorios. Por lo anterior, se requiere implementar mejores metodologías que permitan diagnósticos de calidad, sustentables y objetivos, de manera costo-efectiva, para identificar de manera oportuna los agentes infecciosos o eventos que afectan el estado de salud de una comunidad en un momento dado.

## **8) Implementar la Política Nacional de Sangre.**

La autosuficiencia en el suministro de sangre y productos sanguíneos seguros, y la seguridad de ese suministro, son requisito esencial para garantizar el derecho a la salud. Con el fin de prevenir las situaciones de escasez de sangre y atender las necesidades de transfusión de todos los pacientes en el país, se formulará una Política Nacional de Sangre que abarque, desde la promoción de la donación, hasta el seguimiento del paciente que ha recibido sangre o productos sanguíneos. Dicha política buscará articular y armonizar las entidades, normas, principios, procedimientos, deberes, derechos, información, competencias, recursos y demás elementos que hacen parte de la cadena transfusional.

La Política Nacional de Sangre buscará procurar el acceso universal a la sangre y productos sanguíneos, y con ello, salvar vidas y mejorar las condiciones de salud de los pacientes. Para ello: 1) se trabajará para garantizar la autosuficiencia de sangre y productos sanguíneos, a través de la donación voluntaria no remunerada de sangre; 2) se reorganizarán los elementos de la cadena transfusional, de forma eficiente y sostenible; 3) se mejorará la calidad de la sangre donada; 4) se optimizará el uso de la misma; y, 5) se fortalecerá el recurso humano, la adopción de tecnologías apropiadas y las alianzas estratégicas con los diferentes sectores.

En el marco del SGSSS y de esta política se creará el sistema nacional de cuya dirección y regulación estará a cargo del MSPS.

## **9) Implementar el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI)**

El SISPI es “el conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instituciones y procedimientos que se sustentan a partir de una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral es fundamental para orientar dicho sistema, en armonía con la madre tierra y según la cosmovisión de cada pueblo. El SISPI se articula, coordina y complementa con el Sistema General de

---

<sup>30</sup> La explotación de minerales, el uso de plaguicidas y la baja calidad del agua en algunas zonas del país, así como por los procesos de urbanización y los desplazamientos humanos, facilitan la aparición de nuevas enfermedades infecciosas y zoonóticas.

Seguridad Social en Salud (SGSSS) con el fin de maximizar los logros en salud de los pueblos indígenas”.<sup>31</sup>

Con el propósito de dar cumplimiento a lo definido en la normatividad vigente sobre la garantía del derecho fundamental a la salud de los pueblos indígenas a través del SISPI, el sector continuará trabajando para culminar la construcción e implementación de ese sistema, apoyando el diseño de modelos de salud propios e interculturales, así como programas o planes que propicien la revaloración, reconocimiento y fortalecimiento de la medicina tradicional.<sup>32</sup> Estos modelos de salud facilitarán la armonización de las acciones en salud establecidas en el SISPI, así como la adecuación de los servicios del SGSSS, con el fin de brindar atención diferencial a las poblaciones indígenas.

## Metas

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta a 2018
Percepción de acceso a los servicios de salud	46 %	50 %

Producto	Línea base 2013	Meta a 2018
Porcentaje de población afiliada al sistema de salud	96 %	97 %
Porcentaje de personas entre 18 a 25 años afiliadas al sistema de salud	95 %	99 %
Porcentaje de puntos de atención en IPS públicas con servicios de telemedicina en zonas apartadas o con problemas de oferta	34,5 %	43,1 %
Minutos de espera para la atención en consulta de urgencias para el paciente clasificado como Triage II	32,6	20
Días para la asignación de cita en la consulta con médico general y odontólogo general, respecto a la fecha para la que se solicita	3,92	3
Oportunidad en el inicio del tratamiento de Leucemia en niños menores de 18 años (días)	12	5
Porcentaje de avance en la implementación del modelo de atención integral en salud para zonas con población dispersa	29,2 %	100 %

<sup>31</sup> Decreto 1953 del 7 de octubre de 2014, “por medio del cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la Ley que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.

<sup>32</sup> Estos modelos, planes y programas deben posibilitar la adecuación de los servicios de salud institucionales, de acuerdo con las características ambientales, culturales y organizativas de cada pueblo indígena, la implementación de la estrategia de entornos saludables adecuada socioculturalmente y la definición e implementación de planes y proyectos de formación del talento humano en salud propios.

Producto	Línea base 2013	Meta a 2018
Guías de práctica clínica gestionadas con herramientas de implementación elaboradas	0	30
Porcentaje de casos de VIH detectados tempranamente	56,5 %	70 %
Hospitales públicos que adoptaron alguna de las medidas expedidas para mejorar su operación	0	955
Proyectos de infraestructura física o de dotación de las empresas sociales del Estado cofinanciados	0	37

#### **b. Mejorar las condiciones de salud de la población y disminuir las brechas de resultados en salud**

El principal reto del sistema se centra en reducir brechas en los resultados en salud del nivel territorial<sup>33</sup> y poblacionales. Las brechas existentes afectan por lo general a los territorios con mayor proporción de necesidades básicas insatisfechas, a los grupos étnicos, a la población que se encuentra en el régimen subsidiado, a los municipios y departamentos con dificultades de acceso, caracterizados por población altamente dispersa, así como a aquellos más afectados por la presencia del conflicto armado.

De otra parte, el país ha venido experimentado una transición demográfica con disminución en las tasas de fecundidad y mortalidad y aumento de la edad promedio, con sus consecuentes cambios en el perfil epidemiológico, caracterizados por el aumento pronunciado y sostenido de las enfermedades crónicas no transmisibles, propias de la población adulta y adulta mayor. Además, coexisten patrones de morbilidad y mortalidad de enfermedades como la desnutrición, la diarrea y otras enfermedades transmisibles re-emergentes, propias de una sociedad en desarrollo, y enfermedades neuropsiquiátricas, profesionales, las producidas por accidentes de trabajo, de tránsito, violencia, propias de sociedades modernas.

Bajo este escenario se hace necesario promover estrategias sectoriales y transectoriales, encaminadas a mejorar las condiciones de vida y salud de la población y disminuir la morbilidad, mortalidad y discapacidad evitable.

<sup>33</sup> Por ejemplo, la tasa de mortalidad perinatal (indicador que permite evaluar el impacto de la disponibilidad, oportunidad y calidad de los servicios de salud materno-infantiles, relacionados directamente con la atención prenatal, intraparto y posneonatal y reflejar las condiciones en las que las mujeres desarrollan su sexualidad y fertilidad), en el departamento de Vaupés fue 1,37 veces mayor que la nacional y fue la mayor registrada en el país alcanzando un valor de 19,77 muertes por cada 1.000 nacidos vivos. Durante 2005 y 2012 las tasas de mortalidad infantil se mantuvieron entre un 28 % y un 49 % más altas en el área rural dispersa que en las cabeceras (Fuente: DANE-EE. VV.).

Dicho lo anterior, esta sección expone las estrategias que se deben fortalecer durante los próximos años, con miras a mejorar las condiciones de salud de la población y reducir las brechas en resultados en salud:

### **1) Implementar territorialmente el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012-2021**

El gran desafío que impone el PDSP<sup>34</sup> es comprender que la salud se encuentra inmersa en todas las políticas públicas y sociales del país, que se materializan a escala territorial. En consecuencia, mejorar los resultados en salud depende en gran medida del liderazgo que gobernadores y alcaldes, como autoridades sanitarias en el nivel local, ejerzan para recuperar las capacidades básicas para gestionar la salud y adaptar e innovar las respuestas, de acuerdo con las necesidades de su población. Por lo tanto, el reto consiste en mejorar el proceso de planeación para el desarrollo integral en salud, entre otros, a través de la construcción de Análisis de la Situación de Salud (ASIS) en cada entidad territorial. Con base en estos análisis se trabajará en la construcción de la nueva generación de planes territoriales de salud (en lo estratégico) y en los planes operativos anuales e Inversiones y planes de acción (en lo operativo).

Para lograr lo anterior, los planes territoriales de salud (PTS) deberán formularse de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PDSP para contribuir con el cumplimiento de las metas de país. Los PTS deberán estar articulados con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), con el fin de integrar estrategias de planificación física, y con los Consejos Territoriales de Salud Ambiental, para mitigar los impactos de la degradación integral.

Por otra parte, para mejorar el monitoreo y evaluación del PDSP, a través de la Comisión Intersectorial de Salud Pública (CISP), se creará un sistema de monitoreo y evaluación, en donde, en primer lugar, se valorarán de manera continua y sistemática los avances y dificultades en el logro de los objetivos y metas previstas en los PTS. En segundo lugar, se creará un observatorio del PDSP, con el fin de medir el avance en la reducción de las brechas sociales en salud. Ambos desarrollos estarán vinculados al Sistema de Información de Salud y Protección Social (SISPRO), con lo cual será posible acumular el conocimiento territorial y nacional en aras de favorecer las buenas prácticas y la toma de decisiones basada en evidencias.

---

<sup>34</sup> Las dimensiones prioritarias del PDSP son: 1) salud ambiental, 2) vida saludable y condiciones no transmisibles, 3) convivencia social y salud mental, 4) seguridad alimentaria y nutricional, 5) sexualidad y derechos sexuales y reproductivos, 6) vida saludable y enfermedades transmisibles, 7) salud en emergencias y desastres, y, 8) salud en el ámbito laboral. Adicionalmente cuenta con dos dimensiones transversales: 1) gestión diferencial de poblaciones vulnerables, y, 2) fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la gestión de la salud.

## **2) Generar hábitos de vida saludable y mitigar la pérdida de años de vida saludable por condiciones no transmisibles**

La promoción de los entornos para los estilos, modos y condiciones de vida saludable, se constituye en un medio para reposicionar al sector de la salud como generador de bienestar y no solo como proveedor de servicios para el tratamiento la enfermedad. Lo anterior a partir de intervenciones poblacionales, que modifiquen el contexto y generen espacios, bienes y servicios, en pro de una cultura que proteja la salud.

En este sentido, se promoverá: 1) la ampliación de la Estrategia 4x4 para los entornos saludables,<sup>35</sup> incluyendo la salud mental y la salud oral visual y auditiva; 2) la promoción de ciudades, entornos urbanos y rurales saludables a partir de la articulación de la estrategia en los diversos instrumentos de política pública con la que cuentan los territorios; 3) el desarrollo de nuevos y más efectivos instrumentos de política pública intersectorial, para la transformación positiva de los entornos, las ciudades y la ruralidad; 4) la identificación de condiciones y riesgos para planear las intervenciones y garantizar la atención integral con enfoque de curso de vida y envejecimiento activo; 5) la implementación de planes tácticos para la gestión de plataformas sociales y científicas en salud mental; y, 6) el desarrollo de instrumentos de cooperación con carácter vinculante, en diferentes instancias nacionales e internacionales.

## **3) Prevenir y controlar las enfermedades transmisibles, endemoepidémicas, desatendidas, emergentes y re-emergentes**

La morbi-mortalidad por las enfermedades endemoepidémicas, desatendidas, emergentes y re-emergentes afecta de forma inequitativa a nuestras poblaciones.<sup>36</sup> Como la mayoría de estos eventos es prevenible, resulta esencial formular e implementar estrategias dirigidas a su control y posible eliminación para mantener los logros en la reducción de las brechas existentes en salud.

Para ello, durante los próximos cuatro años se fortalecerá la Estrategia de Gestión Integrada (EGI), la cual, a partir de un modelo intersectorial de intervención, busca reconocer, estudiar, contextualizar e intervenir las causas intermedias y profundas de los impactos y desenlaces negativos, relacionados con los eventos en salud comprendidos en este grupo de enfermedades. Esta estrategia incluye acciones individuales para la atención integral en pacientes y colectivas dirigidas a la prevención primaria de la transmisión en contingencias, a partir de la intervención

---

<sup>35</sup> A partir de esta estrategia se promueve la actividad física, la alimentación saludable, la reducción del consumo de alcohol y el no consumo y exposición al tabaco, con el fin de reducir la morbi-mortalidad y discapacidad por cáncer, las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y las enfermedades pulmonares.

<sup>36</sup> Por ejemplo la geohelmintiasis representa un riesgo de más del 80 % en población rural escolar, con respecto a niños escolarizados del área urbana.

de causas inmediatas sobre toda la población, con el fin de reducir la incidencia de las enfermedades transmisibles.<sup>37</sup>

Adicionalmente, la estrategia incorpora la promoción, prevención, vigilancia (epidemiológica y de laboratorio) y control de las enfermedades transmisibles. Por lo tanto en el marco de la EGI se desarrollarán medidas de bioseguridad y biocustodia en el laboratorio nacional de referencia (LNR) y en los laboratorios de salud pública (LSP) de entidades territoriales, para el control de amenazas infecciosas, por enfermedades emergentes y re-emergentes.

De manera complementaria, se fomentarán y articularán los procesos de gestión del conocimiento e innovación en todas las disciplinas científicas ligadas a la prevención, el diagnóstico, la vigilancia y control de las patologías desatendidas y tropicales.

#### **4) Promover la convivencia social y mejorar la salud mental**

La política pública de promoción de la convivencia social<sup>38</sup> tiene como propósito generar cambios en las relaciones de los ciudadanos entre sí, a partir de un proceso de transformación cultural, que conduzca a mejorar la calidad de vida y generar nuevas formas de convivencia. A su vez, mejorar la salud mental implica disminuir el impacto que sobre las personas tienen el consumo de sustancias psicoactivas,<sup>39</sup> los eventos, problemas y trastornos mentales y las distintas formas de violencia.

En este sentido se requiere implementar las siguientes acciones:

- Creación del observatorio nacional de convivencia y protección de la vida
- Aplicación de lineamientos técnicos para la promoción de la convivencia social
- Implementación del plan nacional para la promoción de la salud, la prevención y atención de consumo de sustancias psicoactivas (SP), en el marco de la Ley 1566 de 2012.
- Fortalecimiento de la oferta de servicios institucionales y comunitarios en salud mental

---

<sup>37</sup> Teniendo en cuenta que la EGI está diseñada para abordar todo el espectro de las enfermedades endemoepidémicas, desatendidas, emergentes y reemergentes, no todos los componentes de esta estrategia son necesarios para el abordaje de todos los eventos que se abarcan. Así mismo, cada uno de los componentes requiere de adaptaciones propias, para cada uno de los casos.

<sup>38</sup> La política cuenta con los siguientes ejes temáticos: (1) construcción de masculinidades y feminidades; (2) conocimiento y educación de las emociones; (3) pensar mejor sobre los demás; (4) transformación de las bases de la solidaridad; (5) cultura de la legalidad; y (6) interés por lo público y relacionado con el Estado;

<sup>39</sup> En Colombia cerca de un millón de personas serían consumidores activos de drogas ilícitas y aproximadamente 500.000 tendrían un problema instaurado de abuso o dependencia. El mayor consumo de sustancias ilícitas en el último año se presenta en el grupo de 18 a 24 años, con una tasa del 8,7 %, seguido por los adolescentes con una tasa del 4,8 % y las personas de 25 a 34 años (4,3 %). En el caso del consumo de tabaco, algo más de tres millones son usuarios y con respecto al alcohol, alrededor de 8,5 millones serían consumidores activos, mientras 2,5 millones estarían en condición de consumo de riesgo o perjudicial.

## 5) Mejorar las condiciones nutricionales de la población colombiana

Con el objeto de reducir la mortalidad por desnutrición en niños y niñas menores de cinco años, disminuir y prevenir la malnutrición y mejorar el estado nutricional de la población más pobre y vulnerable se propone el desarrollo de las siguientes acciones:

- *Programa para la prevención y reducción de la anemia nutricional en primera infancia:* Este programa materializa y fortalece la Ruta Integral de Atenciones (RIA) para promover cambios de comportamiento en la población frente a la alimentación y nutrición, con miras a atender integralmente a las madres gestantes, a las mujeres en periodo de lactancia, y a los niños y niñas, para así reducir de manera exitosa y sostenida las altas prevalencias de anemia nutricional en la primera infancia. La gestión del programa se basa en un modelo de atención y un modelo de prestación de servicios, a partir del cual se definen los servicios de salud y plataformas de entrega de las atenciones. Lo anterior se complementa con una serie de componentes transversales, necesarios para generar los resultados esperados, a saber: 1) adecuación de la arquitectura institucional y la gestión inter e intrasectorial que se requiere para la puesta en marcha de la atención integral; 2) prácticas y conocimientos en salud, alimentación y nutrición, donde se tiene en cuenta la participación social, la construcción de acuerdos y la sistematización de experiencias; 3) desarrollo de capacidades en las personas, organizaciones y en las comunidades; y 4) monitoreo y evaluación del programa, el acceso a los servicios de salud y a la atención integral que reciben los niños y las niñas. Entre las atenciones definidas por el programa, se incluye la fortificación casera con micronutrientes en polvo en niños y niñas de 6 a 23 meses de edad.
- *Acciones para promover la alimentación saludable en el curso de vida:* Dando cumplimiento a los objetivos y metas definidos en el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, se promoverán prácticas de alimentación saludable durante el curso de vida y la lactancia materna como único alimento hasta los 6 meses de vida, y con alimentos complementarios hasta los 2 años de edad. Para ello se desarrollarán capacidades en las entidades territoriales para el abordaje de la promoción y garantía de la alimentación y la nutrición en el marco de los 1.000 primeros días. Lo anterior, a través de: a) el fortalecimiento de las estrategias de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI) y de Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia (IAMÍ); b) el seguimiento al cumplimiento del código internacional de sucedáneos de la leche materna; c) la implementación y seguimiento del Plan Decenal de Lactancia materna 2010-2020; y d) la consolidación de la estrategia Bancos de Leche Humana y el método de madre canguro.

Así mismo, se propenderá por un marco normativo robustecido, que aborde el etiquetado nutricional como herramienta de información al consumidor, el control de la publicidad de alimentos, entre otras.

## **6) Asegurar los derechos sexuales y reproductivos**

Bajo la dimensión “Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos” del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, las acciones están orientadas hacia la promoción, generación y desarrollo de medios y mecanismos para garantizar condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que incidan en el ejercicio pleno y autónomo de los derechos sexuales y reproductivos de las personas, grupos y comunidades.

En el marco del PDSP, para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, se pondrán en marcha las siguientes acciones:

- Prevenir el embarazo adolescente a través de la profundización del modelo de servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes, mediante la obligatoriedad de su cumplimiento por parte de las IPS públicas y privadas.
- Reducir la mortalidad materna por medio de intervenciones encaminadas a mejorar la calidad de la atención antes, durante y después del evento obstétrico. Entre las intervenciones cabe destacar el desarrollo del modelo de vigilancia en salud pública de la morbilidad materna extrema, en el marco de Modelos de Seguridad Clínica para el cuidado obstétrico de emergencia, y el desarrollo e implementación de protocolos para la atención preconcepcional, principalmente en las zonas rurales que es donde se presenta un rezago en el desempeño del indicador.
- Para prevenir y reducir cualquier forma de violencia sexual o basada en género se promoverá la implementación de rutas para la atención integral a víctimas de violencias de género en el 50 % de instituciones del orden nacional, departamental, distrital y municipal de los sectores de salud, justicia y protección. Así mismo, se avanzará en los ajustes y desarrollos normativos necesarios para garantizar el acceso a las medidas de prevención, protección y atención a las mujeres víctimas de la violencia y la discriminación<sup>40</sup>.
- Con el fin de reducir las condiciones de vulnerabilidad a las enfermedades de transmisión sexual VIH-sida se focalizarán acciones preventivas hacia los grupos más vulnerables y se ampliarán las acciones para la reducción del daño a usuarios de drogas inyectables. A su vez, se implementarán las guías de práctica

---

<sup>40</sup> En el marco de la Ley 1257 de 2008.

clínica y se desarrollarán acciones de fortalecimiento del diagnóstico en el control prenatal.

## **7) Atender integralmente en salud al adulto mayor y promover el envejecimiento activo y mentalmente saludable**

Con el objetivo de atender de manera integral la salud física, mental, psicosocial y espiritual de los adultos mayores, es necesario avanzar en la protección, ejercicio y garantía de derechos humanos de las personas adultas mayores, así como en la superación de inequidades presentes en situaciones de envejecimiento rural. Para lo anterior se proponen las siguientes estrategias:

- Promoción del envejecimiento activo físico y mentalmente saludable, y fomento de una cultura positiva de la vejez.
- Adecuación de la oferta, demanda y regulación de bienes y servicios socio-sanitarios con calidad y humanizados para todas las personas adultas mayores, y con dependencia funcional y/o con cuidados especializados.
- Gestión de procesos de intercambio intergeneracional que promuevan el reconocimiento del aporte de las personas adultas mayores al desarrollo social, cultural y económico propio de sus familias y de la sociedad.
- Articulación y coordinación con otros sectores para la inclusión y protección social de las personas adultas mayores.
- Prevención y reducción de la carga de discapacidad, enfermedades crónicas y mortalidad prematura en las personas adultas mayores.
- Acciones intersectoriales para la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Fortalecimiento de las capacidades del talento humano en salud que atiende la población adulta mayor, en relación a los determinantes sociales de la salud, enfoque de derechos, curso de vida, Atención Primaria en Salud (APS) y en modelos de cuidados de mediana y larga estancia (cuidados paliativos, cuidados domiciliarios, cuidados al cuidador).

## **8) Mejorar la operación del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)**

Mediante esta estrategia se busca la disminución del riesgo para la morbilidad y mortalidad infantil, producida por enfermedades prevenibles por vacunas. Alcanzar los objetivos y metas propuestos, implica fortalecer cuatro de las once áreas que hacen parte del PAI así:

- Fortalecer la red de frío en cada uno de sus componentes —almacenamiento, transporte, distribución y suministro— a través de las siguientes acciones: 1) la construcción y/o adecuación de centros de acopio; 2) dotación de equipos avalados para el almacenamiento y transporte de vacunas; 3) dotación de equipos de apoyo para la red de frío; y (4) garantizar el transporte en condiciones óptimas de los insumos del PAI hasta las entidades departamentales y distritales.
- Implementar un sistema de información para realizar seguimiento niño a niño a esquemas de vacunación adecuados y el control del manejo y seguimiento al uso de los insumos y biológicos.
- Introducir nuevas vacunas: 1) polio inactivado (VIP), dirigido a la población menor de un año, con esquema de dos dosis y la tercera con VOP; 2) varicela, dirigida a la población de un año de edad; 3) DaPT (vacuna acelular de pertussis), dirigida de manera prioritaria al personal de salud en contacto con recién nacidos y población pediátrica, área de cuidados intensivos y urgencias; y, 4) hepatitis B, dirigida principalmente a las personas que usan sustancias psicoactivas endovenosas, trabajadoras sexuales, hombres que tienen relaciones sexuales con hombres, víctimas de violencia sexual y población privada de la libertad.
- Desarrollar acciones de promoción de la salud, educación, comunicación y movilización social.
- Fortalecer la logística para el desplazamiento del personal vacunador a las zonas rurales con población dispersa y de difícil acceso.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años (por cada 100.000)	7,6	6

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de nacidos vivos a término con bajo peso al nacer	3,8 %	3,8 %
Departamentos que implementan el Programa de Prevención y Reducción de Anemia en niños entre 6 y 23 meses de edad en el marco de Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia	0	13

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Departamentos con el sistema de vigilancia nutricional poblacional implementado	0	32

Indicadores de seguimiento quinquenal	Línea base (2010)	Meta a 2015
Proporción de niños menores de 6 meses de edad que son alimentados exclusivamente con leche materna	42,8 %	46,6 %
Porcentaje de niños de 6 a 8 meses de edad que consumen una dieta mínima aceptable	38,1 %	40 %

Indicadores de seguimiento quinquenal	Línea base (2010)	Meta a 2015
Prevalencia de exceso de peso en hombres y mujeres de 18 a 64 años	51,2 %	50 %
Prevalencia de exceso de peso en niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años	17,5 %	17 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Municipios con la estrategia de ciudades, ruralidad y entornos para los estilos de vida saludable implementada	1	55
Instrumentos regulatorios para la prevención del exceso de peso	0	4
Personas que acceden a los servicios deportivos, recreativos y de la actividad física	2.754.065	3.019.938

Indicadores de seguimiento quinquenal	Línea base (2010)	Meta a 2015
Porcentaje de personas que consumen a diario verduras en población de 5 a 64 años	66,8 %	70 %
Porcentaje de personas que consumen a diario frutas en población de 5 a 64 años	28,1 %	31 %
Porcentaje de personas mayores de 18 años que practican más de 150 minutos a la semana de actividad física en tiempo libre y como medio de transporte	53,5 %	57 %

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Tasa de mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles (por 100.000 habitantes de 30 a 70 años)	221,1	192

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Porcentaje de la población que asiste al menos una vez al año a consulta médica u odontológica por prevención	68,4 %	75 %
Proporción de nuevos casos de cáncer de mama en estadios tempranos (I-IIA)	40 %	50 %
Oportunidad en la detección de cáncer de cuello uterino <i>in situ</i>	66,8 %	72 %

Meta Intermedia	Línea base (2012)	Meta a 2018
Tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos (ajustada)	17,47	14,5

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Biológicos incorporados en el Esquema Nacional de Vacunación	19	22
Cobertura de vacunación en menores de un año con terceras dosis de pentavalente	91 %	95 %
Cobertura de vacunación en niños de un año de edad con triple viral	91,2 %	95 %
Tasa de mortalidad por IRA en niños y niñas menores de 5 años*	16,1 %	12,6 %
Tasa de mortalidad por EDA en niños y niñas menores de 5 años*	3,5 %	3,5 %

\* Línea base EEVV, DANE 2012.

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Razón de mortalidad materna a 42 días en el área rural dispersa	105,2	80

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de Entidades Territoriales que alcanzan al menos un	60,6 %	80 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
80 % de cobertura en 4 o más controles prenatales		

Indicadores de seguimiento quinquenal	Línea base (2010)	Meta a 2015
Porcentaje de madres gestantes con la primera visita de cuidado prenatal antes del cuarto mes en la zona rural	67,4 %	70 %
Porcentaje de madres que tuvieron problemas postnatales y recibieron algún tipo de atención médica en zona rural	63,5 %	70 %

### c. Recuperar la confianza y la legitimidad en el Sistema

Según encuestas realizadas por el sector privado, la percepción en cuanto a calidad y cubrimiento de la salud en Colombia ha sido negativa<sup>41</sup>. Paradójicamente, la satisfacción con el sistema de salud parece ser positiva en la población colombiana cuando se les pregunta a los ciudadanos sobre sus experiencias con el Sistema.<sup>42</sup>

Este divorcio existente entre la percepción del funcionamiento del Sistema y la satisfacción con la prestación de los servicios de salud está asociada a la excesiva judicialización de la salud, a la complejidad, falta de transparencia y trazabilidad en el flujo de recursos del Sistema, a los excesivos trámites que tienen que realizar los afiliados al SGSSS para ser atendidos y a los procesos que deben llevar a cabo las IPS para atender a los pacientes. Lo anterior ha generado dificultades para el desarrollo del Sistema, pues atenta contra su legitimidad. Para recuperar la confianza pública en el sector, se trabajará en la construcción de las siguientes estrategias:

#### 1) Acercar la inspección, vigilancia y control (IVC) al ciudadano

La restructuración del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) el Instituto Nacional de Salud (INS) y la Superintendencia Nacional de Salud (SuperSalud) emprendida en el periodo de gobierno 2010-2014, expresa una primera fase del fortalecimiento de la dimensión de supervisión (funciones de inspección, vigilancia y control) del modelo de rectoría sectorial, a partir de un enfoque de gestión de riesgo. Este ejercicio de buen gobierno sectorial demanda el desarrollo de una segunda fase de fortalecimiento de las funciones de IVC

<sup>41</sup> Según la encuesta Gallup en julio de 2010 el 47 % de los colombianos encuestados consideró que la calidad y el cubrimiento de la salud están empeorando, mientras que en julio de 2013 el 81 % respondió de la misma manera. La misma encuesta plantea que en julio de 2010 el 52 % de los colombianos contestó desaprobar la forma como el Presidente está manejando la calidad y cubrimiento en salud, en tanto que en julio de 2013 el 76 % de los encuestados contestó desaprobarlo.

<sup>42</sup> De acuerdo con la ECV 2013, el 85,5 % de los colombianos califican como "buena" o "muy buena" la prestación del servicio de salud (medicina general, medicina especializada, odontología, etc...). Así mismo, el 75,9 % de los encuestados pertenecientes al Régimen Subsidiado reportaron percibir su estado de salud como "bueno" o "muy bueno" (84,0 % para el caso del Régimen Contributivo).

que ejercen estas entidades. Durante esta segunda fase se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Desde lo institucional, se implementará un modelo de supervisión basado en riesgo que establezca para las entidades vigiladas la obligatoriedad de la identificación de los riesgos y el establecimiento de controles, para que a su vez la SuperSalud realice la supervisión basada en la evaluación de la gravedad y probabilidad de los riesgos significativos a los que están sujetas las entidades vigiladas. Al mismo tiempo, se establecerá un seguimiento sobre la efectividad de los controles, con el fin de anticiparse a situaciones indeseables, no solo desde el punto de vista financiero en el Sistema, sino también en la gestión de riesgo en salud, para iniciar las investigaciones a que haya lugar y determinar las acciones correctivas correspondientes. Con el propósito de mejorar el proceso e intervención forzosa administrativa por parte de la SuperSalud, se promoverá la expedición de los desarrollos reglamentarios conducentes a la definición del procedimiento por aplicar por parte de dicha Superintendencia, en los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas. También se hará énfasis en el fortalecimiento de las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia, para acompañar mecanismos que permitan mayor efectividad del flujo de recursos sectoriales entre los diferentes actores del Sistema, en especial entre aseguradores y prestadores. Se implementarán esquemas de supervisión en la SuperSalud con miras al logro de los siguientes objetivos: 1) expedir la regulación que reglamente el gobierno corporativo de obligatorio cumplimiento en las entidades vigiladas y su esquema de seguimiento; 2) determinar funciones y procesos para implementar las acciones de supervisión basada en riesgos, y 3) diseñar e implementar el sistema de alertas tempranas para el ejercicio de la supervisión. Se generará mayor presencia territorial del Invima, el INS y la SuperSalud y en la delegación de las funciones de IVC a escala territorial en cabeza de las secretarías de salud. Para lo anterior se deben mejorar los mecanismos de coordinación entre dichas secretarías y otras entidades públicas nacionales que ejercen funciones de IVC, a través de información sectorial oportuna y disponible.

## **2) Fortalecer la institucionalidad para la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**

Para lograr mayor eficiencia en la administración y flujo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que actualmente se administran a través del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), se creará una Unidad de Gestión del nivel descentralizado del orden nacional, de naturaleza especial, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social

(MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio independiente. Esta Unidad será parte del SGSSS y tendrá por objeto administrar los recursos del Fosyga y del Fondo de Salvamento a Entidades Territoriales (Fonsaet). Esta entidad podrá, directamente o por intermedio de terceros, desarrollar los procesos operativos y logísticos requeridos para el desarrollo de su objeto.

### 3) Simplificar procesos

Con el fin de promover su transparencia y recuperar la confianza de los actores y el público en el sistema de salud, se propone efectuar una serie de acciones dirigidas a simplificar los procesos en el flujo de recursos del sistema, los trámites deben realizar los afiliados y los procesos que llevan a cabo las IPS.

En materia de flujo de recursos se requiere:

- Agilizar y simplificar el proceso para la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) del componente aportes patronales de las Empresas Sociales del Estado (ESE). Para ello se crearán cuentas maestras en las ESE, a la cuales se girarán desde la Nación los valores del SGP correspondientes. Por medio de esta cuenta las entidades realizarán los pagos a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Los excedentes que se generen podrían ser utilizados por las ESE para sus planes de saneamiento fiscal y financiero, el saneamiento de las deudas de las entidades territoriales con la red pública o para el financiamiento de los servicios No POS.<sup>43</sup>
- Simplificar el manejo de los recursos en Salud mediante la eliminación rigideces de las subcuentas del Fosyga, a partir de la unificación de las fuentes y el establecimiento de los usos para el sector con cargo a las mismas, respetando la destinación específica y titularidad de las rentas de las Entidades Territoriales.

Se dará prioridad a la financiación del gasto de aseguramiento en salud y se financiarán, con cargo a estos recursos, las coberturas actuales de la subcuenta para Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fosyga, las acciones de salud pública adicionales a las financiadas con el SGP, y los servicios sociales complementarios que hoy se financian con cargo a los recursos del Fosyga.

Lo anterior, garantiza que el recaudo de las diferentes fuentes que financian el aseguramiento llegue directamente al responsable del reconocimiento de las Unidades de Pago por Capitación (UPC).

---

<sup>43</sup> Los servicios No POS son aquellos que no se encuentran en el Plan Obligatorio de Salud.

- Definir la jurisdicción competente para asuntos Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). Con ocasión de la imposición de glosas que generen el no pago o pago parcial de recobros o reclamaciones presentadas al Fosyga, se establecerá que la jurisdicción competente es el Contencioso Administrativo para conocer de las controversias y litigios originados entre la Nación-Ministerio de Salud y Protección Social, Fosyga y las entidades promotoras de salud, entidades obligadas a compensar o instituciones prestadoras de servicios de salud.

#### Sobre los trámites para los afiliados:

- Se eliminará la autorización del Comité Técnico Científico para acceder a servicios No POS, siempre y cuando lo ordene el médico tratante adscrito a la red de su EPS. El médico tratante deberá justificar la necesidad de estas prestaciones y efectuar el registro de la prestación autorizada en el Sistema que se determine para tal propósito.
- Los hijos menores de 25 años de un cotizante del régimen contributivo de salud tendrán el derecho a inscribirse como beneficiarios de dicho cotizante hasta que tengan capacidad para aportar al régimen contributivo, caso en el cual cesará su condición de beneficiario. Así mismo, los hijos de las parejas del mismo sexo y los menores de edad cuando sean hijos de beneficiarios (nietos), en casos de fallecimiento o de ausencia de sus padres o pérdida de la patria potestad, serán parte del círculo familiar del afiliado cotizante, por lo que tendrán derecho a ser beneficiarios del régimen contributivo en salud.

#### Simplificación de los procesos a cargo de las IPS:

- Se implementarán los ajustes necesarios para que exista un único comprobador de derechos, con fundamento en la base de datos única transaccional y en línea.
- Se realizarán auditorías concurrentes por parte de los responsables de pago, siempre que reduzcan los tiempos que conlleven al pago de los servicios adeudados.
- Se fijarán tiempos para radicación de facturas de los prestadores, por parte de los responsables de pago de los servicios según los términos mínimos que se definan para tal fin.
- Se establecerá un límite temporal a la obligación de reintegrar recursos del SGSSS apropiados y/o reconocidos sin justa causa por parte de actores del Sistema.

#### 4) Consolidar el Sistema Integral de Información de la Protección Social (Sispro)

Propiciar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud de los ciudadanos, implica también contar con un sistema que cumpla con las exigencias y necesidades de información unificada, oportuna y centrada en el ciudadano, para facilitar el acceso a los servicios y la participación ciudadana a través de canales virtuales y apoyar el desarrollo de políticas públicas de salud y protección social, entre otras.

Para ello se requiere avanzar en las siguientes acciones:

- Diseñar y rediseñar los procesos para disponer de datos integrados por persona sobre afiliación, movilidad, pagos, beneficios en el sistema, prestaciones económicas, estado de salud, atenciones de salud y riesgos en salud.
- Construir módulos de información al ciudadano (e.g. la central de afiliación y movilidad, central de prestación de servicios, central de cuentas y pagos, entre otros), módulos administrativos relacionados como la central de administración de prestadores de servicios de salud, talento humano y en general de recursos técnicos para la salud, así como un nuevo módulo ambiental y sanitario.
- Desarrollar y actualizar permanentemente la base de datos de identificación de afiliados a la Protección Social, con la integración de la información de las personas, asociando sus diferentes documentos de identidad a través de un serial. Esta será la base de ciudadanos para la verificación de la correcta identificación de afiliados al SGSSS. Con esta base se articularán los siguientes sistemas: Registro Único de Afiliados (Ruaf), Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) y los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y Migración Colombia, Cancillería, notarías y alcaldías. De manera complementaria, a partir del 1 de julio de 2015, la inscripción en línea al Registro Civil de Nacimiento podrá ser realizada por todas las IPS que atiendan partos en el país. El MSPS, la RNEC y la Superintendencia de Notariado y Registro establecerán los mecanismos para que interoperen las bases de datos del Registro Civil de Nacimientos de la RNEC, el sistema de nacimientos y defunciones del MSPS, notarías y alcaldías.
- Racionalizar y estandarizar, a través de la interoperabilidad semántica de datos para el intercambio de información de distintas fuentes, el marco del Plan Estratégico de TIC (PETIC) de los sectores de salud y trabajo, con el fin de incluir la protección social en riesgos laborales, sistema de pensiones y subsidio familiar. Las fuentes de información que hasta el momento se han manejado en forma directa, quedarán integradas en el Sispro.

- Automatizar un conjunto de datos que se seleccionarán en desarrollo de la Cibersalud (eSalud), con el objeto de disponer, en forma única y oportuna, los datos mínimos básicos en salud que permitirán mejorar la prestación de los servicios de salud a los ciudadanos, a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).
- Fortalecer y evolucionar los sistemas de información existentes a arquitecturas transaccionales como la afiliación, movilidad y recaudo, datos clínicos, datos administrativos para los temas de financiamiento y oferta de servicios de salud, con las condiciones de protección de datos, reserva de información y seguridad requeridas.
- Disponer nuevos servicios en línea como salud móvil, autorización, facturación, prescripción, pagos de servicios de salud y agendamiento, entre otros.

## **5) Promover la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas**

Con el propósito de proporcionar el acceso a la información a todos los agentes del Sistema, facilitar la libre elección de los usuarios, promover la participación ciudadana en los aspectos públicos y la toma de decisiones informadas, se propone el desarrollo de las siguientes estrategias:

- Generar mecanismos y metodologías que permitan conocer las preferencias, especialmente de los usuarios y los trabajadores de la salud, con el fin de tomar decisiones informadas; en particular las relacionadas con criterios de selección, inclusión o exclusión de tecnologías en salud.
- Crear una instancia consultiva y de divulgación de los conflictos, preferencias, intereses y dificultades de los agentes del sector, a el fin de discutir los avances y desafíos (legales, reglamentarios, etc.) del sistema de salud.
- Potenciar la consulta en lo relacionado con los criterios de exclusión de tecnologías en salud. El mecanismo que se propone se desarrollará a través de la consulta a agremiaciones, sociedades o veedurías ciudadanas, sociedades científicas, comunidad médica o mediante un mecanismo consultivo nacional, donde tengan representación los diferentes actores, permitiendo la construcción conjunta en las decisiones que el Gobierno deba tomar.
- Dar continuidad a los espacios de construcción de políticas públicas en salud para grupos étnicos.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Los espacios en mención son: 1) la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación con pueblos y organizaciones indígenas, que tiene como objetivo orientar, formular y contribuir a la construcción e implementación de las políticas públicas de salud de los pueblos indígenas; 2) la Mesa Nacional de Protección Social de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y

- Consolidar el reporte de ranking de las EPS.
- Mantener y mejorar herramientas que brinden información sobre los contenidos del POS.
- Poner a disposición la información relacionada con las exclusiones, nominación de tecnologías en salud y la que se utiliza para el calcular la unidad de pago por capitación (UPC). La información deberá ser clara y amigable al usuario, para así garantizar la transparencia en la toma de decisiones.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de personas que consideran que la calidad de la prestación del servicio de salud (medicina general, medicina especializada, odontología, etc.) fue "buena" o "muy buena"	85,5 %	90 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Percepción de confianza en las EPS	89 %	90 %
Catálogos digitales de información en salud interoperables y disponibles para consulta	0	10
Portales web de consulta en salud y protección social operando	0	6
Sistema de gestión integral del riesgo en salud operando	0 %	95 %

### d. Asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema en condiciones de eficiencia

Los logros que ha propiciado el sistema de salud, han estado acompañados por incentivos de extracción de rentas por parte de los agentes, en demérito de los objetivos de salud de la población. En consecuencia, se generaron situaciones problemáticas como la baja capacidad en la ejecución de acciones de promoción y prevención; un aseguramiento centrado en el manejo financiero por encima del objetivo misional de gestión de los riesgos en salud; y la existencia de barreras de acceso, especialmente para procedimientos que involucran tecnologías en servicios de alta complejidad.

Los diferentes desarreglos microeconómicos en la relación entre los agentes del Sistema desembocaron en severos problemas en los flujos financieros, altos costos de transacción y

---

Raizales, para abordar de manera integral los temas inherentes al sector salud; y, 3) la Mesa de Concertación en Salud con los Gitanos, para abordar de manera integral y universal sus necesidades de salud y seguridad social.

ruptura de la mancomunación de riesgos a través de los recobros al Sistema, vía los servicios no incluidos en el plan de beneficios (No POS). El resultado es la limitada legitimidad del Sistema.

Los retos están centrados en culminar el proceso de aclaración de cuentas, el saneamiento contable y la consecución de nuevas fuentes de recursos.

La creciente demanda por nuevas tecnologías en salud, así como la transición demográfica y sus consecuentes cambios en el perfil epidemiológico, continuarán generando presiones de tipo financiero sobre el Sistema. A ello se suman los retos que impone la ley estatutaria, según la cual en principio las exclusiones deben ser el único límite a la protección del derecho fundamental a la salud

Por lo tanto las estrategias enfocadas a garantizar la sostenibilidad financiera en condiciones de eficiencia son:

### **1) Establecer medidas financieras para el saneamiento de pasivos**

Para continuar con el proceso de aclaración y saneamiento de cuentas entre EPS, IPS y entidades territoriales, se plantean las siguientes acciones:

- Será obligatorio generar procesos de aclaración y saneamiento de cuentas con todas las IPS por parte de los pagadores. Igualmente todos los agentes del Sistema depurarán sus estados financieros y provisionarán o castigarán las carteras que no se encuentren debidamente respaldadas.
- Se crearán líneas de crédito blandas con tasa compensada para los prestadores de servicios de salud o las EPS. En este último caso los recursos se utilizarán exclusivamente para el pago a los prestadores de servicios de salud, según se defina por parte del Gobierno nacional.
- Las entidades territoriales podrán utilizar los recursos del Sistema General de Regalías para atender las deudas del Régimen Subsidiado a las EPS, por contratos realizados hasta marzo 31 de 2011. Para ello no se requerirá de la formulación de proyectos de inversión; será el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) respectivo la instancia encargada de aprobar la destinación de recursos necesarios para el pago de dichos compromisos. Los montos adeudados serán girados directamente a las IPS.<sup>45</sup>
- Se ampliará la estrategia de compra de cartera a los prestadores de servicios de salud.

---

<sup>45</sup> Con esta estrategia se da continuidad a lo estipulado en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, artículo 275 de la Ley 1450 de 2011.

- Se definirá un término para dejar en firme las declaraciones de giro y compensación de recursos por concepto de UPC.<sup>46</sup>
- En el pago de los pasivos de las EPS e IPS en proceso de liquidación, se le dará prelación al pago de las sumas adeudadas al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) por cualquier concepto, teniendo en cuenta la destinación específica de estos recursos.
- Se condonará el saldo del capital e intereses de los recursos objeto de las operaciones de préstamo interfondos realizadas por el MSPS, entre las subcuentas de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) y la de Compensación del Fosyga.

## **2) Obtener nuevas fuentes de recursos**

Dados los requerimientos de recursos adicionales, a la luz de una Ley Estatutaria en Salud y la creciente demanda por nuevas tecnologías en salud, se requiere establecer una estrategia que le permita al sistema de salud acceder a nuevas fuentes de recursos, para permitir su sostenibilidad financiera.

Adicionalmente es indispensable fortalecer el papel que tiene el monopolio de juegos de suerte y azar en la generación de rentas, a través de la modernización del esquema tarifario para viabilizar nuevos juegos y optimizar el recaudo de los existentes, una mayor fiscalización y control a la evasión de derechos de explotación y una gestión más eficiente para la administración del monopolio.

## **3) Generar estabilización financiera y fortalecimiento patrimonial**

Este propósito requiere emprender las siguientes acciones:

- Se establecerán nuevas condiciones únicas de habilitación financiera y de solvencia que deberán cumplir todas las EPS, acogiéndose al periodo de transición que se defina.
- EL Gobierno nacional promoverá el cumplimiento progresivo de las nuevas condiciones de habilitación financiera de las EPS, incluyendo aquellas que tengan participación de las CCF.

---

<sup>46</sup> La Subcuenta de Compensación del Fosyga se financia con las cotizaciones en salud. Con cargo a dichos recursos se realiza el reconocimiento de UPC del régimen contributivo y el pago de los recobros presentados por las EPS, por concepto de la prestación de servicios no incluidos en el POS, teniéndose que en las vigencias 2013 y 2014 se ha observado una caída drástica en los saldos del portafolio de la Subcuenta de Compensación, situación que se prevé continuará presentándose para la vigencia 2015 y siguientes, lo cual impedirá que con cargo a los recursos de dicha Subcuenta se puedan asumir obligaciones diferentes al pago de UPC, lo cual implica la imposibilidad de cumplir con la amortización de capital y pago de intereses del préstamo interfondos, generándose la imperiosa necesidad de la condonación dicho préstamo, en aras de garantizar el flujo oportuno de los recursos hacia los actores que intervienen en el régimen contributivo.

- Las Cajas de Compensación Familiar podrán usar los recursos a los que hace referencia el Artículo 46 de la Ley 1438, que no hayan sido comprometidos a la fecha de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo.
- Se reglamentará el subsidio a la oferta que se otorga a las (ESE) a partir de los planes financieros territoriales según las condiciones que se definan con cargo al Sistema General de Participaciones.
- Dar continuidad a los programas de saneamiento fiscal y financiero de los hospitales públicos y al proceso de saneamiento de aportes patronales de los trabajadores de las ESE.
- Permitir el uso de los recursos previstos para el saneamiento fiscal y financiero de las ESE, para financiar la liquidación de estas entidades cuando haya lugar.
- Definir mecanismos para que el pago de los servicios no incluidos en el Plan de Beneficios sean reconocidos y pagados por el Fosyga y las entidades territoriales, garantizando que dicho procedimiento no afecte el flujo de recursos para atender adecuadamente los servicios incluidos en el POS que son financiados con cargo a la UPC. En el caso particular del Fosyga se implementará un mecanismo de saneamiento de cuentas por recobros y reclamaciones que se soporte en la verificación de los requisitos esenciales de la obligación, esto es, que el servicio haya sido ordenado o autorizado, que se haya facturado y prestado al usuario. El término para efectuar reclamaciones o recobros con cargo al Fosyga será de tres años, a partir de la prestación del servicio, entrega de la tecnología en salud o egreso del paciente.
- Los procesos de reconocimiento y giro de los recursos del aseguramiento de Seguridad Social en Salud, quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización.
- Con el fin de garantizar el flujo oportuno de los recursos y un término suficiente para que las entidades adelanten el trámite respectivo, tendiente al reconocimiento de los servicios efectivamente prestados no cubiertos con los recursos de la Unidad de Pago por Capitación, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) tendrá la competencia para definir el término para la presentación de los cobros o reclamaciones, atendiendo los ajustes operativos que la entidades recobrantes, los prestadores y el MSPS, de manera articulada, implementen.
- Los afiliados al SGSSS, dependiendo de su capacidad de pago, deberán concurrir con copagos para acceder a los servicios no incluidos en el POS. Para definir los montos a pagar se tendrán en cuenta los mismos criterios que se observan para el pago de copagos de los servicios incluidos en el POS.

#### 4) Consolidar la regulación del mercado farmacéutico

Con el fin de darle continuidad a la Política Farmacéutica Nacional (CONPES 155 de 2012) e implementar los ajustes necesarios a la luz de los nuevos retos que plantea la Ley Estatutaria en Salud, se implementarán las siguientes acciones:

*Control de precios.* Es necesario adoptar las herramientas que permitan fortalecer el control de precios de medicamentos para que este sea efectivo y se convierta en un mecanismo indirecto de control de la presión tecnológica, además del control de costos en el sistema. En este sentido se efectuarán las siguientes acciones: 1) se trasladará la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos (CNPM) al Ministerio de Salud y Protección Social; 2) se adoptarán reglas que le permitan al MSPS la gestión de la propiedad intelectual, especialmente en lo relacionado a patentes y el análisis de declaratorias de interés público para propósitos de licencias obligatorias; 3) se diseñarán herramientas que permitan no solo regular los precios de los medicamentos sino realizarlo mediante diferentes metodologías, incluyendo la fijación de precios para grupos de medicamentos para el tratamiento de una misma patología; 4) se diseñarán herramientas para regular los precios máximos de todo aquello que se financie con recursos del sistema de salud; 5) se ajustará la metodología para los mercados competidos y su aplicación a los dispositivos médicos; y, 6) en pro de la vigilancia y monitoreo del mercado, se mejorará el sistema de información de precios de medicamentos (SISMED) y el acceso a fuentes de información complementarias, en especial en los puntos de venta al público, con el fin de verificar que las medidas de control de precios se estén trasladando al consumidor final y conocer los márgenes de intermediación en la cadena farmacéutica.

*Negociaciones centralizadas.* El Artículo 88 de la Ley 1438 de 2011 contempla la posibilidad de desarrollar un acuerdo marco de precios en medicamentos estratégicos para generar mayores eficiencias a las alcanzadas mediante el control de precios, pero restringe la obligatoriedad del precio negociado a las entidades públicas. En este sentido, se ampliará el alcance y se incluirá a todos los agentes del sistema, pues independientemente de su carácter público o privado, el pago de medicamentos se hace con recursos públicos, bien sea a través del recobro o de la UPC.<sup>47</sup>

*Uso racional.* En el contexto de una protección del derecho a la salud basada principalmente en las exclusiones, es fundamental establecer reglas que permitan racionalizar la prescripción, pues el universo de lo que puede prescribirse será amplio. La Ley Estatutaria en Salud, mediante el Artículo 17, avanzó en ese sentido al establecer el respeto de la autonomía médica sujeta a límites como la evidencia científica y la autorregulación. No obstante, conviene disponer de los elementos que permitan hacer efectivas tales disposiciones e incluir otros aspectos de la racionalidad de la prescripción no cubiertos en la Estatutaria. Por ende, se adelantarán las

---

<sup>47</sup> El acuerdo marco de precios en mención deberá acompañarse idealmente desde la Agencia Colombia Compra Eficiente, para dotar de mayor institucionalidad al proceso y contar con la experiencia acumulada por esa entidad.

siguientes acciones: 1) se adoptarán medidas para garantizar que se priorice la prescripción de medicamentos genéricos; 2) se adoptarán medidas y se generarán incentivos que eviten la prescripción de medicamentos que no sean costo-efectivos para la adecuada atención a los afiliados al sistema;<sup>48</sup> 3) se buscará reducir las asimetrías de información del mercado farmacéutico; y, 4) se diseñarán mecanismos que incentiven la transparencia ante la prescripción de tecnologías en salud que no dispongan de evidencia suficiente sobre su costo-efectividad, o sean más costos que los sustitutos. De manera complementaria a estas medidas, se creará y consolidará un programa nacional de uso racional de medicamentos, bajo el cual el MSPS, el Invima y el IETS, con participación de la academia y las sociedades científicas, establecerán un proceso de coordinación para producir información terapéutica independiente, la apropiación de guías de práctica clínica y consolidar sus sistemas de información sobre uso, calidad y precios de medicamentos.

*Promoción de la competencia.* Con el ánimo de promover activamente la competencia en el mercado farmacéutico<sup>49</sup>, se emprenderán las medidas pertinentes para operar plenamente el Decreto 1782 de 2014 sobre registro sanitario de medicamentos biológicos, por medio del cual se reducen las barreras sanitarias innecesarias para el ingreso de competidores. De manera complementaria se establecerá un observatorio de patentes, así como el marco legal y operativo para hacer efectivo el uso de flexibilidades contempladas en el sistema de propiedad intelectual<sup>50</sup>.

*Transparencia.* Para promover la transparencia se adelantarán las acciones presentadas en los siguientes numerales 1) se implementarán las acciones necesarias para que el Invima genere información para la prescripción de medicamentos, de manera independiente y con acceso al público;<sup>51</sup> 2) se buscará que la agencia sanitaria mejore la calidad y la disponibilidad de los resultados de los ensayos clínicos para el público en general; 3) se generará una base de datos con reporte obligatorio por parte de médicos, industria farmacéutica, EPS, IPS y pacientes. Lo anterior con el fin de promover relaciones transparentes entre los médicos prescriptores, pacientes y la industria farmacéutica, y con ello, contrarrestar la inducción a la demanda por potencial influencia de la industria; 4) la Comisión Nacional de Precios generará boletines que reduzcan las asimetrías de información y evidencien las dispersiones de precios entre competidores sustitutos, permitiendo a los consumidores estar mejor informados; y, 5) se generará una campaña en la que participen el Invima y el IETS para contrarrestar las percepciones negativas

---

<sup>48</sup> Es decir, se debe evitar el aumento de frecuencias de uso de tecnologías en salud que ofrezcan menor beneficio al paciente en términos terapéuticos y que son más costosas que las alternativas

<sup>49</sup> Las mejores eficiencias en la gestión del gasto se logran a través de la competencia en el mercado y la transparencia de la información de precios y alternativas terapéuticas.

<sup>50</sup> El establecimiento de mecanismos de observación del bajo uso de flexibilidades del sistema de propiedad intelectual es una de las metas establecidas en el CONPES 155.

<sup>51</sup> Gran parte de las distorsiones del mercado farmacéutico obedecen a la confusión de varios tipos de información. Actualmente la información para prescribir es proporcionada principalmente por la industria farmacéutica.

frente a los medicamentos genéricos y generar confianza en relación con su calidad. En este marco, el Invima deberá ampliar la cobertura y comunicar los resultados de los programas de evaluación de la calidad de los medicamentos en el mercado.

*Evaluación de tecnologías.* Con el fin de fortalecer los procesos de evaluación de tecnologías en salud, dada la importancia de estas evaluaciones en la toma de decisiones sobre cobertura y en los procesos de control de precios<sup>52</sup>, el IETS se consolidará como la entidad oficial del país en materia de evaluación de tecnologías en salud. Para ello se garantizará su independencia financiera y se buscará prevenir que sus recursos dependan de las evaluaciones de tecnología realizadas a terceros interesados.

*Fortalecimiento de la puerta de entrada.* Hacer más riguroso y exigente el proceso de registro de medicamentos requiere poner en marcha las siguientes acciones: 1) promover un proceso de evaluación que incluya todas las facetas relevantes de la evaluación de la tecnología en salud. Institucionalmente esto se materializará en la participación del Invima, el IETS y la Comisión de Precios; 2) adoptar reglas para registrar usos fuera de etiqueta de medicamentos, que estén contemplados en los países de referencia y cuenten con evidencia, incluso en casos en los que no sean solicitados por los titulares directamente, de modo que se garantice que todos los medicamentos que son efectivamente usados en el país cuenten con el respectivo registro para las indicaciones apropiadas; y, 3) adoptar reglas que enfatizen que la información contenida en los registros sanitarios es pública, de interés en salud y que puede ser modificada por la autoridad sanitaria con base en la evidencia científica.

## **5) Disminuir costos de transacción**

Para reducir el costo del recaudo de las cotizaciones en el sistema, el titular de los recursos de las cotizaciones podrá realizarlo directamente o a través de los operadores de información PILA. En este último caso se podrá realizar una subasta para seleccionar a los operadores que ofrezcan mejores condiciones financieras para el SGSSS.

Por otro lado se revisará el mecanismo operativo para redistribuir riesgo, de tal forma que se involucren otras patologías, exista mayor control de la información y se reduzcan los costos de administración. Este mecanismo podrá operar directamente en el fondo que administrará los recursos del SGSSS.

---

<sup>52</sup> En los procesos de control de precios la evaluación de tecnologías en salud es crucial para determinar los “mercados relevantes” compuestos por competidores sustitutos.

## **6) Revisar el mecanismo de redistribución de riesgo**

Se revisará el mecanismo operativo para redistribuir riesgo, de tal forma que se involucren otras patologías, exista mayor control de la información y se reduzcan los costos de administración. Este mecanismo podrá operar directamente en el fondo que administrará los recursos del SGSSS.

## **7) Restricciones de financiación**

Se mantendrá la restricción de financiar con recursos del SGSSS las prestaciones suntuarias, las exclusivamente cosméticas, las experimentales sin evidencia científica, aquellas que se ofrezcan por fuera del territorio colombiano, las que no sean propias del ámbito de la salud y los usos no autorizados por la autoridad competente en el caso de medicamentos y dispositivos.

## **8) Definir el mecanismo técnico participativo de exclusión de beneficios en salud**

La adopción de la Ley Estatutaria en Salud, y particularmente la sentencia C-313 de 2014, plantean numerosos retos para el sector salud en los próximos años. Una de las áreas en las que estos retos serán más apremiantes es la de la definición de la estructura de cobertura. Esto ocurre porque en la sentencia C-313 de 2014, la Corte Constitucional señaló que la protección del derecho fundamental a la salud debe estar, en principio, limitada únicamente por las exclusiones, lo cual implica ajustar el sistema actual de cobertura y algunos aspectos del financiamiento. La misma sentencia prevé en todo caso mecanismos para garantizar la racionalidad en el uso de los servicios de salud. En este contexto, además de las acciones que se mencionan en las estrategias anteriores se pondrán en marcha las siguientes acciones:

- Se pondrá en vigencia un mecanismo de exclusiones según el artículo 15 de la Ley Estatutaria en Salud, con el fin de establecer los primeros listados de exclusiones. Esta ley, con el aval de la Corte Constitucional, atribuyó al Ministerio de Salud y Protección Social la facultad de desarrollar el mecanismo dentro de los dos años siguientes a la expedición de la Ley. No obstante, teniendo en cuenta su complejidad, será necesario prever otros ajustes institucionales que permitan su plena operatividad y efectividad en el plazo establecido. Tales ajustes incluirían la definición del rol que deberían asumir entidades como el IETS en los aspectos técnico-científicos del procedimiento, y la intervención de otras entidades en aspectos como la participación, la inclusión del criterio de expertos, las asociaciones de profesionales de la especialidad y los pacientes potencialmente afectados.
- Propiciar la provisión de todo aquello que no esté excluido en los términos de la Sentencia C-313 de 2014, implica que: 1) se adoptarán medidas para hacer viables modelos en los que se puedan fijar varios responsables por la protección

de diferentes aspectos de la cobertura; 2) se implementarán los ajustes requeridos para fijar nuevas fuentes de financiación y mecanismos que permitan establecer primas por presión tecnológica; 3) se adoptarán medidas para garantizar la protección en el ámbito de los servicios sociales complementarios; y, 4) se adoptarán modalidades de aseguramiento para casos “globales” o “colectivos” y casos individuales y complejos.

- Adoptar medidas para la consecución de recursos que permitan financiar las tecnologías excluidas; para ello: 1) se crearán mecanismos que permitan que cuando se alcancen ciertos niveles de gasto se incremente la cotización, de modo que se garantice siempre la financiación de los servicios; 2) se establecerán los ajustes requeridos para que quienes tengan más recursos asuman una mayor carga económica en el acceso a servicios que no son esenciales para la protección de la salud, como medicamentos de marca o servicios sociales complementarios; 3) se crearán mecanismos financieros que permitan asegurar separadamente diferentes aspectos de la cobertura; y, 4) se crearán mecanismos de focalización de la protección en la población con mayores necesidades en salud.
- Definir mecanismos que eviten: 1) el aumento de frecuencias de prescripción de medicamentos que no ofrezcan una utilidad terapéutica suficiente para la adecuada atención a los afiliados al Sistema; 2) la transferencia de frecuencias de prescripción de medicamentos cubiertos en el plan de beneficios, a otros medicamentos que ofrezcan perfiles similares pero a un precio mayor; 3) el aumento del riesgo moral en que podrían incurrir pacientes y prescriptores por no tener información suficiente sobre las tecnologías cubiertas; y, 4) problemas de sostenibilidad financiera del Sistema, al no basar la prestación farmacéutica del POS en la eficiencia.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Gasto por eventos no incluidos en el plan de beneficios (\$ billones)	\$1,7	\$1,2

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de ESE sin riesgo financiero o riesgo bajo	41 %	60 %
Deudas a más de 180 días como porcentaje de facturación anual de los hospitales públicos	30 %	25 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de EPS que cumplen las nuevas condiciones de habilitación financiera durante el periodo de transición	0 %	75 %
Ahorros al sistema de salud por control de precios de tecnologías en salud (\$ billones)	\$1	\$1,3

### **Objetivo 3. Generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales.**

La fuerza laboral es el principal factor para el desarrollo económico y social de una Nación. En este sentido, una economía que goce de condiciones de pleno empleo, determinará una sociedad más equitativa, haciendo del acceso al mercado de trabajo la base de la inclusión social, con igualdad de oportunidades para que todas las personas puedan desenvolverse como agentes productivos del desarrollo y logren generar ingresos para alcanzar un nivel de vida que consideren digno. La generación de empleo, como componente del desarrollo humano, es el fundamento de la prosperidad social, ya que contribuye a la erradicación de la pobreza, reduce la exclusión, facilita el acceso a bienes, promueve la vinculación a servicios de protección social, fomenta la movilidad social y amplía las capacidades de los individuos para alcanzar una mejor calidad de vida.

En este orden de ideas, para lograr un mercado de trabajo más incluyente y equitativo, es necesario incrementar las oportunidades de empleo de calidad para todos los colombianos, haciendo énfasis en las poblaciones vulnerables, a través de políticas de gestión, coordinación y promoción del trabajo, consolidando temas como el servicio público de empleo, el esquema de certificación de competencias laborales, la formación para el trabajo y el desarrollo humano, y el uso de estándares ocupacionales en la gestión del recurso humano. Además, se requiere aumentar la formalización laboral y la calidad del empleo, a través de la afiliación a la seguridad social —contemplando una mayor promoción de sus beneficios, fortaleciendo la inspección, vigilancia y control, y estableciendo esquemas alternativos de afiliación—, y promover la protección económica en la vejez mediante el diseño de la política pensional que mejore el tiempo de reconocimiento de las mesadas pensionales y que brinde una protección integral a los adultos mayores.

#### **a. Aumentar la formalización y calidad del empleo.**

##### **1) Proteger a la población ocupada a través de la seguridad social.**

El Ministerio del Trabajo promoverá el aumento de la cobertura de los servicios de protección social (salud, pensiones, riesgos laborales, cajas de compensación familiar y protección al

cesante) ofrecidos a la población trabajadora (formal o informal), bien sea a través de contribuciones, ahorro o subsidios. De la misma manera, el Gobierno nacional establecerá las medidas para afiliar a los trabajadores, dependientes e independientes, con ingresos inferior a un SMLMV al sistema de seguridad social integral. Así las personas podrán contar con protección en salud, a riesgos inherentes al trabajo y protección económica en la vejez. De manera particular, se promoverá la afiliación al mecanismo de protección al cesante, así como su fortalecimiento y el aporte voluntario de los trabajadores al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec).

De igual manera, desarrollará una estrategia para mejorar las condiciones laborales de la población ocupada, su seguridad social y financiamiento, mediante el fortalecimiento de la red nacional de formalización y la implementación de la estrategia de seguridad social para todos. Dicha estrategia contará con componentes poblacionales y territoriales diferenciados y con el desarrollo de incentivos tanto para empleadores como para trabajadores a fin de que se vinculen a la seguridad social, impulsando la realización de alianzas público privadas para ello.

El Ministerio del Trabajo impulsará la simplificación de trámites para la vinculación a la protección laboral, en el Sistema General de Pensiones, el Sistema de Riesgos Laborales y el Sistema de Subsidio Familiar, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social.

Adicionalmente, se implementará el Sistema Único de Información en Riesgos Laborales, el cual permite monitorear el comportamiento de la accidentalidad y enfermedad de los trabajadores afiliados, al igual que los demás aspectos inherentes a la seguridad y salud en el trabajo (SST), incluido el avance en la implementación del Plan Nacional de SST 2013-2021; también definirá las medidas necesarias para evitar la selección adversa de afiliados por parte de las ARL y la distribución inequitativa de los costos generados por los riesgos de mayor incidencia siniestral u operativa.

## **2) Promover las ventajas de la formalización entre la población trabajadora**

El Ministerio del Trabajo promocionará los beneficios de la afiliación al Sistema de Seguridad Social y la importancia de la prevención de los riesgos, mediante campañas informativas, a través de medios masivos de comunicación u otros mecanismos, dirigidas de manera particular a sectores tradicionalmente informales.

Así mismo, se deberán desarrollar e implementar con los operadores de la seguridad social esquemas que reduzcan los costos de transacción para el empleador y el trabajador en todas las gestiones relativas a la seguridad social; especialmente, se deberá unificar la afiliación. De igual forma, se debe garantizar que el costo de transacción por el pago mensual de cotización de un trabajador al Sistema de Seguridad Social en ningún caso sobrepase el valor de su cotización mensual.

En la misma línea de los Beps y los esquemas de cotización por semanas, el Ministerio del Trabajo diseñará modelos operativos para que las poblaciones que se encuentren en sectores informales contribuyan a la seguridad social. Igualmente, deberá garantizar el tránsito adecuado entre estos sistemas y los esquemas formales de cotización.

También se requiere fortalecer el monitoreo del mercado laboral con el fin de conocer las condiciones laborales de toda la población, en especial la población ocupada, con énfasis en la formalidad y el trabajo decente.

### **3) Fortalecer la inspección, vigilancia y control en sector trabajo.**

Con el fin de contribuir a la formalización de las relaciones laborales, al respeto del derecho de asociación, al aumento en la afiliación y protección al Sistema de Seguridad Social el Ministerio del Trabajo desarrollará una política de inspección, vigilancia y control, orientada a generar el cumplimiento de las condiciones de trabajo digno y decente en el país, a través de los siguientes ejes temáticos: 1) la revisión y actualización del marco normativo de prevención, inspección, vigilancia y control del trabajo de manera que se ajuste a las condiciones actuales del país; 2) el desarrollo del enfoque de inspección preventivo, con énfasis en el sector rural y sectores críticos como el minero, hidrocarburos y puertos; 3) la formulación de pruebas piloto de inspección móvil de trabajo orientada a ampliar la cobertura en el sector rural, y, 4) el fortalecimiento de la articulación de las políticas de formalización y empleo a través de las direcciones territoriales del Ministerio del Trabajo. Igualmente, se debe fortalecer el papel de supervisión de la Superintendencia del Subsidio Familiar en el mejoramiento de la provisión de servicios a los afiliados y beneficiarios de las cajas de compensación familiar, incluido el servicio de formación en competencias laborales para la población cesante, a través del Fosfec y de la agencia de gestión y colocación de empleo de las CCF.

### **4) Promover y masificar los procesos de negociación colectiva en el país, tanto públicos como privados.**

El Ministerio del Trabajo deberá generar instrumentos para garantizar los procesos de negociación colectiva a escala nacional y local, por lo que se requiere desarrollar sistemas de información e indicadores que registren y permitan monitorear los avances en la discusión tripartita de los pliegos de condiciones dentro de las empresas y/o entidades del sector público. Así mismo, se requiere promover en las regiones mecanismos de empoderamiento de las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laboral para generar entornos confiables con acciones que reflejen el crecimiento regional y por consiguiente del país, en materia de derechos fundamentales en el trabajo, a saber: 1) la libertad de asociación, libertad sindical y derecho a la negociación colectiva; 2) la abolición del trabajo forzoso; y, 3) la eliminación de toda forma de discriminación en el trabajo, entre otros.

De igual manera, es necesario fortalecer las direcciones territoriales del Ministerio del Trabajo, buscando que cumplan con un rol más activo en los procesos de negociación colectiva. También se garantizarán los derechos de asociación de los trabajadores y la protección a las organizaciones sindicales y sus miembros.

Finalmente, se deberá crear el Observatorio de Derechos Fundamentales en el Trabajo, con el objeto de suministrar información, capacitación y difusión sobre los avances nacionales y regionales, entre otros aspectos.

### **5) Promover acciones frente a la migración laboral.**

En el país existe una alta movilidad poblacional interna e internacional que configura regiones expulsoras y receptoras de población, concentradas especialmente en las áreas metropolitanas y en pocos polos de desarrollo, lo que genera desequilibrios en los mercados de trabajo. Para abordar este tema, el Ministerio del Trabajo creará la Política de Migración Laboral, que promoverá acciones enfocadas hacia la garantía de igualdad de oportunidades para los trabajadores migrantes, contemplando, entre otros, los siguientes aspectos: 1) fortalecer las herramientas estadísticas de análisis y recolección de datos que permitan cuantificar y caracterizar la movilidad laboral interna, fronteriza, internacional y de retorno; 2) fomentar y fortalecer el diálogo y la cooperación intergubernamental tanto nacional como local, en consulta con los interlocutores sociales, la sociedad civil y las organizaciones de trabajadores migrantes; 3) promover la migración laboral ordenada y regulada con base en los principios fundamentales del trabajo, fortaleciendo las herramientas de control, inspección y vigilancia para los trabajadores migrantes y la intermediación laboral hacia Colombia y fuera de ella; 4) mejorar la información, orientación y atención de población migrante y potenciales migrantes para mitigar y erradicar la trata de personas, la explotación laboral y el tráfico de migrantes; 5) adoptar y fortalecer acciones que promuevan la afiliación del Sistema de Protección Social y sus servicios para los trabajadores migrantes y sus familias; 6) coordinar la implementación de rutas de empleo, formación laboral y certificación de competencias para los colombianos en situación de retorno; y, 7) brindar acompañamiento y asistencia técnica frente a las negociaciones de tratados de libre comercio y acuerdos de prestación de servicios

#### **b. Incrementar las oportunidades de enganche laboral en empleos de calidad.**

##### **1) Promover el enganche laboral y calidad del empleo para jóvenes, mujeres y víctimas.**

El Ministerio del Trabajo, en articulación con las entidades competentes, se encargará de las siguientes acciones:

- Desarrollar rutas de atención para jóvenes que promuevan su empleabilidad.

- Generar incentivos para que las empresas faciliten el acceso de las mujeres al mercado laboral, tales como la flexibilización de los horarios de trabajo, el teletrabajo y la creación de guarderías en los lugares de trabajo.
- Promover campañas y estrategias comunicativas que promuevan la conciliación de la vida familiar y laboral.
- Promover mejores y más igualitarias condiciones laborales para las mujeres a través del fortalecimiento de la estrategia Equipares.
- Fortalecer la ruta de empleo y autoempleo rural y urbano para la población víctima del conflicto armado, definida en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual tiene como fin reparar a la población, restituyendo sus capacidades laborales con el fin de generar un autosostenimiento en el mediano y largo plazo.

## **2) Consolidar y masificar en todo el país el Servicio Público de Empleo y las ventanillas únicas de atención de servicios de empleo y emprendimiento.**

El Ministerio del Trabajo a través de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, definirá un plan de ampliación de sus servicios a todo el país, y logrará la unificación de vacantes en los términos definidos por la Ley 1636 de 2013. El monitoreo de las principales variables del Servicio de Público Empleo tendrá en cuenta el registro de poblaciones especiales, tales como los jóvenes y las mujeres.

Así mismo, el Ministerio del Trabajo y la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, junto con otras entidades del Gobierno que tengan competencias en temas de empleo y emprendimiento, implementarán un esquema de ventanillas únicas de atención en los centros de empleo, con el fin de facilitar a los usuarios el acceso a la oferta estatal en dichos aspectos.

## **3) Desarrollo institucional del Esquema de Certificación de Competencias**

Como parte de la consolidación de la Estrategia de Formación de Capital Humano en el país, el Ministerio del Trabajo creará y desarrollará la estructura institucional y de funcionamiento del Esquema de Certificación de Competencias, que tendrá como responsabilidades, entre otras, la elaboración de estándares ocupacionales, la evaluación y certificación de las competencias de las personas. También definirá y promoverá la aplicación de estándares de calidad para programas, instructores y espacios de aprendizaje necesarios para mejorar la oferta de capacitación en las unidades vocacionales de aprendizaje en la empresa.

Las entidades participantes del nuevo Esquema de Certificación de Competencias deberán definir los lineamientos para la articulación de los procesos de certificación de competencias y

estándares ocupacionales con las políticas de empleo y trabajo del país, así como generar espacios de concertación con el sector productivo, para identificar las necesidades de cualificación.

Para los efectos de la certificación, las competencias serán exclusivamente las definidas en el Artículo 62 del Decreto 2852 de 2013. Las competencias transversales de que trata dicho decreto deberán hacer parte del Sistema Nacional de Cualificaciones. Para tal efecto, los ministerios de Educación y del Trabajo y el Sena, definirán las acciones de corto, mediano y largo plazo necesarias para alcanzar tal logro.

#### **4) Articulación de la formación para el trabajo y el desarrollo humano.**

En el marco del desarrollo de un sistema común que permita la movilidad de los estudiantes entre los diferentes niveles de formación; el MEN con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), deberán definir la estructura de operación y articulación de los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano, en particular de aquellos que no hacen parte de la oferta del componente de formación profesional del sistema de educación terciaria. En la misma línea, se deberá analizar la pertinencia de incluir este tipo de formación en la estructura por niveles definida para el resto del Sistema.

Debido a que gran parte de la acumulación de capital humano se genera a través de programas de capacitación laboral y de conformidad con el Decreto 681 de 2014, el Ministerio del Trabajo, con el apoyo del Sena, liderará la operación y ejecución del Programa de Reentrenamiento Laboral y Formación a lo largo de la Vida, que permitirá el aumento de la productividad de los trabajadores y el enganche laboral de los desempleados. Este programa se financiará con recursos del Sena y podrá ser ejecutado mediante la celebración de convenios con entidades sin ánimo de lucro, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto.

#### **5) Incorporación de estándares ocupacionales en la gestión del recurso humano**

El Ministerio del Trabajo liderará con el apoyo de las entidades que hagan parte del Esquema de Certificación de Competencias, el desarrollo de lineamientos para la incorporación de los estándares ocupacionales en la gestión del recurso humano dentro de las empresas. Para ello, encargará a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo la implementación de estos lineamientos.

Por otra parte, se deberán ajustar las escalas salariales y, en general, la gestión de recurso humano en las entidades públicas. Así, el Departamento Administrativo de la Función Pública definirá y desarrollará las acciones necesarias para garantizar la transición de las políticas de recurso humano en el sector público hacia un modelo de gestión de recurso humano por

competencias, de acuerdo con los lineamientos definidos por el nuevo Esquema de Certificación de Competencias.

Las entidades participantes del Esquema de Certificación de Competencias con la participación de los Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo (ORMET), deberán desarrollar una estrategia nacional y local para la construcción de estudios de prospectiva y perfiles ocupacionales. Por su parte, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, avanzará en la definición de necesidades de mano de obra en las regiones, de acuerdo con los procesos de gestión empresarial que se adelanta con los sectores prioritarios. Asimismo, el DANE deberá garantizar la operación y funcionamiento del Sistema Nacional de Información de Demanda Laboral (SINIDEL). Esta información junto con otros insumos, será utilizada por el Sena y otras entidades de formación profesional y para el trabajo, en la definición de su oferta de formación con pertinencia.

Finalmente, en el marco del CONPES Social 173 de 2014, el Ministerio del Trabajo implementará la política de estandarización de los procesos de prácticas laborales, pasantías, voluntariados y demás espacios de interacción de la población joven con el mercado laboral que no se encuentre regulado por el Código Sustantivo del Trabajo. En particular, como mínimo, deberán definirse: 1) las condiciones por cumplir para su desarrollo, 2) la duración, 3) los incentivos para empresas y personas que deciden usar estas figuras, 4) la certificación y validación de experiencia y competencias adquiridas en el oficio realizado, y, 5) el registro de personas y su inclusión en las estadísticas del mercado de trabajo.

Adicionalmente y en concordancia con lo dispuesto en los artículos 74 y 76 de la Ley 715 de 2001, las entidades territoriales deberán liderar acciones y gestionar recursos que conduzcan a la generación de trabajo digno y decente: más empleo, garantía de derechos, seguridad social y promoción del diálogo social.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Tasa de desempleo jóvenes (14 - 28 años)	16,4 %	13 %
Tasa de desempleo femenina	12,7 %	10,1 %

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Población colocada a través del Servicio Público de Empleo	180.000	450.000

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Población orientada laboralmente y remitidas a servicios de gestión y colocación	240.000	2.000.000

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Tasa de formalidad	34 %	36 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Afiliados activos a pensiones	9.204.915	10.704.915
Afiliados a riesgos laborales	8.943.090	10.743.090
Afiliados a Cajas de Compensación	7.266.265	8.866.265
Beneficios del mecanismo de protección al cesante asignados	21.000	320.000
Personas formadas en empresas	15.000	100.000

### c. Promover la protección a los ingresos en la vejez

#### 1) Desarrollar una estrategia para reducir los tiempos y para resolver con calidad los reconocimientos de pensiones, en particular en el Régimen de Prima Media.

El Ministerio del Trabajo y Colpensiones definirán los lineamientos y acciones para mejorar los tiempos de respuesta a las solicitudes de reconocimiento de pensiones. Para lo anterior, se requiere dotar a Colpensiones de la capacidad operativa suficiente para atender la demanda de servicios de los ciudadanos, afiliados, empleadores y pensionados, lo que se deriva en dos acciones: 1) el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, física y de recurso humano, y, 2) la definición de alternativas para financiar el aumento de capacidad operativa del sistema.

De manera adicional, se deben promover mecanismos para adecuar la oferta institucional, buscando mejorar la calidad de los servicios dirigidos a la población adulta mayor, entre ellos el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector trabajo para coordinar acciones en beneficio de esta población.

## **2) Fortalecer la capacidad institucional para el diseño y seguimiento de la política pensional y promover ajustes en el régimen de pensiones.**

El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público liderarán la concertación entre Gobierno y sectores en relación con los principios en que debe sustentarse el Sistema Integral de Protección a la Vejez en Colombia, sus eventuales modificaciones, y los potenciales ajustes que deberían introducirse al diseño institucional del Sistema General de Pensiones.

### **Objetivo 4. Cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía.**

El componente de formación de capital humano contiene las estrategias para el desarrollo de competencias que contribuyen a mejorar la interacción con la sociedad, la convivencia pacífica, la sostenibilidad ambiental, y el desarrollo tecnológico, así como en la generación de capacidades necesarias para insertarse exitosamente en el mercado laboral. El componente concibe la educación como el medio para acceder a formación de capital humano desde la primera infancia hasta la vida adulta, lo que permite el desarrollo y actualización de las competencias necesarias para los individuos, en cada uno de los entornos en que se desenvuelven.

En este sentido, el aprendizaje a lo largo del curso de vida implica dar acceso a las personas a los diferentes niveles educativos en cada etapa de formación, iniciando desde la primera infancia a través de la educación inicial y permitiendo el acceso posterior a cada nivel educativo facilitando el tránsito de una a otra y garantizando educación con calidad y pertinencia. Igualmente, incluye el aprendizaje de competencias técnicas específicas en determinadas ocupaciones, de competencias básicas para permitir el acceso a la información y el conocimiento, y de competencias transversales para la participación en entornos tanto laborales como sociales.

En consecuencia, este componente tiene los mayores efectos sobre la movilidad social al facilitar el acceso de las personas al mercado laboral con competencias pertinentes y al promover el desarrollo de las competencias necesarias para la convivencia en sociedad.

#### **a. Consolidar condiciones equitativas que permitan, dentro del marco de la protección integral, alcanzar y sostener el desarrollo integral y el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el territorio nacional.**

Para atender las principales problemáticas que afectan a los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes, se debe continuar garantizando la protección integral de sus derechos, seguir

trabajando por consolidar la articulación intersectorial lograda en la atención integral a la primera infancia, y extenderla hacia la infancia, la adolescencia y la juventud.

Para niños, niñas y adolescentes, la protección integral, entendida como la obligación del Estado de reconocer sus derechos, garantizarlos, prevenir su vulneración y restablecerlos ante las vulneraciones, actúa como el derrotero de las actuaciones dirigidas a esta población. Para la juventud, la promoción de las capacidades y potencialidades de las personas, marcan la pauta para trabajar por la generación de oportunidades, lo cual a su vez está sustentado en el ejercicio efectivo de la libertad.

A partir de los avances de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre, se ha planteado necesidad de construir rutas integrales de atenciones con enfoque de curso de vida, como instrumentos con los cuales se ordena, de manera articulada, pertinente, oportuna, con calidad y garantía de acceso, la acción del Estado para el desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Adicionalmente, la articulación intersectorial cobra mayor relevancia en algunas transiciones en momentos particulares del curso vital, como por ejemplo, el paso de la educación inicial a la educación básica. Lograr la generación de estas condiciones, requiere fortalecer la acción coordinada del Estado a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF).

A continuación se mencionan los ejes de trabajo que orientan la estrategia de atención integral para la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud:

### **1) Atender Integralmente con calidad.**

Durante el cuatrienio anterior, la Estrategia De Cero a Siempre construyó la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia, con la cual se concretó el conjunto de acciones requeridas para materializar las condiciones de vida que favorecen el desarrollo integral de esta población, y se orientó el desarrollo de las acciones dirigidas a la protección integral de los derechos de los niños y niñas en esta edad. Así, bajo la perspectiva de curso de vida, es prioritario para el Gobierno nacional construir e implementar las Rutas Integrales de Atenciones para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud, bajo el liderazgo del Comité Ejecutivo del SNBF, como herramientas para organizar y ajustar la oferta institucional requerida para garantizar los derechos de estos grupos poblacionales.

En este contexto, se diseñarán e implementarán rutas diferenciales de atención para garantizar que la atención brindada a los pueblos indígenas sea consistente con sus cosmovisiones, su organización institucional y sus sistemas propios de educación y salud, conforme al Decreto 1953 de 2014. De igual manera, se entablarán diálogos con comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales y con el pueblo rom, para el pilotaje de rutas específicas para estas poblaciones. Asimismo, se identificarán las acciones especializadas que la población con

discapacidad requiera en el marco de la Ruta Integral. En virtud del proceso de construcción de paz y reconciliación y la necesidad de reparación integral a las víctimas del conflicto, desde el ICBF y la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) se monitoreará la aplicación de una ruta especial de atención para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas del conflicto.

A continuación se mencionan las principales acciones para estos grupos poblacionales.

**Primera infancia.** Dando continuidad a los avances logrados por la Estrategia De Cero a Siempre en términos de atención integral a la primera infancia, se beneficiará a 2 millones de niños y niñas menores de cinco años con educación inicial en el marco de la atención integral en 2018, garantizando que de esta población se encuentren los niños y las niñas en pobreza extrema, en proceso de restablecimiento de derechos, en entornos carcelarios, víctimas de maltrato y violencia intrafamiliar, o que hayan sido víctimas del conflicto armado. De igual manera, se dará prioridad a la atención de niños y niñas con discapacidad, pertenecientes a comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, al pueblo rom y habitantes de zonas rurales dispersas. En los pueblos indígenas se dará atención a los niños y niñas en el marco del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) - Semillas de Vida.

Para el cumplimiento de este propósito, se diseñará e implementará un proceso de tránsito hacia la integralidad en los Hogares Comunitarios de Bienestar, que permita que el 80 % de ellos cumpla con las condiciones de calidad para la modalidad de educación inicial comunitaria en el marco de la atención integral, que se definan en la Estrategia De Cero a Siempre. Para las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral operadas por el ICBF (institucional, familiar y comunitaria) y por instituciones privadas, el Ministerio de Educación Nacional implementará el Sistema de Gestión de Calidad con el apoyo del ICBF, en al menos el 50 % de las unidades de servicio. Adicionalmente, el DPS extenderá el incentivo educativo del programa Familias en Acción a la educación preescolar, con el ánimo de estimular la cobertura educativa en este nivel.

Al recoger los avances logrados en el desarrollo del esquema de atención de niños y niñas durante los Primeros Mil Días de Vida, se implementará la ruta integral de atención en este rango de edad para todos los niños y las niñas; con la cual se buscará contribuir al fortalecimiento de la atención preconcepcional y gestacional, a la reducción de la mortalidad infantil, la mortalidad materna, la prevalencia de la anemia y la desnutrición en la primera infancia, así como al incremento de la cobertura del esquema completo de vacunación, la afiliación al SGSSS, la identificación durante el primer año de vida y la implementación de prácticas promotoras del desarrollo en esta edad. Esta estrategia tendrá un énfasis especial en las zonas rurales. Igualmente, se implementará la estrategia de pedagogía hospitalaria, entre el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Cultura en 300 instituciones del país. Como

complemento, el Programa Familias en Acción del DPS extenderá la cobertura del subsidio de nutrición de calidad a 300.000 familias más de manera articuladamente con la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.

Asimismo, a través de Coldeportes, se desarrollará y mejorará la oferta existente de espacios recreativos adecuados para la atención integral a niños y niñas en primera infancia, y se cualificará a cuidadores en recreación para primera infancia.

Al considerar el papel central de la familia durante los primeros años, el ICBF incluirá procesos de formación y acompañamiento a la totalidad de las familias de niños y niñas que reciben atención integral, apoyándolas en su labor de cuidado y crianza, a través de un componente de los servicios dirigidos a esta población; además, el MSPS entregará un ajuar de bienvenida para los recién nacidos y sus familias.

Con el fin de posibilitar el acceso de los hogares en pobreza extrema a la oferta de servicios del Estado, como se mencionó anteriormente en el apartado correspondiente al sistema de promoción social, se fortalecerá el acompañamiento familiar de la ANSPE, incluyendo el ajuste al instrumento guía del observador dirigido a los cogestores sociales, para definir las rutas, registro, reporte y seguimiento de amenazas frente a la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, se adelantarán procesos de cualificación del talento humano orientados a desarrollar conocimientos y habilidades particulares para el trabajo con la primera infancia y el perfilamiento de un quehacer humanizado y sensible, los cuales incluyen 46.000 personas desde el MEN en procesos dirigidos a favorecer una educación inicial de calidad, 60.000 agentes educativos desde el ICBF para la atención integral, la cualificación de 12.000 cuidadores en recreación para primera infancia desde Coldeportes, y la cualificación de 2.500 agentes educativos y culturales en derechos culturales, expresiones artísticas, literatura y primera infancia desde el Ministerio de Cultura. Todos estos procesos se adelantarán en el marco de la línea técnica establecida por el MEN para la cualificación del Talento Humano que trabaja con primera infancia.

Se apoyarán experiencias territoriales de participación significativa de niños y niñas en primera infancia y de apropiación del espacio público como entorno promotor del desarrollo. Adicionalmente se aportará en la producción y circulación de bienes y servicios para la primera infancia, tales como libros y contenidos específicos y se dinamizará la atención integral a la primera infancia en la infraestructura cultural del país. Asimismo, con el apoyo del Ministerio de

Cultura<sup>53</sup>, el ICBF y el Ministerio de Salud fortalecerán la oferta propia de Atención Integral con la creación de 300 Salas de Lectura en Familia o círculos de palabra en comunidades indígenas.

***Infancia y adolescencia.*** La implementación de Rutas Integrales de Atención para la Infancia y la Adolescencia requiere reconocer que la educación constituye su eje central. Por ello, en el marco de la implementación de la jornada única escolar y en el desarrollo de los programas de mejoramiento de la calidad educativa, el MEN garantizará que en los establecimientos educativos se incorporen atenciones y actividades relacionadas con la educación sexual integral, la promoción de la salud, la recreación, la actividad física, la formación deportiva, la expresión artística y cultural y el ejercicio de los derechos a la información, la asociación, la participación y la libre expresión.

Por su parte, a través de Coldeportes se promoverá el acceso de los niños, niñas y adolescentes a servicios deportivos, recreativos y de actividad física, a través de la vinculación de 2.700.000 niños y adolescentes al Programa Supérate, y de 1.286.977 a las escuelas de formación e iniciación deportiva. La promoción del deporte, la recreación y la actividad física se fortalecerá con la construcción de 120 escenarios recreo-deportivos para el desarrollo de programas de recreación, actividad física y deporte, y con el apoyo a mejoramiento y adecuación de 180 escenarios recreo-deportivos para el desarrollo de programas de recreación, actividad física y deporte.

Con el ánimo de fomentar los vínculos afectivos dentro de hogar, el buen trato y la conformación de entornos protectores, el Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, coordinará la implementación de la Política Nacional para las Familias Colombianas, y generará lineamientos para la creación de programas de fortalecimiento familiar en las entidades territoriales. El ICBF complementará este propósito con la atención de 560.000 familias a través de la modalidad Familias para la Paz, dirigida a promover los vínculos de cuidado mutuo en las familias, implementar procesos que les permitan crecer en concordia y bienestar, y prevenir la violencia basada en género e intrafamiliar.

Con respecto al consumo de sustancias psicoactivas en niños, adolescentes y jóvenes, y su involucramiento en las actividades de producción, tráfico, distribución, comercialización o porte, se diseñará una estrategia entre el MSPS, el MEN, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el ICBF, el DPS, el Sena y Coldeportes, enfocada en la promoción de los derechos y el ejercicio de la ciudadanía.

Como respuesta a las problemáticas de la trata de personas y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, se formularán lineamientos técnicos por parte de las entidades competentes,

---

<sup>53</sup> El Ministerio brindará la orientación técnica y aportará la dotación de libros, los cuales hacen parte de los 7,2 millones de libros que adquirirá durante el cuatrienio.

para desarrollar acciones intersectoriales de prevención en el marco de las políticas y los programas existentes, orientados a la conformación de entornos protectores. Igualmente, se formulará un plan nacional que garantice la atención a las víctimas y el restablecimiento de sus derechos. Se fortalecerán los centros de atención integral a víctimas de abuso sexual (CAIVAS) y se ampliará la cobertura de las modalidades especializadas de atención para esta población.

Para garantizar mayor idoneidad y oportunidad en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos (PARD), se fortalecerán las comisarías de familia con sus respectivos equipos interdisciplinarios y se desarrollarán procesos de formación y cualificación. De igual forma, con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se diseñarán protocolos específicos de atención para los niños, niñas y adolescentes, que permitan asegurar la prioridad de su atención en situaciones de emergencia.

***Juventud.*** Desde la Dirección del Sistema Nacional de Juventud se coordinará y verificará la implementación de los lineamientos para la generación de oportunidades para adolescentes y jóvenes, establecidos en el CONPES 173 de 2014, de acuerdo con las acciones y responsabilidades institucionales allí establecidas. Igualmente, se desarrollará una estrategia para la difusión, comunicación y acceso por medio digital y presencial a la oferta pública y privada para jóvenes; asimismo, se gestionará un banco de proyectos para el apoyo a iniciativas juveniles, y se gestionará la creación de un fondo de inversión para su financiamiento.

Finalmente, se buscará que el desarrollo de infraestructura física requerida e incluida dentro de las anteriores acciones pueda ser soportada con la vinculación del sector privado, a través de esquemas tales como las asociaciones público privadas (APP) para la restauración, diseño, construcción, dotación, operación y mantenimiento de la infraestructura del sector, en el marco de lo establecido en la Ley 1508 de 2012.

## **2) Consolidar el seguimiento, la evaluación y la gestión del conocimiento.**

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, implementará el Sistema de Seguimiento Niño a Niño en Primera Infancia, para que en el próximo cuatrienio el país cuente con información actualizada de todos los niños y las niñas que reciben atención integral. Para lo anterior, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia definirá las condiciones institucionales requeridas para el adecuado funcionamiento del sistema, y gestionará su efectiva realización a través del Comité Ejecutivo del SNBF. De igual manera, en el marco de la Comisión, se implementará el índice de valoración del desarrollo infantil como una herramienta para establecer la línea de base en materia de desarrollo en la primera infancia, que permita valorar los impactos de la política pública en esta población.

Para el seguimiento a la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el país y en las entidades territoriales, se fortalecerá el Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN) a

través del SNBF, para que proporcione información de todos los indicadores requeridos para los procesos de diagnósticos poblacionales y rendición pública de cuentas, que deben adelantar el nivel nacional, departamental y municipal. Asimismo, se promoverá la articulación de este sistema con otros sistemas de información existentes.

En términos de gestión de conocimiento para fomentar la toma de decisiones de política basada en evidencia, se implementará un programa de incentivos en coordinación con Colciencias y el SNBF, para el apoyo a investigaciones y estudios relacionados con la primera infancia, la infancia, la adolescencia, la juventud y el fortalecimiento de sus familias, de manera que en las universidades, las sociedades científicas, los grupos de investigación y la academia en general se genere conocimiento sobre el desarrollo, los contextos el impacto, la costo-efectividad de las intervenciones, así como el cambio de percepciones y parámetros culturales frente a esta población.

Asimismo, a través del Departamento Nacional de Planeación, en concertación con la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y el Comité Ejecutivo del SNBF, se desarrollará una agenda de evaluación con la cual se pueda establecer el impacto, pertinencia, calidad y efectividad de las políticas públicas y desarrollos normativos en los siguientes cuatro años.

De otra parte, se llevarán a cabo procesos de sistematización y documentación de experiencias significativas, que permitan compartir aprendizajes, oportunidades y retos en la implementación de políticas, planes, programas y proyectos, así como generar espacios de intercambio de experiencias. Finalmente, con el ánimo de fortalecer la información cuantitativa y cualitativa de la población adolescente y joven, se implementará la Primera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, así como la Encuesta Nacional de Situación Nutricional.

### **3) Fortalecer la participación y la movilización social.**

Desde la Presidencia de la República y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, se promoverán alianzas con organizaciones internacionales, gremios, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, ONG, fundaciones y medios de comunicación, para desarrollar estrategias de movilización dirigidas a posicionar la importancia social de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud y su reconocimiento como sujetos de derechos y actores fundamentales en el proceso de reconciliación y la construcción de paz.

Asimismo, con el apoyo de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, se incluirá en la agenda de cooperación internacional, el intercambio de experiencias en torno a la protección integral de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con los temas que se prioricen en el Comité Ejecutivo del SNBF. Asimismo, se pondrá en funcionamiento un espacio de armonización de la agenda de cooperación internacional con las prioridades establecidas por el Gobierno en el marco del SNBF.

De manera complementaria, se promoverá un desarrollo de alianzas público privadas en gestión de temas de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, denominadas Alianzas para el Desarrollo. Estas alianzas son entendidas como la confluencia voluntaria de actores estatales, privados, de sociedad civil sobre una agenda compartida de interés público, que tienen el potencial de multiplicar el impacto en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, a través del compromiso de complementariedad de las organizaciones privadas y de la sociedad civil.

De otra parte, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, gestionará acuerdos para desarrollar acciones bilaterales con los países de frontera en pro del desarrollo integral de esta población. El ICBF, en calidad de rector del SNBF, brindará asistencia técnica a 100 entidades territoriales para impulsar la creación y consolidación de espacios de participación de niños, niñas y adolescentes en las instancias del SNBF. En lo respectivo a la participación de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto, la UARIV, con el apoyo técnico del ICBF, orientará a los entes territoriales en la implementación del protocolo de participación (Resolución 00623 de 22 de septiembre de 2014) para este segmento de población, el cual se orienta a promover su reconocimiento como sujetos de derechos.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional implementará una estrategia de fortalecimiento y seguimiento de la participación significativa de niños, niñas y adolescentes en los establecimientos educativos, que incluya su involucramiento con los comités del Sistema Nacional de Convivencia Escolar. Finalmente, elaborará y aplicará un módulo de participación significativa en el marco del Programa de Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, el cual será divulgado para su aplicación en todos los establecimientos educativos del país. Para la primera infancia en el marco de la Estrategia De Cero a Siempre se diseñará un esquema intersectorial que haga visible social y culturalmente las formas de participación de los niños y niñas menores de cinco años.

#### **4) Profundizar la estrategia en el ámbito territorial**

Promover el desarrollo integral y garantizar los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, exige fortalecer las capacidades de gestión de la política pública en las entidades nacionales y territoriales, así como impulsar la formulación e implementación de políticas específicas y diferenciales para la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud, garantizando tránsitos adecuados en la atención para cada momento del curso de vida.

Gracias a los múltiples y positivos resultados de la Estrategia De Cero a Siempre en todo el territorio nacional durante los últimos cuatro años, el Gobierno nacional impulsará su reconocimiento como Política de Estado y asegurará su sostenibilidad, buscando que las acciones de carácter técnico y de gestión queden claramente institucionalizadas en los sectores competentes. De la misma forma, se formulará una política nacional para la infancia y la

adolescencia liderada desde el Comité Ejecutivo del SNBF, el cual deberá garantizar su adecuada articulación y coordinación con la política de primera infancia y la política nacional para las familias colombianas, así como la armonización y articulación de los sistemas administrativos relacionados con la garantía de los derechos de estas poblaciones.

Con el fin de que estas políticas se reconozcan como prioridades en los Planes de Desarrollo Territoriales, se garantice la articulación de sus acciones entre el nivel nacional y los gobiernos departamentales, distritales y municipales y se impulse su sostenibilidad a largo plazo, la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y el Comité Ejecutivo del SNBF diseñarán e implementarán una estrategia intersectorial de fortalecimiento, asistencia y cooperación técnica territorial para la implementación de las políticas nacionales de primera infancia, infancia y adolescencia en todo el territorio nacional. Esta estrategia incluirá un componente de apoyo en la formulación de proyectos a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías y promoverá la articulación de diferentes fuentes de financiación, incluyendo la promoción de asociaciones con el sector privado.

El Gobierno nacional a través de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia reglamentará la educación inicial como primer nivel del sistema educativo, establecerá las competencias para los diferentes actores, así como los mecanismos y el financiamiento de su inspección, vigilancia, control, asesoría técnica y fortalecimiento de las unidades de servicio, y definirá el proceso de tránsito hacia la educación básica.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional fortalecerá la labor de las secretarías de educación certificadas para abordar las acciones correspondientes a la educación inicial en el marco de la atención integral, a través de la implementación del modelo de gestión de la educación inicial que contiene los macroprocesos, procesos, subproceso y funciones para la implementación de este nivel educativo.

## **5) Fortalecer la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia**

El Gobierno nacional propuso los lineamientos de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la construcción de proyectos de vida a través del CONPES Social 147. La estrategia planteada se construyó alrededor de cuatro ejes estratégicos (intersectorialidad, desarrollo humano y proyecto de vida, servicios de derechos sexuales y reproductivos, salud sexual y reproductiva, y monitoreo y evaluación). Esta estrategia se implementó en 192 municipios en una fase piloto y se propone para el cuatrienio bajo el liderazgo del ICBF la ampliación a 300 municipios los cuales serán priorizados en los departamentos con las mayores tasas de embarazo adolescente y, al interior de estos, entre los municipios que concentren los nacimientos en madres menores de 20 años.

En el marco de la Ruta Integral de Atenciones, se desarrollarán atenciones especializadas, por parte del ICBF y las entidades territoriales, para el restablecimiento de los derechos de las niñas y adolescentes embarazadas menores de 14 años, la prevención del embarazo subsiguiente y el acompañamiento en la configuración de un proyecto de vida para las adolescentes que están embarazadas o que ya son madres. Además, se ampliará la cobertura de la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva y derechos sexuales y reproductivos (SSAAJ —Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes—, Iniciativas Juveniles, PESCC —Programas de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía—, Generaciones con Bienestar, entre otros) en aquellas regiones con mayor incidencia de maternidad temprana y se definirán lineamientos y abordajes que permitan una mayor cobertura en las zonas rurales del país.

Finalmente, como parte del eje de monitoreo y seguimiento, se diseñarán e implementarán los módulos que permiten el cálculo de la maternidad adolescente en la Encuesta de Calidad de Vida o en la Encuesta Longitudinal de Protección Social, de tal manera que se posibilite el seguimiento anual a este indicador.

#### **6) Reformular la estrategia nacional para erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador.**

Las entidades que conforman el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador (CIETI), reformularán e implementarán la política enfocada a la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del joven trabajador, con énfasis en las siguientes acciones: 1) fortalecer las estrategias de prevención; 2) proponer estrategias en territorio con enfoques diferenciados con contenidos y metodologías específicas para cada momento del ciclo de vida; 3) actualizar y racionalizar la lista de actividades prohibidas y construir una lista de actividades permitidas para los adolescentes trabajadores; 4) diseñar mecanismos costo-eficientes para la identificación de niños, niñas y adolescentes con enfoque diferencial (poblacional y sectorial); 5) realizar ajustes en la arquitectura institucional de la política pública de trabajo infantil para mejorar la articulación y la efectividad en los procesos de intervención a los niños, niñas y adolescentes trabajadores; 6) diseñar un mecanismo de articulación efectivo con el sector empresarial y sindical donde se origine la movilización social para la erradicación de la problemática; 7) generar una oferta para el uso creativo del tiempo libre y realizar un inventario de la oferta institucional en los territorios para dar integralidad en la búsqueda de niños, niñas y adolescentes; 8) estructurar acciones con la participación del Estado y el sector privado para generar una transformación cultural en la familia y la sociedad para en la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador; y, 9) desarrollar iniciativas normativas que respondan a la problemática laboral de los adolescentes autorizados a trabajar, que incluya el sistema de Riesgos Laborales y que fortalezca su formación académica y especialización en el trabajo.

En la misma línea, se deben fortalecer técnicamente los inspectores de trabajo, comisarios de familia y alcaldes municipales en los instrumentos de inspección del trabajo para la autorización de los permisos de trabajo, en pro del cumplimiento de los objetivos de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil, la protección al adolescente trabajador y el fortalecimiento al seguimiento a la inspección, vigilancia y control de las empresas.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Barreras de acceso a servicios para el cuidado y atención integral de la primera infancia	9,7 %	5 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Niños y niñas con educación inicial, en el marco de la atención integral	1.051.005	2.000.000
Porcentaje de hogares comunitarios que cumplen los estándares de la estrategia De Cero a Siempre	0	80 %
Porcentaje de unidades de servicio con esquemas de fortalecimiento que generen capacidades para gestionar procesos de calidad	0	50 %
Entidades territoriales con acompañamiento para la implementación de la Ruta Integral de Atenciones	150	350
Agentes educativos cualificados para la atención integral a la primera infancia	49.672	110.000
Salas de Lectura o Círculos de Palabra beneficiadas con dotaciones de libros para la primera infancia	28	300
Libros y material audiovisual adquirido y producido para la primera infancia	8.227.618	6.875.000

Indicador de seguimiento quinquenal	Línea base (2010)	Meta a 2015
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están embarazadas	19,5 %	18 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
----------	-------------------	-------------

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Municipios con acompañamiento para la implementación de la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia.	192	300
Municipios con asistencia técnica para la implementación de las rutas de atención integral para la restitución de derechos de la menor de 14 años embarazada.	20	80

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Tasa de trabajo infantil	9,7 %	7,9 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Programas implementados para la prevención y disminución del trabajo infantil en sectores estratégicos	0	4

### b. Fortalecimiento de la educación inicial

La educación inicial es el eje del desarrollo integral y punto de partida del sistema educativo y del aprendizaje a lo largo de la vida. En este sentido, para potenciar el desarrollo de los niños menores de cinco años, la educación inicial se constituirá como parte del Sistema Educativo Nacional y su implementación será obligatoria, con una perspectiva de atención integral. Se proponen cuatro áreas de intervención.

- **Posicionamiento de los lineamientos técnicos y orientaciones para la educación inicial.** Este conjunto de criterios conceptuales, metodológicos y técnicos están asociados con la implementación del referente técnico en educación inicial, las orientaciones pedagógicas y el lineamiento de cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia.
- **Gestión de la calidad.** Se implementará un sistema de gestión de la calidad para las modalidades de educación inicial. Esta línea estratégica define unos criterios y estándares para la prestación de servicios de educación inicial, con el propósito de garantizar la calidad de las atenciones.
- **Excelencia del talento humano.** Articulado al sistema de calidad, se cualificará el talento humano encargado de atender los procesos educativos en la primera infancia; con esto se pretende generar procesos de actualización permanente en temáticas que aportan a la comprensión del sentido y alcance de la educación inicial.

- **Seguimiento a los niños y niñas.** El Ministerio de Educación Nacional continuará estructurando e implementará el sistema de seguimiento niño a niño en coordinación y con la participación activa de las entidades que conforman la Comisión Intersectorial. El objetivo de este sistema es llevar a cabo un mejor seguimiento a las atenciones prioritarias definidas en el marco de la Comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

### c. Acceso con calidad y pertinencia a la educación básica, media y superior

Lograr un país con alta acumulación de capital humano requiere garantizar el acceso de la población a los diversos procesos de formación. Una educación que permita a todos los colombianos lograr un aprendizaje continuo a lo largo de la vida, desde la primera infancia hasta su incursión y permanencia en el sector productivo, permitiendo el desarrollo y actualización de las competencias necesarias para la vida laboral y para relacionarse socialmente. Asimismo, asegurar el aprendizaje a lo largo de la vida, implica dar acceso a las personas a los diferentes niveles educativos en cada rango de edad y etapa de formación — inicial, básica, secundaria, media, superior y FTDH—, facilitando el tránsito de una a otra. A continuación se presentan las principales estrategias para el alcance de este propósito, las cuales se desarrollan en detalle en el capítulo pilar de Colombia la más Educada.

#### 1) Ampliación de coberturas con enfoque de cierre de brechas

El Gobierno nacional buscará aumentar la cobertura en todos los niveles educativos. En este sentido, la política educativa deberá estar orientada al cierre de brechas en la cobertura urbana y rural, entre regiones y subregiones, poniendo especial énfasis en la educación media y superior. El mejoramiento y la ampliación de la infraestructura educativa, el fortalecimiento y acceso a la educación media y su articulación con la educación superior y la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (FTDH), y el desarrollo de incentivos y programas para la permanencia, son las principales herramientas para un mayor acceso al sistema educativo y para el cierre de brechas en coberturas.

### Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de la población evaluada en el sector oficial en las pruebas Saber 5 que sube de nivel de logro respecto a la línea base	0 %	12 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2015
Porcentaje de estudiantes en establecimientos focalizados por el Programa Todos a Aprender en niveles Satisfactorio y Avanzado en pruebas de Lenguaje Saber 5.	29 %	36,6 %
Porcentaje de estudiantes en establecimientos focalizados por el Programa Todos a Aprender en niveles Satisfactorio y Avanzado en pruebas de Matemáticas Saber 5.	21,7 %	28,2 %
Docentes por tutor en el programa Todos a Aprender	31,6	20

Meta Intermedia	Línea base (2012)	Meta a 2018
Tasa de supervivencia de grado primero a once	39,3 %	48 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2015
Porcentaje de matrícula oficial con conexión a internet	64,2 %	90 %
Proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio	88,4 %	93 %
Tasa de deserción intra-anual de educación preescolar, básica y media	3,6 %	3 %

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de cobertura bruta en educación media en la zona rural	59,3 %	69 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Sedes rurales intervenidas con mejoramiento o construcción de infraestructura	0	1.000

## 2) Excelencia docente

La calidad de los maestros es uno de los principales determinantes del aprendizaje de los estudiantes. Por esta razón, se buscará atraer, formar y promover al mejor capital humano para que sean los docentes del sistema educativo colombiano. Lo anterior se logrará mediante la implementación de los siguientes mecanismos:

- Mejoramiento de la formación previa al ejercicio, fomentando los programas de licenciatura con estándares altos de calidad y con requisitos de ingreso igualmente elevados para sus estudiantes.
- Ajuste en los procesos de selección de maestros y profesores buscando que quienes ingresen a la carrera docente sean aquellos con las competencias e idoneidad necesarias. En particular, se buscará que los mejores egresados de licenciaturas y carreras profesionales sean quienes ingresen a la carrera.
- Formación durante el ejercicio de la carrera docente, en programas de educación superior o en capacitaciones situadas y con acompañamiento, permitiendo a los profesores y maestros desarrollar, actualizar o profundizar sus conocimientos y competencias. Se facilitará el acceso a esta formación mediante programas de créditos condonables que promuevan el alto desempeño académico y docente.
- Fortalecimiento de la evaluación del desempeño del docente en función del mejoramiento continuo.
- Mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes buscando que los salarios de los docentes se nivelen al de los profesionales de áreas del conocimiento de alta remuneración, iniciando con los niveles de enganche.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de docentes que entran al magisterio que se encuentran en los quintiles superiores (4 y 5) de las pruebas Saber Pro en Razonamiento Cuantitativo	36,2 %	45 %
Porcentaje de docentes que entran al magisterio que se encuentran en los quintiles superiores (4 y 5) de las pruebas Saber Pro en Lectura Crítica	31,3 %	40 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Bachilleres beneficiados con crédito - beca para programas profesionales de licenciatura en Instituciones Educativas Certificadas con alta calidad	249	2.000
Porcentaje de programas de licenciatura con acreditación de alta calidad	11,4 %	15 %
Porcentaje de estudiantes de licenciatura en nivel de desempeño alto	3,3 %	13,2 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
(Nivel 3) en pruebas de Razonamiento Cuantitativo de Saber Pro		
Porcentaje de estudiantes de licenciatura en nivel de desempeño alto (Nivel 3) en pruebas de Lectura Crítica de Saber Pro	9,8 %	14,7 %
Porcentaje de personas que ingresan a programas de licenciatura que están en los dos quintiles superiores de las pruebas Saber 11	60,5 %	80 %

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de docentes oficiales de educación preescolar, básica y media con formación de postgrado	28,5 %	38 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Docentes o aspirantes docentes beneficiados con recursos de la nación para mejorar su nivel de formación a nivel de postgrado	68	17.000

### 3) Implementación de la jornada única

Por el impacto en la calidad y en equidad que implica la jornada única, se iniciará su implementación en los establecimientos educativos oficiales del país, con una programación realista que considere distintas fases y necesidades en infraestructura, maestros, alimentación escolar, y el uso pedagógico de tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Este proceso no debe ser sinónimo exclusivo de más horas de formación. Aunque sí implica que los estudiantes pasen más horas en el sistema educativo, este tiempo adicional se orientará principalmente a la formación en áreas críticas como matemáticas, lenguaje y ciencias, pero también la formación en competencias transversales para el desarrollo social, personal y emocional.

La implementación de la jornada única se hará de manera gradual, empezando por ejercicios pilotos de formación en las áreas mencionadas en contrajornada, pasando por la implementación en los establecimientos que tienen una jornada (mañana o tarde), y avanzando hacia el alistamiento de todos los insumos (docentes, infraestructura, alimentación, transporte) necesarios para la implementación en todos los establecimientos. Los requisitos del país en materia de infraestructura para la implementación de la jornada única se atenderán mediante el diseño e implementación de un Plan Maestro de Infraestructura Educativa que identifique las

necesidades específicas de cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción de espacios educativos, y que defina mecanismos eficientes para su financiamiento, contratación y ejecución. Por lo anterior, con el objetivo de alcanzar una infraestructura educativa de calidad se buscarán fuentes de financiamiento alternativas y se contemplará la posibilidad de implementar nuevos esquemas de contratación para el mejoramiento, construcción, dotación, operación y mantenimiento de establecimientos escolares, que mediante la integración de servicios bajo una misma unidad contractual permitan realizar una adecuada prestación de la educación y sus servicios conexos. Para el logro de estos propósitos, se buscará la articulación financiera con las entidades territoriales así como con el sector privado, con quienes se estudiará la conveniencia de implementar la figura de las asociaciones público privadas (APP).

#### **4) Incentivos en la asignación de recursos para promover la calidad**

En busca de fortalecer la gestión territorial, fundamental para el mejoramiento de la calidad educativa, es necesario implementar medidas que propendan por la equidad y la eficiencia de la asignación del componente de Educación del Sistema General de Participaciones (SGP). El esquema de financiamiento de la educación en Colombia deberá permitir la asignación de recursos para incentivar a los diferentes actores del sistema (secretarías, establecimientos educativos, estudiantes, etc.) a mejorar la calidad de la educación. Estos incentivos deberán otorgar recursos al alcanzarse metas puntuales en indicadores objetivos de calidad y de desempeño, y construirse con base en los costos de una canasta educativa que se actualice periódicamente. Igualmente se promoverá la concurrencia, subsidiariedad y complementariedad de los recursos para educación con aportes de las entidades territoriales.

#### **5) Convivencia escolar**

Con el fin de prevenir y mitigar la violencia escolar y el embarazo adolescente y fortalecer la formación ciudadana, se adelantarán las acciones necesarias para la efectiva implementación de lo previsto por la Ley 1620 de 2013, por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar.

#### **6) Articulación de la formación y acceso con calidad en la educación superior y la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano**

Para la acumulación de aprendizajes a lo largo de la vida, y el mejoramiento del tránsito entre la educación media y los niveles de la educación superior y la FTDH, y entre estos y otros esquemas de formación y el mundo productivo, se propone avanzar en tres líneas complementarias entre sí:

- La primera se relaciona con la creación de un sistema de educación terciaria que permita articular las ofertas educativas de carácter técnico profesional,

tecnológico y universitario, y las ofertas de la FTDH. Este sistema promoverá la formación técnica y tecnológica al concebirla como formación profesional y al permitir alcanzar mayores niveles de cualificación y profundización a sus estudiantes.

- La segunda línea se enfoca en el fortalecimiento de la articulación del sistema de educación media con la educación superior y la FTDH. En este marco se propone el trabajo conjunto entre las instituciones educativas, instituciones de educación superior, e instituciones de FTDH, para facilitar el tránsito de los estudiantes de un nivel a otro.
- La tercera línea consiste en la implementación de un sistema de acumulación y transferencia de créditos dentro del sistema de educación en el marco de los procesos de aseguramiento de la calidad, que faciliten el tránsito dentro y entre el nivel universitario y la formación profesional.

Por otra parte, se fortalecerá el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación, promoviendo el crecimiento de la matrícula de las instituciones acreditadas y el mejoramiento de las condiciones de calidad de las Instituciones de Educación Superior del país; además, se fomentarán los procesos de acreditación de alta calidad institucionales y la competitividad de las IES colombianas a nivel internacional, reflejada en un mejor posicionamiento en rankings internacionales. El acceso con calidad a la educación superior se promoverá a partir de una oferta considerable de créditos condonables, tanto para programas técnicos y tecnológicos, como para programas universitarios. Estas permitirán que estudiantes de buen desempeño académico, pero con dificultades económicas para cubrir el costo de las matrículas y del sostenimiento, logren vincularse y permanecer en la educación superior. Igualmente, se brindarán apoyos a la oferta, mediante acuerdos de desempeño con las IES.

Por último, se diseñará la Política de Educación en Maestrías y Doctorados, orientada a fortalecer y cualificar la formación en estos niveles y a garantizar que los programas de formación cumplan con estándares de calidad y pertinencia. Una herramienta fundamental en el desarrollo de este proceso lo constituirá el Subsistema Nacional de Educación en Maestrías y Doctorados, el cual será liderado por el Ministerio de Educación Nacional quién lo estructurará y liderará.

## **7) Pertinencia de la educación superior y de la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano**

Un elemento adicional que facilita la movilidad de las personas entre el sistema educativo y el mercado de trabajo es un marco nacional de cualificaciones. El marco es un instrumento para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las actitudes en un esquema de niveles de acuerdo a un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados por las personas. Este

permite la interlocución entre las competencias requeridas por los empleadores y las desarrolladas en el proceso de formación.

El marco se materializará a través de un decreto expedido por el MEN, resultado de un proceso de consulta con los actores relevantes.

#### **8) Ajustes institucionales para fomentar la calidad, cobertura y mayor vigilancia a la educación superior.**

Con el objetivo de mejorar los procesos de inspección, vigilancia y control; y en el marco de la Ley 1740 de 2014; se creará una superintendencia para la educación superior. Esta superintendencia se encargará de hacer seguimiento al funcionamiento de las instituciones de educación superior con el fin de garantizar la calidad y la continuidad del servicio educativo, velando por los intereses de los estudiantes, padres de familia, personal administrativo y docentes en un contexto de absoluto respeto por la autonomía universitaria.

Complementando lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional expedirá una nueva reglamentación para la convalidación de títulos, procurando velar por la calidad y comparabilidad de las cualificaciones obtenidas en el exterior.

Finalmente, se ampliará y hará más eficiente el acceso al crédito financiero por parte de las instituciones de educación superior. Para esto, el Icetex tendrá dentro de sus competencias el otorgamiento de créditos para proyectos de desarrollo de las instituciones, asumiendo las funciones del Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior (Fodese).

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Porcentaje de cupos de educación técnica y tecnológica con acreditación de alta calidad	9,6 %	15 %

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos cupos en educación técnica y tecnológica	159.365	150.000
Tasa de deserción en educación técnica y tecnológica	21,3 %	15 %

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de cobertura en educación superior	45,5 %	57 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa mínima de cobertura departamental de educación superior	11,7 %	20 %
Nuevos cupos en educación superior financiados con recursos públicos	434.000	400.000
Tasa de deserción de educación superior	10,4 %	8 %

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de mejora en el promedio nacional en Saber Pro con respecto a la línea base	0 %	12 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Becas a población vulnerable	23.067	125.000
Porcentaje de créditos de Icetex destinados a matrícula en programas o instituciones de alta calidad	37,4 %	65 %
Docentes de educación superior con formación doctoral	7.300	10.000
Ganancias en puestos de las universidades colombianas en ranking internacionales	0	25

## 9) Colombia libre de analfabetismo

La formación de ciudadanos con capacidad de convivir en paz, y que respondan a las necesidades locales y globales en los entornos social, económico, cultural y ambiental, se forja garantizando a la población su alfabetización. Por lo anterior, se implementarán las acciones necesarias para reducir la tasa de analfabetismo en el país, mediante el fortalecimiento de los convenios creados para la formación de jóvenes y adultos en ciclo 1 y mejorando la identificación de la población analfabeta a través del robustecimiento de las fuentes de información y sistemas de registro.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de analfabetismo para población de 15 años y más	6,27 %	3,8 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Nuevos jóvenes y adultos alfabetizados	321.889	800.000

### 10) Colombia bilingüe

La mejora de las competencias de los estudiantes colombianos en el dominio del idioma inglés se llevará a cabo a través de:

- Diagnósticos a docentes para orientar mejor los programas de formación para ellos y para asegurar su ubicación adecuada en los establecimientos educativos.
- Ampliación del número de docentes de inglés con nivel intermedio alto.
- Formación en pedagogía en la enseñanza del inglés para docentes.
- Apoyo de profesores nativos a establecimientos y entidades territoriales.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Docentes del sector oficial de inglés evaluados con nivel B2 o superior del Marco Común Europeo	43 %	70 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Docentes formados en inglés	4.293	8.000

### 11) Sistema Educativo Indígena Propio

En el marco del Decreto 1953 de 2014 el Gobierno nacional deberá realizar las acciones necesarias para la socialización, estructuración administrativa e implementación de sus

disposiciones en relación con el Título III “Sobre la administración del sistema Educativo Propio Indígena”.

## **12) Articulación del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional Decenal de Educación y de los planes locales de desarrollo**

La formulación del Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2025 tendrá en cuenta los lineamientos definidos por el presente Plan así como los resultados alcanzados por el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016. Los planes de desarrollo departamentales, municipales y distritales deberán articularse, en lo relacionado con la educación, en lo definido en el presente Plan y el Plan Nacional Decenal de Educación vigente en el momento de su formulación.

### **d. Formación de ciudadanos integrales para la convivencia pacífica a través del fomento a la lectura, la construcción de proyectos de vida en torno a la cultura y el deporte y el desarrollo de actividades lúdicas y recreativas**

Las actividades lúdicas, recreativas y deportivas también juegan un papel fundamental en este proceso al fortalecer los valores del ser humano en contextos de distensión y de empatía con sus pares. Además, estos ambientes contribuyen al desarrollo y fortalecimiento de competencias para la vida en sociedad, facilitan la integración de las comunidades, y consolidan la identidad regional y nacional. En este sentido, en el próximo cuatrienio el Gobierno nacional promoverá el mayor acceso de la población colombiana, especialmente de la más pobre y vulnerable, a actividades físicas y a aquellas relacionadas con la lectura, la escritura, y la formación musical y deportiva.

## **1) Impulsar la lectura y la escritura: Leer es mi cuento, una apuesta por la equidad**

La lectura por placer que los niños adquieren en sus primeros años es un elemento fundamental para su formación integral, se convierte en instrumento de progreso personal en las diferentes etapas del ciclo vital y de mejoramiento de la calidad de vida. La lectura es un bien cultural que ofrece una de las experiencias humanas más enriquecedoras, pues quienes leen por gusto son quienes más acceden al disfrute y a la creación de todos los demás bienes y servicios culturales. De igual forma, la lectura y la escritura que las personas desarrollen en la primera infancia son el mecanismo inicial para la acumulación de capital humano, lo que le convierte en instrumento de progreso personal y, por tanto, la mejor herramienta para la equidad. Por lo anterior, dando continuidad al Plan Nacional de Lectura y Escritura *Leer es mi cuento*, se propone incrementar el promedio de libros leídos por la población colombiana, a través de las siguientes acciones:

- Continuar con la estrategia de adquisición de libros y otros materiales impresos, audiovisuales y digitales, para la dotación de bibliotecas públicas, centros de

desarrollo infantil temprano del ICBF, hogares menos favorecidos como las familias de la Red Unidos y las familias de las viviendas de interés prioritario.

- Formar al personal bibliotecario en competencias para el uso creativo de las TIC en el diseño e implementación de servicios bibliotecarios y en el posicionamiento y promoción de la biblioteca pública.
- Continuar con la estrategia de conectividad a través de internet para todas las bibliotecas públicas de la Red Nacional, contando con el apoyo y la gestión del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y las administraciones locales.
- Ampliar el servicio de conectividad a través de internet permanente y velocidad de conexión eficaz para todas las bibliotecas públicas de la Red Nacional.
- Crear nuevos contenidos culturales dirigidos a aumentar el índice de lectura de los colombianos.
- Incrementar la oferta pública de libros al acceso de los colombianos, estrategia que se pretende consolidar a través de libros y material audiovisual adquirido.

La creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas que conforman la Red Nacional de Bibliotecas, así como las acciones encaminadas al aumento del índice de lectura de los colombianos, contará, en parte, con los recursos del impuesto nacional al consumo en el servicio a la telefonía móvil.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Promedio de libros leídos por la población colombiana	1,9	3,2

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Bibliotecas públicas adscritas a la Red Nacional con conectividad	82 %	85 %
Bibliotecarios formados en competencias TIC para el diseño, prestación y divulgación de servicios	n.d.	1.800
Nuevos contenidos impresos, audiovisuales y digitales	26	15
Nuevos libros y material audiovisual adquirido	10.192.486	7.237.000

## 2) Música para la convivencia y la reconciliación

Investigaciones relacionadas con el papel de las artes en la sociedad señalan que los estudiantes involucrados en programas artísticos como la formación musical, logran un mayor éxito académico y menores niveles de deserción, así como mayores habilidades sociales. Adicionalmente, se ha evidenciado que dichos estudiantes generan una mayor capacidad para adaptarse eficazmente a situaciones adversas. Es por lo anterior que se hace evidente la necesidad de ampliar la cobertura de niños y jóvenes que participan en procesos de formación y práctica musical y mejorar la calidad de su comprensión y disfrute de la música, a través de las siguientes acciones:

- **Fortalecimiento de las Escuelas Municipales de Música:** Las Escuelas de Música contarán con asesoría en la adecuación acústica requerida para iniciar proyectos de mejoramiento de sus infraestructuras; se buscará incrementar tanto las coberturas poblacionales urbanas y rurales como el número de horas semanales de práctica y formación; las nuevas escuelas contarán con asesoría musical y pedagógica para el diseño y la diversificación de sus programas formativos, asimismo podrán disponer de asesoría en emprendimiento, dirigido a sus organizaciones comunitarias, con proyectos que se articulen a la escuela y se ampliará la dotación de instrumentos y materiales pedagógicos.
- **Dotación de instrumentos musicales:** Con el ánimo de fortalecer las escuelas de música e impulsar el fortalecimiento de las prácticas musicales, se realizarán convocatorias públicas en las modalidades de cofinanciación y compra conjunta, para aquellos municipios interesados en la dotación de instrumentos tradicionales y bandas de viento.
- **Cualificación y formación docente en música:** Se fortalecerán los procesos de formación y actualización de maestros con diferentes contenidos pedagógicos y técnicos, mediante una oferta diversa de programas, que van desde la actualización en diferentes prácticas musicales hasta la profesionalización.
- **Fortalecimiento Institucional:** Se fortalecerá el trabajo que realiza el programa BATUTA y se construirá un programa que articule sus acciones con el Plan Nacional de Música Para la Convivencia.

### Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Niños y jóvenes en procesos de formación musical	93.000	130.000

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Escuelas municipales de música fortalecidas	667	500
Dotaciones de instrumentos musicales entregadas	111	150
Maestros de música formados y actualizados mediante contenidos pedagógicos	618	600

### 3) Fomento del deporte, la recreación y la actividad física para desarrollar entornos de convivencia y paz

Coldeportes buscará contribuir a la construcción del tejido social del postconflicto vinculando a las diversas regiones del país a través de la recreación, la actividad física, el deporte social, el deporte formativo y el juego, mediante el desarrollo de estrategias de intervención orientados a todos los segmentos y sectores poblacionales como primera infancia, infancia, adolescencia, juventud, adulto, adulto mayor con enfoque diferencial y en particular a los habitantes de territorios impactados por el conflicto armado en Colombia. Para esto, se desarrollarán las siguientes acciones:

- **Consolidación de la política del deporte, recreación y actividad física:** Las orientaciones y lineamientos de esta política se orientará a la contribución de la prevención, solución y reparación del conflicto, priorizando los territorios más afectados e impactados, por el conflicto armado en Colombia. En tal sentido, con base en los lineamientos planteados en el Plan Nacional de Recreación 2013-2019, se desarrollarán estrategias dirigidas a la primera infancia, las personas mayores y la adolescencia y juventud; estrategias que contarán con el seguimiento del Observatorio Nacional de Recreación y el Programa Nacional de Formación del Talento Humano.
- **Hábitos y estilos de vida saludable:** Para el desarrollo de esta se promoverán los grupos regulares de actividad física, grupos no regulares, eventos masivos, escuelas deportivas y recreativas, y grupos de jóvenes voluntarios de campamentos juveniles.

### Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Personas que acceden a los servicios deportivos, recreativos y de la actividad física	2.754.065	3.019.938

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Municipios implementando programas de recreación, actividad física y deporte social comunitario	670	900

- **Programa Supérate- Intercolegiados:** Se incrementará la cobertura del programa en lo referente a las competencias deportivas, buscando impactar positivamente a más niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre 7 y 18 años.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Niños, niñas, adolescentes y jóvenes vinculados al programa Supérate - Intercolegiados	1.842.627	2.700.000

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Instituciones educativas vinculados al programa Supérate-Intercolegiados	8.968	10.000
Municipios vinculados al programa Supérate-Intercolegiados	1.092	1.102

### 4) Educación para la vida activa

Con el fin de sentar las bases para que Colombia realmente se consolide como una potencia deportiva, se implementará en todas las regiones del país las Escuelas de Formación Deportiva, programa educativo que contribuye con la formación integral de niños, niñas y adolescentes, utilizando el deporte como propósito y medio para orientar y formar ciudadanos y ciudadanas, fomentar una cultura física nacional y proyectar la formación de deportistas hacia la competencia y el deporte de alto rendimiento.

Aunque en algunos departamentos del país se ha desarrollado esta iniciativa, muchas de estas escuelas se caracterizan por su informalidad y falta de continuidad en sus procesos. La creación de nuevas escuelas y la consolidación de las ya creadas exige la consolidación de mecanismos de articulación y seguimiento entre Coldeportes, las federaciones, ligas y clubes deportivos, las entidades territoriales y el sector privado, para garantizar el desarrollo de los diferentes niveles de formación que ofrecerán las escuelas. Coldeportes, como entidad cabeza del sector, definirá las competencias de las entidades territoriales.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Niños, niñas y adolescentes inscritos en el programa de Escuelas Deportivas	964.453	1.286.977

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Municipios con al menos una disciplina en Escuela Deportiva	200	1.102

**e. Promoción de la cultura a través del fortalecimiento de su infraestructura, la valoración del patrimonio y el desarrollo de procesos de creación artística para garantizar el acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales**

**1) Fortalecimiento de la infraestructura cultural**

Con el fin de promover la participación, las oportunidades de goce y el disfrute de las expresiones culturales, se fortalecerá la infraestructura cultural a escala territorial. Este fortalecimiento conllevará procesos de apropiación social con las autoridades locales, los líderes y la comunidad en general, a fin de concertar las condiciones de uso de la infraestructura y asegurar así sus sostenibilidad; así mismo, estará presente el componente de gestión del riesgo. Para esto, el Ministerio de Cultura prestará la asesoría técnica necesaria a los entes territoriales y a la comunidad en general en la gestión, formulación y ejecución de proyectos de infraestructura cultural, lo que incluye tanto la construcción de nuevos espacios como el mejoramiento de aquellos existentes en condiciones precarias. Se dará prioridad al fortalecimiento de las bibliotecas públicas.

En la búsqueda de nuevas fuentes de financiación para la construcción, restauración, rehabilitación, adecuación, dotación, operación y mantenimiento de la infraestructura cultural se gestionará la búsqueda de esquemas de APP. Se dará continuidad y se fortalecerá la construcción, adecuación y dotación de los escenarios para espectáculos públicos de las artes escénicas en los municipios y distritos, a partir de la inversión de los recursos de la contribución parafiscal cultural creada por la Ley 1493 de 2011 y la aplicación de los beneficios tributarios para quienes inviertan en infraestructura para las artes escénicas.

De igual forma, para promover la conservación y sostenibilidad del patrimonio cultural de la Nación como testimonio de identidad cultural nacional, se continuará con las intervenciones para su sostenibilidad e integración al desarrollo social y económico de las comunidades. Aquellos espacios culturales que cuentan con una adecuada infraestructura serán apoyados a través de dotaciones para favorecer el desarrollo de actividades artísticas y culturales. Adicionalmente, se

fortalecerán los espacios culturales de los grupos étnicos a través de la construcción de malocas, tambos y kankuruas.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Espacios culturales nuevos, renovados y fortalecidos	295	166

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Escenarios culturales nuevos y dotados	121	89
Escenarios culturales rehabilitados y dotados	94	38

## 2) Valoración del patrimonio cultural para el fortalecimiento de las identidades y la memoria

Con el fin de reconocer las identidades y el derecho a la memoria, en el marco de la construcción de un país más equitativo, más educado y en paz, se fortalecerá el patrimonio cultural colombiano a través de las siguientes acciones, entre otras, encaminadas a su conservación, sostenibilidad, preservación y gestión:

- **Formulación de expedientes.** Con el fin de hacer visible el patrimonio cultural de la nación en el ámbito mundial se buscará incluir nuevos sitios y nuevas manifestaciones en la Lista de Patrimonio Mundial y en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la Unesco. Este reconocimiento generará mayor conocimiento y posibilidades para fortalecer el sentido de pertenencia al patrimonio por parte de las comunidades, así como su sostenibilidad económica, integrando actividades como el turismo responsable. En tal sentido se fortalecerán las alianzas con los sectores de turismo, educación, comunicaciones, entre otros.

De igual forma, con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los bienes de interés cultural del ámbito nacional y generar las acciones de salvaguardia que requieren las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial, se promoverá la formulación de Planes Especiales de Manejo y Protección y Planes Especiales de Salvaguardia, en los que se definen acciones y acuerdos entre las comunidades y las administraciones territoriales, para el cuidado y protección de este patrimonio.

- **Fortalecimiento de las escuelas-taller de Colombia.** Tales escuelas permiten atender a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, que no hacen parte de procesos de capacitación formal, pero que pueden aprender un oficio que contribuya a la conservación del patrimonio, al tiempo que les permite generar un ingreso digno. En tal sentido, se propone fortalecer las Escuelas Taller existentes, y crear dos nuevas para contribuir a la reconstrucción del tejido social en municipios que hacen parte de la política de consolidación territorial y que cuentan con tradición patrimonial.
- **Enseñanza del español como lengua extranjera:** Se fortalecerán estrategias y articulaciones entre el Ministerio de Cultura, el MEN y otras entidades para dar continuidad al Programa *Aprenda el Mejor Español del Mundo*, buscando convertir a Colombia en el mayor destino en América Latina para aprender el español como segunda lengua. Con este propósito, se continuarán ofreciendo programas de formación continua en pedagogía y didáctica de la enseñanza de español como lengua extranjera, buscando certificar un mayor número de profesores.
- **Fortalecer la diversidad lingüística como parte de la Nación colombiana.** En Colombia existen 65 lenguas nativas indígenas, dos lenguas de comunidades afrodescendientes (creole y palenquero) y el idioma romaní del pueblo rom, las cuales se encuentran en distintos grados de vitalidad. Para dar continuidad a los procesos de revitalización y fortalecimiento de las lenguas, iniciados a partir de la vigencia de la ley de lenguas, el Ministerio de Cultura y el MEN desarrollarán acciones para su visibilización y fortalecimiento tanto en sus procesos de oralidad como de escritura, en los casos en que así lo decidan los pueblos o comunidades en el marco de sus planes de vida o de etnodesarrollo.
- **Acompañamiento para la identificación, valoración y acceso a la memoria bibliográfica y documental de Colombia.** Con el fin de hacer visible el patrimonio documental archivístico del país, se fortalecerán las acciones respecto a la protección de los archivos públicos y privados que pueden revestir interés histórico para la nación y constituirse en fuentes de información para la educación de nuevas generaciones, a partir del desarrollo de procesos de identificación, asistencia, acompañamiento, difusión y acceso, y declaratoria de bienes archivísticos como bienes de interés cultural (BIC), fortaleciendo las capacidades locales para lograr la preservación en el tiempo de dichos bienes y el desarrollo de acciones de apropiación de los archivos por parte del ciudadano.
- **Valoración del patrimonio arqueológico colombiano.** Articulado a la valoración del patrimonio cultural para el fortalecimiento de las identidades y la memoria se atenderá la conservación y el mantenimiento de los parques

arqueológicos, las áreas arqueológicas protegidas a través de Planes de Manejo y Protección y el desarrollo de líneas de investigación antropológicas e históricas.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Bienes y manifestaciones del patrimonio cultural reconocidos y protegidos	36	48

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y Planes Especiales de Salvaguardia (PES) formulados	33	43
Profesores formados en el diplomado de Pedagogía y Didáctica para la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera (ELE), de manera presencial y virtual	96	1.000

### 3) Apoyo a proyectos de interés público que desarrollen procesos artísticos o culturales

Adicionalmente y con el fin de fortalecer las líneas estratégicas propuestas, el sector cultura continuará impulsando y estimulando procesos, proyectos y actividades culturales que reconozcan la diversidad y promuevan la valoración y protección del patrimonio cultural de la Nación.

El apoyo a proyectos e iniciativas culturales, teniendo en cuenta lo establecido en la Constitución Política de Colombia, artículo 355, reglamentado por los decretos 777 y 1403 de 1992, la Ley 489 de 1998, artículo 6, y la Ley General de Cultura 397 de 1997 se hará a través de las convocatorias de los programas nacionales de concertación y estímulos, entre otras acciones.

Finalmente, para garantizar la articulación nación-territorio, este accionar será acompañado de un proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión cultural en lo local a través de la consolidación del sistema nacional de cultura. Así mismo, para los programas de fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana se contará con los recursos provenientes del impuesto nacional al consumo en el servicio de telefonía móvil girados al Distrito Capital y a los departamentos.

**f. Mejor infraestructura y programas de preparación de atletas para el posicionamiento y el liderazgo deportivo del país**

**1) Formación y preparación de atletas para el posicionamiento y liderazgo deportivo del país**

Superar los desarrollos deportivos alcanzados requiere la implementación de nuevos lineamientos tanto en ciencias del deporte como en la gestión administrativa, conducentes a lograr que los atletas de alto rendimiento cuenten con mejores condiciones de preparación deportiva, y que estas permitan en el corto, mediano y largo plazo, mantener y mejorar los resultados en competencias del sector olímpico-convencional y paralímpico.

Los esfuerzos en este sentido se orientarán a mejorar la organización y capacidad de gestión y financiación de los organismos que conforman el deporte asociado, con el fin de garantizar que los procesos de desarrollo de los talentos deportivos como de los atletas de alto rendimiento, cuenten con condiciones óptimas para su preparación y competición deportiva. De esta forma, se garantizará que estos deportistas cuenten, entre otros, con entrenadores responsables, implementación e indumentaria especializada, talento humano con formación en ciencias del deporte, escenarios de entrenamiento y competencia adecuados y fortalecimiento de las condiciones psicosociales del atleta. Adicionalmente, se buscará que los deportistas cuenten con un mayor intercambio técnico con países de alto desarrollo deportivo, lo cual beneficiará a los atletas en concentraciones y competencias.

**Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Medallas en juegos multideportivos del Ciclo Olímpico-Convencional y Ciclo Paralímpico internacional; y número de medallas en campeonatos mundiales juveniles y mayores	1.349	1.650

**2) Infraestructura para el deporte, la recreación y la actividad física**

La recuperación, construcción y/o mantenimiento de escenarios deportivos, parques y espacios lúdicos tanto en la zona urbana como rural serán espacios que promoverán la inclusión y participación de los ciudadanos en el deporte, la recreación y la actividad física saludable. Esta estrategia se implementará en los siguientes componentes:

- **Infraestructura para el alto rendimiento.** Recuperación, adecuación, mejoramiento y construcción de escenarios deportivos necesarios para el alto rendimiento y la competición, articulado a los ciclos de competición nacional e internacional, garantizando la realización de eventos deportivos de gran nivel. En

particular, se desarrollará la infraestructura necesaria para la realización de los Juegos Bolivarianos, Sana Marta 2017, y de los Juegos Centroamericanos y del Caribe, Barranquilla 2018.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Escenarios deportivos requeridos para el desarrollo de eventos deportivos nacionales e internacionales	33	50

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Escenarios deportivos construidos, adecuados y mejorados para el desarrollo de eventos del Ciclo Olímpico	23	35
Escenarios deportivos construidos, adecuados y mejorados para el desarrollo de eventos internacionales con sede en Colombia	10	15

- **Infraestructura deportiva municipal.** Se fortalecerá la infraestructura municipal mediante la construcción de escenarios adecuados para la práctica de la actividad física, la recreación y el deporte, procurando que en lo posible 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.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Escenarios recreo-deportivos construidos, mejorados y adecuados	167	300

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Escenarios recreo-deportivos construidos, para el desarrollo de programas de recreación, actividad física y deporte	66	120
Escenarios recreo-deportivos mejorados y/o adecuados para el desarrollo de programas de recreación, actividad física y deporte	101	180

**Objetivo 5. Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad” en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana.**

Las estrategias del componente de acceso a activos articuladas bajo el concepto de “*Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad*”, buscan promover la obtención de recursos físicos, de manera autónoma y sostenible, como herramientas fundamentales para mejorar las condiciones de vida de las personas, en la medida que contribuye a la superación de la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) y movilidad urbana. Adicionalmente, da continuidad al cumplimiento de visiones y metas de largo plazo de país, tales como: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Visión Colombia 2019: *Construir ciudades amables*, y la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia al 2035.

Bajo el concepto de *Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad* se mantiene una concepción integral del desarrollo urbano, que conlleva a la planificación y actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, desarrollo urbano, agua potable y saneamiento básico, y movilidad urbana, en el marco de actuaciones urbanas integrales y del fortalecimiento de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial en las escalas regional y local. El desarrollo de esta estrategia es el siguiente:

**a. Desarrollo urbano**

Por el lado de la oferta de vivienda se resaltan las siguientes dificultades: 1) deficiente gestión del suelo urbano y de expansión urbana clasificados en los planes de ordenamiento territorial (POT) para habilitarlo y destinarlo para la Vivienda de Interés Social (VIS) y/o para la Vivienda de Interés Prioritario (VIP); 2) baja articulación con otros sectores que garanticen proyectos de vivienda integrales a través de la oferta de mejores espacios públicos y equipamientos sociales y colectivos así como la generación de oportunidades económicas y productivas en el mismo proyecto o en áreas adyacentes; 3) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación y diferentes niveles territoriales; 4) ausencia de incentivos, instrumentos de financiación y mecanismos de monitoreo de consumos para promover la construcción sostenible; y, 5) deficiencias en la calidad de las viviendas.

Por el lado de la demanda, otras dificultades están relacionadas con los siguientes aspectos: 1) limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; 2) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios y créditos; 3) baja capacidad de ahorro en los quintiles de más bajos de ingreso; y, 4) limitada participación del sector privado en el desarrollo urbano.

Para superar estas limitaciones se proponen las acciones que se describen en los literales siguientes.

### 1) Ordenamiento territorial y Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad

El ordenamiento territorial se constituye en soporte fundamental para garantizar mejores condiciones de movilidad social, en la medida en que a través de este se dispone la adecuada localización y acceso a los equipamientos y servicios públicos. De acuerdo con lo anterior se identificaron las siguientes acciones por desarrollar:

#### *a) Asistir técnicamente a las entidades territoriales para la revisión de los planes de ordenamiento territorial (POT):*

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) brindará asistencia técnica en la revisión y ajuste de los POT para que las entidades territoriales incorporen temas como la habilitación de suelo para vivienda, los tratamientos urbanísticos y el análisis de riesgo de desastres conforme a las normas nacionales, en este último considerando de manera prioritaria los eventos más recurrentes en el territorio (inundaciones y deslizamientos); así mismo, propender por la protección de las áreas del litoral en los municipios y distritos que aplique. De igual forma, se brindará asistencia técnica a las entidades territoriales que forman parte del Sistema de Ciudades para la articulación de POT con los planes de desarrollo, planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PEMOT), planes de inversión sectorial en agua potable y saneamiento (APSB) y otros instrumentos de ordenamiento, con una visión supramunicipal.

La asistencia técnica incorporará a las áreas metropolitanas (AM) para apoyar la implementación y articulación de los PEMOT y los planes integrales de desarrollo metropolitano (PIDM), armonizándolos entre sí y con los ejes de Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades.

Finalmente, como parte de su programa de asistencia técnica y para consolidar un inventario nacional de asentamientos en riesgo, el MVCT capacitará a 250 municipios en la aplicación de la *Guía metodológica del inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo*.

### Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Municipios capacitados y/o apoyados técnicamente para la revisión de Planes de Ordenamiento Territorial (POT)	0	400

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Municipios capacitados en la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de sus POT	0	400
Municipios capacitados en la elaboración del inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo	0	250

***b) Promover la financiación del desarrollo urbano sostenible.***

El MVCT, con el apoyo del MHCP y el DNP, elaborará una propuesta técnica y reglamentaria en materia de instrumentos de financiación del desarrollo urbano sustentados en la captura de mayores valores del suelo (plusvalor), con el fin de fortalecer la aplicación de los existentes o introducir nuevos instrumentos, que garanticen condiciones de eficiencia, efectividad y equidad en la financiación de los diferentes equipamientos urbanos de los territorios, en el marco del Sistema de Ciudades.

***c) Incentivar la formulación de operaciones urbanas integrales.***

La finalidad de esta estrategia es promover el desarrollo urbano sostenible equilibrado de las ciudades funcionales o aglomeraciones urbanas y de las uninodales del país, mediante acciones que integren la gestión de suelo, generación de espacio público, equipamientos urbanos, vivienda social, servicios públicos y factores que incidan en el mejoramiento integral del hábitat de la población, en las que se incorporen los ejes estratégicos de la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades. Para tal fin, se apoyará a los entes territoriales para que en el marco de su autonomía territorial y en aplicación de sus instrumentos de ordenamiento, generen operaciones urbanas integrales (OUI) que implementen y articulen la oferta de: equipamientos sociales y colectivos, sistemas de transporte funcionales a los nuevos proyectos de vivienda, la localización de actividades productivas y comerciales que garanticen una oferta adecuada de empleo para los nuevos residentes.

En este sentido, se continuará con la implementación de las políticas de Mejoramiento Integral de Barrios (DNP, 2009), Espacio Público (DNP, 2012) y Recuperación de los Centros Históricos (DNP, 2010) que permiten incrementar la oferta de suelo para nuevos proyectos habitacionales que incorporen espacios destinados para los equipamientos urbanos requeridos.

***d) Ordenar el territorio para la sostenibilidad, el desarrollo y la equidad territorial en municipios, departamentos y áreas metropolitanas.***

Para lograr el propósito planteado se debe avanzar en el perfeccionamiento de los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión del suelo, establecidos en la Ley 388 de 1997, mediante nuevas regulaciones y el acompañamiento a las entidades territoriales en la implementación de

dichos instrumentos. Asimismo, se apoyará la formulación de cuatro planes piloto departamentales de ordenamiento territorial que vinculen las principales aglomeraciones urbanas del país; la formulación de cuatro visiones de largo plazo para las aglomeraciones urbanas y/o corredores urbanos del Sistema de Ciudades, y la formulación de documentos para la regulación de instrumentos de planeación para el ordenamiento supramunicipal.

En este sentido, el programa Ciudades Sostenibles y Competitivas bajo la coordinación de FINDETER, el cual viene ejecutándose con el apoyo y acompañamiento del BID en cuatro ciudades pilotos<sup>54</sup> y que se encuentra en fase de implementación en otras cuatro ciudades<sup>55</sup>, contribuye al cumplimiento de esta línea estratégica, aportando a la transformación de las ciudades a través de la planeación, priorización y ejecución de proyectos que permiten generar sostenibilidad en el largo plazo con una visión integradora.

Por lo anterior, es importante que las inversiones que se realicen en las ciudades se articulen con los planes de acción que resulten de la implementación del programa, de tal forma que se puedan priorizar proyectos para el desarrollo sostenible de las ciudades.

Por otra parte, y con el fin de realizar un seguimiento a la Política para la Consolidación del Sistema de Ciudades, el DNP implementará el Observatorio del Sistema de Ciudades estructurado a partir de las aglomeraciones urbanas y/o corredores urbanos, que compile y articule información adecuada para la planeación y la gestión urbana de las entidades territoriales y el Gobierno nacional en los territorios.

Adicionalmente, se promoverá la formulación y adopción de una Ley de Paisaje con el fin de articular las expectativas del desarrollo territorial departamental y metropolitano a la necesidad de garantizar la preservación de valores ambientales, culturales y patrimoniales en contextos urbanos, rurales y suburbanos.

## **2) Construir un catastro moderno, eficiente y multipropósito**

Para alcanzar este propósito, se debe trabajar en varios frentes: 1) contar con la cartografía básica actualizada a diferentes escalas; 2) actualizar las metodologías de los distintos procesos catastrales (formación, actualización de la formación y conservación); 3) profundizar en la interrelación del catastro con el registro; 4) realizar procesos de actualización permanente, especialmente en las principales ciudades del país donde la dinámica inmobiliaria así lo exija; 5) ajustar los tiempos de actualización catastral según la dinámica inmobiliaria; y, 6) aplicar criterios técnicos para el reajuste de los avalúos catastrales por conservación, para lo cual es necesario eliminar los topes que fijan la Ley 242 de 1995 y 101 de 1993.

---

<sup>54</sup> Barranquilla, Bucaramanga, Manizales Pereira y Manizales.

<sup>55</sup> Montería, Pasto, Cartagena y Valledupar.

De igual manera, se debe trabajar en la expedición de una Ley Catastro que agrupe toda la normatividad nacional vigente que incluya, entre otros aspectos, el establecimiento de un esquema de incentivos y sanciones para los municipios que no promuevan la actualización de sus catastros, que regule los procesos de intercambio y disponibilidad de la información catastral que no cuente con *habeas data*, que regule la financiación y cofinanciación de las actividades catastrales, como también que promueva y reglamente la conformación de observatorios del mercado inmobiliario para hacer monitoreo a los mercados de suelo del sistema de ciudades, bajo los estándares de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Porcentaje de predios urbanos actualizados catastralmente	80,4 %	90 %

### b. Oferta y demanda de vivienda

A través del acceso a una vivienda digna se logra que los hogares más vulnerables superen las privaciones relacionadas con condiciones de habitabilidad y por ende salir de su condición de pobreza, para lo cual se trabajará en los siguientes frentes:

#### 1) Reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano asociado al índice de pobreza multidimensional (IPM)

Las intervenciones orientadas a mitigar condiciones de precariedad en la vivienda atacan simultáneamente problemas asociados al acceso a una vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, solucionando las privaciones en materia de habitabilidad del Índice de Pobreza Multidimensional. Dentro de esta estrategia se encuentra la implementación de programas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como: subsidio familiar de vivienda en especie “Programa Viviendas Gratuitas” y subsidio familiar a través del programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA), entre otros.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Personas en situación de déficit cuantitativo de vivienda de acuerdo con el IPM	707.107	565.685

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Viviendas públicas y privadas iniciadas	915.948	800.000
Viviendas de Interés Social con apoyo de Fonvivienda y las CCF	383.811	400.000
Hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie con acompañamiento familiar y comunitario	22.804	100.000
Soluciones de vivienda entregadas por el Fondo de Adaptación (urbanas)	2.932	27.185

El Fondo de Adaptación apuntará al cumplimiento de la meta intermedia a través de la entrega de viviendas a personas damnificadas por la ola invernal 2010-2014, contribuyendo así al producto de viviendas públicas y privadas iniciadas. Adicionalmente, Findeter avanzará en la financiación de unidades de VIS para la población más vulnerable mediante la línea de crédito de redescuento.

## 2) Fortalecer los instrumentos de acceso a vivienda para los hogares.

El Gobierno nacional continuará concentrando sus esfuerzos en la identificación y remoción de las distintas barreras que limitan el acceso a vivienda para los hogares más vulnerables manteniendo una aproximación diferencial en el diseño de instrumentos de financiación que también promuevan la construcción sostenible y eficiencia energética de las viviendas, así como de los programas que tenga en cuenta las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiarios de la política. Esto se desarrollará a través de la asignación de subsidios familiares de vivienda (SFV) en dinero o en especie para la adquisición de una vivienda urbana nueva, garantías crediticias, la cobertura condicionada de tasa de interés en créditos hipotecarios y contratos de leasing habitacional y arrendamiento con opción de compra para la adquisición de vivienda nueva, y combinaciones de los anteriores para continuar aumentando las opciones de financiación hipotecaria disponibles en la base de la pirámide poblacional.

Así mismo, con el propósito de facilitar el acceso a vivienda para los hogares de bajos ingresos e impulsar la construcción de viviendas, se ejecutará una segunda generación del Programa de Vivienda Gratuita; se ofrecerán nuevas coberturas a la tasa de interés a créditos hipotecarios para la adquisición de VIP y VIS nuevas; y se apoyará la consecución del cierre financiero para la adquisición de VIS en los mercados donde hay una limitada disponibilidad de SFV con cargo a los recursos del FOVIS de las cajas de compensación familiar (CCF).

Por su parte, las entidades territoriales apoyarán la financiación de vivienda social, implementando programas e instrumentos complementarios y articulados a la política nacional de vivienda, o como único promotor de los mismos, con recursos propios y del Sistema General de Regalías (SGR).

### **3) Articular el sector vivienda con otros sectores para lograr la provisión de equipamientos sociales alrededor de los nuevos proyectos de vivienda**

Esta estrategia propende por la implementación del artículo 11 de la Ley 1537 de 2012 a través del cual los ministerios y entidades de orden departamental y municipal priorizarán recursos *"para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos de Vivienda de Interés Social y Prioritaria que se realicen con la financiación o cofinanciación del Gobierno nacional, y las operaciones urbanas Integrales adoptadas por el Gobierno nacional"*, en especial, los programas como Vivienda Gratuita o VIP para Ahorradores, entre otros.

Adicionalmente, la estrategia busca implementar esquemas de ejecución de programas que garanticen el desarrollo integral de las ciudades desde la provisión de la vivienda. Para ello es necesaria la participación del sector privado, razón por la cual se promoverán esquemas de APP que permitan el desarrollo de vivienda nueva y equipamientos urbanos en el país, con una visión integral de ciudades sostenibles.

El DPS, con el apoyo del MVCT, elaborará una norma que promueva el acompañamiento social en programas de vivienda de interés prioritaria y que articule información sobre oferta sectorial para la dotación de la infraestructura social con las entidades competentes.

### **4) Generar un marco regulatorio y de financiación adecuado para la construcción y urbanismo sostenible.**

Se formulará e implementará la política de construcción y urbanismo sostenible a través de la cual se busca disminuir los impactos negativos sobre el ambiente, generados por los procesos inadecuados de planeación, diseño, construcción y uso de las edificaciones y su entorno. La política incluirá orientaciones frente a incentivos, así como metas cuantitativas de impacto en vivienda. Lo anterior, a partir de la formulación y adopción del Reglamento Técnico para Construcción Sostenible en el uso eficiente de agua y energía en edificaciones, la definición de lineamientos para la aplicación de tecnologías ambientalmente sostenibles en la construcción y la implementación de mecanismos de financiación verde; generando cambios culturales, institucionales y técnicos para incentivar el desarrollo urbano más eficiente. Por último, se desarrollará una reglamentación para incluir criterios de sostenibilidad ambiental y cambio climático en proyectos de desarrollo urbano y edificaciones públicas bajo esquemas de APP.

## **5) Formular un sistema de información integral de la construcción sostenible**

Se requiere contar con un Sistema de Información Integral de la Construcción Sostenible que proporcione información sobre cada una de las etapas del ciclo de vida de las edificaciones, tanto a nivel nacional como local, que deberá desagregarse según las clasificaciones climáticas y regionales pertinentes. Para este fin se avanzará en el desarrollo de metodologías de medición adecuadas, lo cual permitirá la creación de una línea base que definirá objetivos específicos en términos de ahorro en los consumos de energía y agua.

Para promover estas prácticas de construcción segura, saludable y sostenible, se incentivará la capacitación de la mano de obra a través de los programas de formación técnica que desarrollen entidades académicas, privadas o públicas, como el Sena y CCF. Asimismo, los programas de acompañamiento social incorporarán un componente de sensibilización y educación en el manejo y uso de estas tecnologías e infraestructuras en temas de vivienda nueva y mejoramiento.

## **6) Implementar el análisis de impacto normativo en reglamentos y normas técnicas de aplicación en vivienda**

Teniendo como fundamento las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que describen la Mejora Normativa como una de las tres palancas que, conjuntamente con la política fiscal y monetaria, permiten una mejor administración de la economía, la implementación de políticas y la corrección o estímulo de comportamientos de los miembros de una sociedad (OCDE, 2011, pág. 8), fue aprobado el documento CONPES 3816 de 2014, y en igual sentido, el Decreto 1471 de 2014 “Por el cual se reorganiza el Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Decreto 2269 de 1993”, que establece dentro de las buenas prácticas de reglamentación técnica, el análisis de impacto normativo.

Ante la necesidad de expedir reglamentos técnicos para vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y demás entidades, según sus competencias, deberán realizar análisis de impacto normativo y presentarlos a la Comisión Intersectorial de la Calidad. Para las demás normas técnicas que puedan incidir en la construcción de Vivienda de Interés Social y de Interés Social Prioritaria, el MVCT en coordinación con el DNP, definirá el mecanismo y la instancia institucional para evaluar el impacto de estas normas, previo a la expedición por parte de la entidad competente.

### **c. Acceso a Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB)**

El acceso al agua potable y saneamiento básico son factores determinantes para mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, impactar en la situación de pobreza y salud de la población e incrementar los índices de competitividad y crecimiento del país. Sin embargo, se identifican las siguientes dificultades: 1) deficientes procesos de planeación sectorial, en algunas

zonas del país, que no permiten la adecuada focalización de las inversiones; 2) esquemas de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en algunos municipios, que no son sostenibles económica financiera, ambiental y socialmente, lo que impide mejorar los indicadores de cobertura, calidad y continuidad; y 3) riesgos en la prestación de los servicios de APSB asociados a la sostenibilidad ambiental del recurso hídrico.

Para superar estas dificultades se proponen las siguientes acciones:

### **1) Fortalecer los procesos de planeación e información sectorial y la gestión financiera y de proyectos**

Para fortalecer los procesos de planeación sectorial, información y la gestión financiera y de proyectos, e impactar positivamente los indicadores de cobertura, calidad y de continuidad de los servicios se plantean las siguientes actividades:

- **Mejorar los procesos de planeación a partir del ordenamiento del recurso hídrico y articulación de instrumentos de planeación.** Es necesario mejorar los procesos de planeación sectorial de los municipios, áreas metropolitanas y departamentos a partir del ordenamiento y oferta del recurso hídrico, la articulación de los diferentes instrumentos de planeación a nivel territorial y de prestación de los servicios públicos y la implementación de programas de asistencia técnica y apoyo financiero de la Nación y departamentos. De esta forma, se definirán planes de mediano y largo plazo, así como programas y proyectos nacionales y regionales e instrumentos que permitan priorizar inversiones en el sector, articulando fuentes de financiación públicas, privadas, recursos de la banca bilateral, multilateral, de cooperación no reembolsable y esquemas de financiación a través de líneas especiales y tasas compensadas como las ofrecidas por Findeter; incentivando la implementación de esquemas de asociaciones público privadas (APP).
- **Optimizar la gestión de programas y proyectos.** En cuanto a la gestión de programas y proyectos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: 1) desarrollará y fortalecerá mecanismos para mejorar la formulación y ejecución; 2) promoverá con el apoyo de Colombia Compra Eficiente la transparencia en los procesos de contratación; 3) definirá políticas orientadas a promover la innovación, el desarrollo tecnológico y la eficiencia energética; 4) actualizará la reglamentación técnica del sector; y, 5) propondrá instrumentos que habiliten la evaluación y viabilización de proyectos a nivel departamental acorde con los planes y programas que se estructuren a nivel local y regional.

Por otra parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: 1) establecerá los criterios técnicos y procesos que deben cumplir los proyectos a ser financiados con recursos de las diferentes entidades del Gobierno nacional, para asegurar su articulación y adecuada ejecución; 2) estructurará una unidad ejecutora para hacer más eficiente la gestión, contratación y seguimiento de proyectos.

- **Fortalecer la gestión de información.** Para contar con información necesaria, oportuna y con calidad que soporte los procesos de planeación, regulación, vigilancia y toma de decisión sectorial, se requiere fortalecer la gestión de información. Para tales propósitos, el MVCT en coordinación con el DNP y la SSPD, definirá mecanismos para la optimización, articulación y/o implementación de sistemas que respondan a las necesidades del país, lo cual incluye la modernización del Sistema Único de Información (SUI).

## Metas

Producto (asociado a la meta intermedia de IPM)	Línea base (2013)	Meta a 2018
Personas con acceso a agua potable	41.877.000	44.477.000
Personas con acceso a una solución de alcantarillado	39.469.000	42.369.000

### 2) Fomentar la estructuración e implementación de esquemas de prestación sostenibles.

Para asegurar que las inversiones sectoriales se realicen de forma planificada y contar con esquemas de prestación de los servicios en APSB que aseguren la sostenibilidad de las mismas, así como el aumento de la cobertura, calidad y continuidad se plantean las siguientes estrategias:

- **Ajustar y fortalecer los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento (PDA).** A partir de la evaluación a los PDA el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, adelantarán acciones orientadas a su ajuste y fortalecimiento como programa que tiene dentro de sus objetivos prioritarios apoyar el manejo empresarial y la regionalización de la prestación de los servicios de APSB, para asegurar la eficiente planeación, formulación y ejecución de proyectos y la sostenibilidad de las inversiones, en zonas urbanas y rurales.
- **Promover esquemas sostenibles para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.** Se hace necesario el desarrollo e

implementación de esquemas que aseguren el aprovechamiento de las economías de escala, así como soluciones efectivas y sostenibles a los problemas relacionados con la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Por consiguiente, la Nación y los departamentos, promoverán la implementación de mercados regionales, esquemas asociativos de municipios y/o áreas metropolitanas, asociaciones de segundo nivel para aglomeración de prestadores, así como redes de asistencia a municipios o prestadores y los demás requeridos para apoyar el cumplimiento de esta estrategia.

Por otra parte, se generarán los cambios normativos y legales requeridos para garantizar la prestación de los servicios en zonas de difícil gestión y municipios prestadores directos.

Se tendrán en cuenta los resultados del estudio adelantado por el DNP, sobre esquemas de subsidios y mecanismos de focalización, para evaluar los cambios a los que haya lugar en el esquema de subsidios en materia de agua potable y saneamiento básico y se impulsará la implementación del Fondo Nacional de Solidaridad (FNS) cuya asignación de recursos deberá estar orientada, principalmente, a apoyar esquemas en donde la Nación haya promovido soluciones regionales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, en zonas urbanas o rurales. Adicionalmente, se trabajará en el desarrollo del marco legal para la aplicación del mínimo vital teniendo en cuenta el acceso al servicio de acueducto, la recuperación de costos y la asignación de subsidios, de tal forma que se pueda asegurar la atención a la población que lo requiere y el equilibrio económico del sector.

Así mismo es necesario ajustar el proceso y los efectos de la certificación de municipios en el uso de recursos del SGP para APSB, de tal manera, que se asegure una adecuada articulación con la estrategia de monitoreo, seguimiento y control, y permita avanzar en la mejora efectiva del sector.

- **Fortalecer los procesos regulatorios, normativos y de vigilancia y control del sector de APSB.** En esta línea se contempla la expedición de los marcos tarifarios por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), en los que se reconozcan características regionales, se incentive el aumento de la productividad y la eficiencia en la gestión de los prestadores. En este contexto, se requiere fortalecer los procesos regulatorios que lleve a cabo la CRA y la medición de impactos de los mismos.

Por otra parte se implementarán esquemas de vigilancia y control diferenciados por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los que se tengan en cuenta las características de los mercados, la regulación y los instrumentos de planeación sectorial. De igual

manera, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio trabajará articuladamente con el Ministerio de Salud y Protección Social en la revisión y ajustes al esquema de vigilancia de calidad del agua para asegurar la eficiencia del mismo.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Nuevas personas beneficiadas con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado	0	2.300.000

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
PDA con planes de aseguramiento implementados	22	32
Municipios con riesgo por desabastecimiento*	312	284

\* La línea base corresponde a los municipios identificados en la vigencia 2013 con algún riesgo de desabastecimiento y la meta se establece a partir de municipios que reducen o mitigan el riesgo.

### 3) Fortalecer la sostenibilidad ambiental asociada a la prestación de los servicios de APSB

Para avanzar en la sostenibilidad ambiental que requiere el país y como una respuesta efectiva para el cumplimiento de requerimientos de la OCDE se requieren las siguientes acciones que se articulan con la estrategia transversal de *Crecimiento verde*:

- **Fortalecer y desarrollar los instrumentos normativos necesarios para garantizar la oferta del recurso hídrico.** En el marco de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico, se realizará el fortalecimiento o desarrollo, en los casos que aplique, de instrumentos económicos y financieros necesarios para garantizar la oferta del recurso hídrico y el control de su contaminación, de tal forma que estén acordes con las necesidades sectoriales y regionales y que incentiven las inversiones requeridas de prestadores, entidades territoriales y las autoridades ambientales.
- Implementar políticas sectoriales para garantizar la mitigación y adaptación al cambio climático y de gestión de riesgo de desastres. Esta línea estratégica contempla el desarrollo e implementación de políticas orientadas a reducir la vulnerabilidad y la articulación de acciones y recursos, en los diferentes niveles del territorio, priorizando inversiones relacionadas con la reducción del riesgo de

desabastecimiento de agua por disponibilidad del recurso hídrico. Así mismo, se definirán políticas de drenaje urbano sostenible que se articulen con los planes de ordenamiento territorial de municipios.

- Promover la estructuración de sistemas integrales para el tratamiento de aguas residuales y el fortalecimiento de la gestión de los residuos sólidos. El Gobierno nacional promoverá y apoyará la estructuración de sistemas integrales sostenibles para el tratamiento de aguas residuales que incluyan componentes de innovación en el marco del Programa de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (Saver), del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en las cuencas de los ríos Bogotá, Cauca, Medellín, Chinchiná, Chicamocha, Otún-Consota, río de Oro, Fonce y laguna de Fúquene.

En la definición de las estructuras de financiación y ejecución de proyectos, se tendrán en cuenta esquemas de participación público-privada, teniendo en cuenta entre otras fuentes las siguientes: 1) planes de inversión de los esquemas tarifarios; 2) sobretasa ambiental del impuesto predial (Art. 44 de la Ley 99 de 1993; 3) tasa retributiva; 4) fondos de infraestructura, y, 5) recursos de banca bilateral, multilateral y de cooperación no reembolsable.

En cuanto a la gestión integral de residuos sólidos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, desarrollará políticas y regulaciones orientadas a fortalecer la gestión a través de modelos regionales que generen economías de escala e incentiven inversiones para asegurar sistemas adecuados de prestación del servicio público de aseo y sus actividades de disposición final y aprovechamiento, a partir de los planes integrales de gestión de residuos sólidos (PGIR). Así mismo, se establecerán mecanismos para la definición, coordinación y articulación intersectorial de las políticas, planes y programas para la gestión integral de residuos sólidos en el país. El Gobierno nacional generará incentivos al aprovechamiento y el MVCT reglamentará un esquema operativo de la actividad de aprovechamiento, así como se establecerá la transitoriedad para el cumplimiento de las obligaciones que deben atender los recicladores de oficio, formalizados como personas prestadoras, de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo.

Por otra parte el Gobierno nacional, desarrollará instrumentos normativos orientados a hacer más eficiente la operación de los sitios de disposición final y la promoción de investigación e innovación; así como instrumentos para que puedan implementarse medidas excepcionales cuando se presenten riesgos que afecten la prestación del servicio público de aseo. De igual forma, se fortalecerán los procesos y alianzas para el desarrollo de esquemas inclusivos de reciclaje, promoción de cadenas productivas y la estructuración de un observatorio para monitoreo y seguimiento del reciclaje y el aprovechamiento.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	36,68 %	41 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Caudal tratado de aguas residuales en sistemas de tratamiento (l/s)	28.018	33.057
Sistemas de tratamiento de Aguas Residuales	622	628

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de municipios que tratan adecuadamente los residuos sólidos	79 %	83 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios que pasan a disponer en un nuevo sitio de disposición final	0	3
Municipios que disponen en un sitio disposición final existente	874	916
Porcentaje de residuos sólidos municipales aprovechados	17 %	20 %

### d. Movilidad urbana e interurbana

La planeación e intervención en el territorio a través de la implementación de proyectos que articulen los sectores de vivienda, desarrollo urbano, agua potable y movilidad, entre otros, permiten la construcción de una sociedad más justa y con mayores oportunidades para sus ciudadanos. En este sentido, tanto la movilidad urbana como la interurbana de corta distancia se constituyen en un eje articulador para incrementar la calidad de vida, el desarrollo económico y la competitividad de las ciudades.

Es así como a través de la Misión del Sistema de Ciudades se observó que se requieren implementar soluciones operativas e institucionales para manejar el transporte intermunicipal, con el fin de manejar la movilidad interurbana, particularmente, entre las aglomeraciones urbanas; entre otras cosas porque las dinámicas y relaciones entre las diferentes ciudades sugieren la

necesidad de proporcionar un servicio supramunicipal; tanto para la demanda actual como la futura.

Las metas intermedias relacionadas con la movilidad urbana e interurbana se encuentran detalladas en el capítulo de *Competitividad e infraestructura estratégicas*.

### **Objetivo 6. Establecer un apoyo oportuno frente a los riesgos que afectan el bienestar de la población y los mecanismos para la protección de las condiciones de vida de las personas.**

Las estrategias para el manejo de riesgos en crisis, incluyen mecanismos para la protección de los trabajadores y sus familias y la reducción de la vulnerabilidad de asentamientos en riesgo, así como estrategias para el mejoramiento de la salud ambiental, como un componente clave para mitigar los efectos del deterioro ambiental.

#### **a. Fortalecer los mecanismos de protección en crisis desde y para el mercado de trabajo**

##### **1) Impulsar el desarrollo económico, social y comunitario de municipios con bajo desarrollo económico a través del mercado de trabajo**

Con el liderazgo del Ministerio del Trabajo y otras entidades del Gobierno, se desarrollará una estrategia que permitirá solucionar problemas estructurales o coyunturales de mercados laborales locales.

El desarrollo de esta estrategia deberá contener aspectos como: 1) mecanismos de focalización y priorización, 2) programas de empleo temporal de acuerdo al tipo de intervención requerida, 3) componentes de formación en competencias laborales y transversales en los casos que se requiera, 4) acompañamiento y promoción de procesos de enganche laboral o emprendimiento para la población participante, y, 5) mecanismos de seguimiento y monitoreo. En todo caso, el desarrollo de esta estrategia deberá estar coordinado con las apuestas productivas y necesidades de inversión definidas por los territorios.

##### **2) Definir lineamientos para proteger el mercado de trabajo en épocas de crisis**

El Ministerio del Trabajo con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, deberá definir lineamientos y acciones para evitar efectos nocivos en el mercado laboral derivados de la exposición a riesgos idiosincráticos o covariantes. En particular, se deberá desarrollar un sistema de monitoreo y seguimiento a los mercados de trabajo nacional y local con énfasis en el potencial efecto que podría tener una fluctuación interna o externa en las principales variables trazadoras del mercado de trabajo. En la misma línea, se deberán crear

mecanismos que permitan la reacción oportuna de la oferta estatal de bienes y servicios ante la exposición a choques de diversa índole, así como mecanismos anticíclicos de financiamiento para tales alternativas.

El desarrollo de esta estrategia deberá contemplar, entre otros aspectos, la protección de los ingresos laborales de la población que se encuentra en la franja de vulnerabilidad.

### **3) Reducir la vulnerabilidad de asentamientos en riesgo como medio para la movilidad social**

La incorporación de consideraciones de vulnerabilidad y riesgo de desastres, como condición que debe superarse para salir de la situación de pobreza, cobra especial relevancia al considerar que la ocurrencia de un evento adverso de origen natural o antrópico puede manifestarse en la pérdida del capital acumulado por una familia en activos físicos y productivos (vivienda y sus medios de vida), generando un empobrecimiento paulatino<sup>56</sup> o súbito<sup>57</sup> y, disminuyendo su capacidad de recuperación frente a un evento subsiguiente. Por lo anterior, se entiende que la superación de las condiciones de vulnerabilidad que facilitan el riesgo de desastre, debe ser una condición prioritaria para garantizar la superación de la pobreza y la sostenibilidad de una mejora en la calidad de vida por parte de la población.

Para efectos de lo anterior será necesario:

- Considerar el seguimiento de las familias y municipios, a través de indicadores que permitan identificar y monitorear la localización de familias en condiciones de riesgo<sup>58</sup>.
- Canalizar el apoyo de las entidades del Gobierno nacional encargadas de los programas de gestión del riesgo de desastres y ordenamiento territorial, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres (UNGRD) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) respectivamente, para promover la oferta territorial de programas de vivienda orientados a la intervención del riesgo y complementarla con la oferta institucional de servicios del Gobierno nacional, con el fin de lograr un mayor impacto en reducción de la vulnerabilidad de la población.

Mediante la asistencia técnica conjunta de la UNGRD y el MVCT se identifica una población objetivo de 68 municipios que recibirán acompañamiento para avanzar en ordenamiento

---

<sup>56</sup> En la medida que es afectada por eventos de alta recurrencia.

<sup>57</sup> En el caso de ocurrencia de eventos de gran impacto como son los fenómenos asociados a sismicidad, erupciones volcánicas o tsunamis, entre otros.

<sup>58</sup> A través de la incorporación de estas variables como parte de los logros familiares y territoriales del programa de superación de la pobreza extrema.

territorial y la elaboración de inventarios de asentamientos en riesgo, así como el acompañamiento de la UNGRD para el fortalecimiento local en gestión del riesgo de desastres.

En complemento de lo anterior el MVCT como parte de su asistencia técnica apoyará a 250 municipios en la implementación de la metodología para la identificación de asentamientos en alto riesgo de desastres, información que se consolidará por dicha entidad como insumo para la formulación de política de intervención de asentamientos en riesgo.

## Metas

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios con lineamientos para incorporar la gestión del riesgo en los POT	0	68

### b. Reducir impactos sobre el estado de salud de la población colombiana en estados de emergencia

#### 1) Política de respuesta en estados de emergencia

Durante los últimos años, eventos en salud de repercusiones mundiales, tales como gripe A (H1N1), el ébola o el chicungunya, han exigido que el Estado colombiano responda de manera oportuna con el fin de evitar o mitigar los efectos de las mismas. El cambio climático también ha supuesto grandes retos, al aumentar la incidencia de enfermedades transmitidas por vectores y poner en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Con el fin de mitigar o prevenir los riesgos en salud que se deriven de una situación de emergencia, evitar las epidemias, controlar su propagación y garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, el MSPS declarará la emergencia sanitaria en todo o parte del territorio nacional cuando lo considere pertinente y durante el tiempo que sea necesario, e impartirá medidas para la adecuada atención de la salud de la población.

#### 2) Disminuir los costos de morbilidad y mortalidad asociada a degradación ambiental

Para reducir los costos de morbilidad y mortalidad asociada a degradación ambiental, se implementará la Política Integral de Salud Ambiental (Pisa), el Sistema Unificado de Información de Salud Ambiental (SUISA) y se fortalecerán las instancias de coordinación intersectorial, como la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental (Conasa) y los consejos

territoriales de salud ambiental en todo el territorio nacional, así como el diseño e implementación del plan de adaptación al cambio climático del sector salud.

Alcanzar la meta propuesta en materia de salud ambiental requiere del compromiso y del trabajo intersectorial de las entidades del Gobierno nacional con apoyo de sus pares territoriales, por tal razón, corresponde a los ministerios de Salud, Ambiente, Vivienda, Transporte, Minas y Comercio el desarrollo de acciones orientadas a disminuir la contaminación del aire y mejorar los sistemas de agua y saneamiento con el fin de lograr el cumplimiento de la meta intermedia.

## Metas

Meta Intermedia	Línea base (2012)	Meta a 2018
Costos de morbilidad y mortalidad asociada a degradación ambiental como porcentaje del PIB	2 %	1,7 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Indicadores de salud ambiental disponibles para consulta	0	15
Consejos Territoriales de Salud Ambiental funcionando en todo el territorio nacional.	12	32

### 3) Reducir la vulnerabilidad de los hogares ante crisis alimentarias.

En el marco del rediseño de la Política de Salud Alimentaria y Nutricional se desarrollará una ruta de atención para emergencias alimentarias que deberá ser implementada a través de fases de respuesta y normalización de la emergencia alimentaria, la cual deberá ser operativamente sostenible en el tiempo y estandarizada para ser aplicada en cualquier territorio, a el fin de asegurar el flujo de alimentos mediante acciones intersectoriales articuladas para la superación de la emergencia. Así mismo, se articularán los programas de asistencia alimentaria y de atención integral en emergencias y desastres (asistencia humanitaria en la primera fase), como parte de la Estrategia Nacional de Respuesta liderada por la UNGRD.

## D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos

Las estrategias contenidas en la siguiente tabla, son resultado de la Consulta previa del PND 2014-2018 con las organizaciones que integran la Mesa Permanente de Concertación de los pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rom, con las respectivas entidades del Gobierno Nacional que aparecen en la columna de Entidad Responsable.

Las estrategias contenidas en estas matrices se revisaron de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Constitucionalidad
2. Legalidad
3. Pertinencia cultural
4. Correspondencia con las líneas y el planteamiento estratégico del PND
5. Adecuación a la temporalidad del PND

Al momento de la programación, los proyectos identificados deberán cumplir con los procedimientos de viabilidad técnica, cultural y administrativa, conforme a la normatividad vigente.

**Objetivo 7. Desarrollo y fortalecimiento de la cultura y comunicaciones propias y apropiadas, la educación, la salud, la autonomía y soberanía alimentaria que incluyan a familias, mujeres, niñas, niños, jóvenes y mayores de los pueblos indígenas y del pueblo Rrom.**

**a. Pueblos indígenas**

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
1	Política pública de comunicación indígena. Las formas propias de comunicación contribuyen a conservar, revitalizar, fortalecer y dinamizar las formas de comunicación propia.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Ministerio de Cultura
2	La ANTV en el marco del proceso de concertación del plan de televisión indígena, revisará, modificará o derogará el acuerdo CNTV 01 de 2005 para expedir una nueva reglamentación sobre televisión para pueblos indígenas. El Ministerio de las TIC realizará un estudio que permita establecer de manera concertada en la MPC la viabilidad, necesidad, y características jurídicas, técnicas y de programación que deberán tener las emisoras de las comunidades indígenas a fin de determinar la pertinencia de una categoría especial.	Autoridad Nacional de Televisión
3	Fomentar la producción y emisión de contenidos propios de los pueblos indígenas en espacios de televisión pública. Realización concertada de los estudios para soluciones definitivas de acceso y participación de los Pueblos Indígenas al servicio de televisión.	Autoridad Nacional de Televisión
4	El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones desde la formulación de los proyectos de inversión que involucren como beneficiarios de los mismos a comunidades indígenas y/o pueblos indígenas, por cada vigencia fiscal, identificará y construirá la oferta institucional previamente concertada a través de la Mesa Permanente de Concertación.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
5	En las estrategias de apropiación que implemente el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para los centros de acceso comunitario a Internet, se garantizarán contenidos con enfoque diferencial, que fortalezcan las iniciativas propias de las comunidades indígenas en relación con su comunicación propia e intercultural.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
6	Implementar el Plan de Televisión Indígena concertado con el fin de promover el acceso y la participación en el servicio de televisión pública en el marco de la garantía de los derechos a la comunicación y la información de los Pueblos Indígenas.	Autoridad Nacional de Televisión
7	Institucionalización de la semana de los Pueblos Indígenas.	Ministerio de Cultura
8	Fortalecer y visibilizar la identidad cultural de los Pueblos Indígenas.	Ministerio de Cultura
9	Procesos de revitalización y fortalecimiento del pensamiento mayor.	Ministerio de Cultura
10	Adecuar de manera concertada con la MPC el programa para la promoción y fortalecimiento de festivales indígenas, celebraciones propias y muestras itinerantes de carácter local, regional y nacional, con proyección internacional; así como el fomento de puntos itinerantes y fijos de divulgación intercultural y cinematecas.	Ministerio de Cultura
11	Recuperación, protección, digitalización y reproducción de materiales audiovisuales de los diferentes Pueblos Indígenas en Colombia. Identificación y adquisición de equipos, la formación del equipo del archivo, la recuperación local, regional y nacional la catalogación de la información digital, el alojamiento y organización de la información y el funcionamiento de los archivos de los Pueblos Indígenas.	Ministerio de Cultura (Archivo General de la Nación)
12	Concertar con los pueblos y organizaciones indígenas los lineamientos de política pública dirigidos a los entes departamentales para el fomento de juegos tradicionales, autóctonos y populares, actividades deportivas y deporte convencional. Cofinanciar, a través de los entes departamentales, la realización de encuentros recreo-deportivos en territorios indígenas, en el marco de los lineamientos concertados	Coldeportes
13	Realización de la consulta previa del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP). Una vez se haya realizado, se expedirá la norma correspondiente.	Ministerio de Educación Nacional
14	El Ministerio de Educación Nacional concentrará sus esfuerzos, acciones, planes, proyectos y recursos dirigidos a la educación para los Pueblos Indígenas, al desarrollo e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio, para ello se concertará en la CONTCEPI un plan de acción y focalización. Además, se concertará y desarrollará un plan de acompañamiento situado para el fortalecimiento de los Pueblos Indígenas, sus autoridades tradicionales y estructuras de gobierno propio, en los componentes del SEIP con el fin que se	Ministerio de Educación Nacional

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
	puedan asumir la administración de la educación en sus territorios en el marco del Sistema Educativo Indígena Propio, el Decreto 1953 de 2014 y las demás normas pertinentes.	
15	Diseño e implementación de programas de formación docente y dinamizadores indígenas en el marco de la construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio – SEIP.	Ministerio de Educación Nacional
16	Formulación, concertación e implementación del plan decenal de lenguas nativas en el marco de la Ley 1381 de 2010.	Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura
17	Concertar los lineamientos y mecanismos que permitan generar un diálogo de conocimientos para lograr incidencia del pensamiento indígena en la educación colombiana.	Ministerio de Educación Nacional
18	El Ministerio de Educación Nacional continuará con el fortalecimiento de los espacios de diálogo, participación y concertación según lo establecido en el Decreto de 2406 del 2007, en este escenario se concentrará el trabajo hacia la coordinación con el Ministerio de Educación de los procesos educativos para la formulación, orientación, el acompañamiento y seguimiento en la implementación de la Política Pública Educativa para pueblos indígenas y la formulación concertada de las propuestas de reglamentación establecidas en la norma del SEIP, del Decreto 1953 del 2014 y las demás normas pertinentes.	Ministerio de Educación Nacional
19	El MEN conjuntamente con el ICBF apoyará a los Pueblos indígenas para que asuman la administración de las semillas de vida, entretanto la atención de los niños indígenas de 0 a 5 años, se realizará aplicando las estrategias y acciones previstas en el artículo 42 del Decreto 1953 de 2014.	Ministerio de Educación Nacional
20	El Ministerio de Educación Nacional garantizará el acompañamiento y la asistencia técnica a los Pueblos Indígenas para la formulación y presentación de los proyectos que permitan a los territorios indígenas acceder a los recursos establecidos en el Plan de Infraestructura Educativa.	Ministerio de Educación Nacional
21	Establecimiento de tipologías especiales para el cumplimiento de los objetivos del SEIP, teniendo en cuenta las Necesidades Educativas Especiales de los Pueblos Indígenas, que correspondan a la diversidad y ubicación socio-geográfica dispersa en medio de desiertos, selvas, así como su entorno de desarrollo y brechas asociadas a infraestructura de transporte, vivienda, agua potable, salud y seguridad alimentaria.	Ministerio de Educación Nacional
22	Apoyar y promover a los Territorios Indígenas, con el propósito que avancen en la creación y reconocimiento de Instituciones de Educación Indígenas Propias, en el marco del Capítulo VI,	Ministerio de Educación Nacional

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
	Título III del Decreto 1953 de 2014 y las demás normas que desarrollen el SEIP.	
23	Garantizar el acceso de miembros de los Pueblos Indígenas a la Educación Técnica y Tecnológica mediante la ampliación de cupos para el ingreso.	SENA
24	Garantizar el acceso y permanencia de miembros de los Pueblos Indígenas en la Educación Superior, mediante la ampliación de cupos para el ingreso, fortalecimiento, revisión y reestructuración concertada del Fondo de becas Alvaro Ulcué, para acceso y permanencia en programas académicos de pregrado y posgrado. Además de la transversalización de la variable indígena a los programas de becas y otras estrategias. Estas becas podrán dirigirse para garantizar el acceso y permanencia de estudiantes indígenas a Instituciones de Educación Superior Indígenas Propias.	Ministerio de Educación Nacional
25	En el Plan de acción concertado en la CONTCEPI, se priorizará, entre otros, la formulación e implementación de un Programa de Educación Especial dirigido a personas indígenas con discapacidad y la realización de autodiagnósticos en educación indígena propia en cada uno de los Pueblos Indígenas, como base importante para la implementación del SEIP.	Ministerio de Educación Nacional
26	Armonización y ajuste del Programa de Alimentación Escolar (PAE) con los principios, objetivos y estrategias establecidos en el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) y las particularidades culturales de cada Pueblo indígena. Para ello, se realizará un diseño concertado de lineamientos técnicos y administrativos, con el propósito de lograr que en este proceso de transición hacia el SEIP los Cabildos, Autoridades tradicionales, asociación de autoridades tradicionales indígenas, y organizaciones representativa de los Pueblos Indígenas, realicen la atención de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes beneficiarios del programa, a través de procesos de contratación.	Ministerio de Educación Nacional
27	Evaluación integral del actual Sistema General de Seguridad Social en Salud para los Pueblos Indígenas, el modelo institucional, la cobertura y calidad del servicio, así como garantizar la atención integral con cobertura universal de la población indígena.	Ministerio de Salud y Protección Social
28	Construir, desarrollar, implementar y consolidar el SISPI	Ministerio de Salud y Protección Social
29	Fortalecimiento y apoyo al ejercicio de la medicina tradicional.	Ministerio de Salud y Protección Social
30	Incorporar el enfoque intercultural y diferencial de atención integral en salud, en la formación y gestión del talento humano del sector	Ministerio de Salud y Protección Social

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
31	Garantizar la protección jurídica de los conocimientos de las cualidades botánicas y medicinales de plantas en territorios indígenas y aplicaciones productivas.	Ministerio de Salud y Protección Social
32	Formulación e implementación de estrategias y acciones para la salvaguarda del conocimiento ancestral aplicado a la medicina tradicional de las comunidades y pueblos indígenas.	Ministerio de Salud y Protección Social
33	Fortalecimiento, operatividad y financiación de la subcomisión nacional de salud propia e intercultural.	Ministerio de Salud y Protección Social
34	Realización de autodiagnósticos comunitarios de salud para construcción e implementación de los sistemas de salud propios e interculturales desde la cosmovisión de cada pueblo.	Ministerio de Salud y Protección Social
35	Socialización y construcción de los componentes del SISPI.	Ministerio de Salud y Protección Social
36	Garantizar el proceso de consulta previa a la reglamentación expedida en el marco de la implementación del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI).	Ministerio de Salud y Protección Social
37	Desarrollo del Sistema Único de Información Indígena Nacional (SUIIN) que incorpore el seguimiento de la situación poblacional y de análisis de riesgos en salud que inciden en ella.	Ministerio de Salud y Protección Social
38	Diseño del modelo propio de salud desde la cosmovisión propia de cada pueblo en el marco SISPI.	Ministerio de Salud y Protección Social
39	Elaboración de un programa que permita a los pueblos indígenas diagnosticar y actuar sobre los factores que inciden en el incremento de los suicidios y otras expresiones de desarmonía espiritual.	Ministerio de Salud y Protección Social
40	Construcción participativa del capítulo especial para pueblos indígenas en el Plan Decenal de Salud Pública.	Ministerio de Salud y Protección Social
41	Construcción de casas de paso para atención de pacientes indígenas.	Ministerio de Salud y Protección Social
42	Apoyo a la construcción e implementación del sistema de vigilancia comunitaria intercultural en el marco de la estructuración del SISPI.	Ministerio de Salud y Protección Social
43	Garantizar los recursos humanos y financieros para que los pueblos y comunidades indígenas desarrollen procesos de diálogos intergeneracionales, atención y seguimiento a casos de mutilación genital femenina y prácticas nocivas que afectan a las mujeres y niñas de los pueblos indígenas, con el objeto de propiciar su erradicación.	Ministerio de Salud y Protección Social
44	Construir lineamientos de manera concertada con los pueblos indígenas para la atención y promoción de la salud sexual y reproductiva con enfoque diferencial.	Ministerio de Salud y Protección Social
45	Consultar y concertar con las autoridades indígenas todas las políticas públicas y actos administrativos de salud que afecten de manera directa a las entidades indígenas de salud.	Ministerio de Salud y Protección Social

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
46	Garantizar los recursos para la implementación de un programa de atención integral para los mayores y mayores indígenas, de acuerdo con las competencias institucionales.	Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio del Trabajo, Coldeportes, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Cultura.
47	Construcción concertada y consulta de la política pública nacional de seguridad y autonomía alimentaria y nutricional para los pueblos indígenas, entre la Mesa Permanente de Concertación y la CISAN.	Entidades que integran la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)
48	Estrategias y programas diferenciales concertados e implementados para garantizar el acceso a la alimentación o en su defecto a la política pública sobre seguridad alimentaria y autonomía alimentaria.	Departamento de la Prosperidad Social
49	Construir concertadamente e implementar programas para los pueblos indígenas nómadas y seminómadas, soluciones a su situación nutricional respetando su sistema de organización tradicional.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
50	A partir de los diagnósticos comunitarios nutricionales, concertar con las organizaciones indígenas los planes de recuperación nutricional.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
51	Promover los espacios, actividades y proyectos para la conservación, manejo e intercambio de semillas en el marco de programas de seguridad alimentaria.	Departamento de la Prosperidad Social
52	Implementar programas nutricionales con enfoque étnico e intercultural que garanticen el derecho a la vida en condiciones de dignidad de los niños y niñas indígenas.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
53	Implementar de manera concertada con las comunidades, organizaciones y Pueblos Indígenas en zonas de fronteras proyectos de desarrollo social y económico, con pertinencia cultural.	Ministerio de Relaciones Exteriores
54	Formular e implementar programas diferenciales que garanticen integralmente los derechos de las personas indígenas con discapacidad, de acuerdo con las competencias del Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de la política pública de discapacidad.	Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Trabajo, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Cultura, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
55	Programa para la recuperación de la armonía, a través del retorno digno y con garantía de derechos de las niñas, niños y jóvenes desvinculados de los actores armados.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
56	El enfoque diferencial para pueblos indígenas del Modelo	Ministerio de Salud y Protección

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
	Integral de Atención en Salud (MIAS) se construirá en el marco del SISPI.	Social
57	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Incoder construirá e implementará, junto con los pueblos y organizaciones indígenas, proyectos de producción agropecuaria tradicional.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Incoder)
58	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Incoder apoyará la implementación de proyectos productivos con autonomía regional empoderando a los jóvenes indígenas rurales que contribuyan en la sostenibilidad de los territorios indígenas.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Incoder)

## b. Pueblo Rrom

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
1	Realización de encuentros nacionales para recordar las vidas en carpas y la itinerancia como propuestas para la recuperación de la memoria histórica colectiva y el fortalecimiento de diálogos y encuentros intergeneracionales en el marco del conflicto armado como consecuencia de la caracterización del daño cultural del Pueblo Rrom, en la implementación del plan de reparación colectiva.	Unidad para las Víctimas
2	Realizar encuentros nacionales entre Seré Romengue, para la pervivencia de la identidad cultural Rrom.	Ministerio del Interior
3	1. El Ministerio de Cultura oportunamente en el marco de su oferta de financiación cultural garantizará la participación de los miembros del Pueblo Rrom que sean designados por cada Kumpaño para un programa de capacitación y preparación para la formulación de proyectos cuyo diseño será concertado con la Comisión Nacional de Diálogo. 2. Así mismo se realizará acompañamiento permanente. 3. Adicionalmente se realizará la revisión del Manual del Programa Nacional de Estímulos y del Programa Nacional de Concertación Cultural para proponer una reforma a los requisitos para facilitar el acceso a las convocatorias con enfoque diferencial concertado con el Pueblo Rrom.	Ministerio de Cultura
4	El Ministerio del Trabajo formulará y desarrollará un programa con enfoque diferencial para el trabajo el emprendimiento y la generación de ingresos para el Pueblo Rrom el cual se implementará a partir de la vigencia 2016.	Ministerio del Trabajo
5	El Ministerio del Trabajo promoverá la reforma a la Ley de Primer Empleo garantizando la inclusión del Pueblo Rrom con enfoque diferencial concertado con la Comisión Nacional de Diálogo y presentado ante el Congreso de la República.	Ministerio del Trabajo

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
6	<p>1. (Fonvivienda). Se expedirá un decreto como ajuste normativo que permita incluir el enfoque diferencial, usos y costumbres que garantice el derecho a una vivienda digna para el Pueblo Rrom. En el citado Decreto se consideraran entre otros, aspectos como las condiciones y requisitos para la asignación de los subsidios, en las modalidades de aplicación del subsidio en vivienda nueva, usada, construcción en sitio propio.</p> <p>2. (Fonvivienda) Una vez concertado el marco normativo se avanzará en la asignación de hasta 470 subsidios con enfoque diferencial con valor de hasta 70 smlmv, los cuales serán asignados progresivamente en el presente cuatrienio y que podrán ser aplicados en viviendas de hasta 135 smlmv. Lo anterior en cumplimiento de lo proferido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-359 de junio de 2013. Así mismo, la población Rrom podrá acceder a los demás programas con que cuenta el Fondo Nacional de vivienda en consideración del enfoque diferencial y de los usos y costumbres del Pueblo Rrom.</p>	Ministerio de Vivienda
7	El Ministerio del Trabajo incluirá a el Pueblo Rrom en el Programa Nacional de Equidad Laboral con enfoque diferencial.	Ministerio del Trabajo
8	Asistencia técnica y capacitación para la implementación o fortalecimiento de unidades productivas.	SENA
9	Diseñar y desarrollar un programa de fortalecimiento productivo empresarial con enfoque étnico para el Pueblo Rrom vinculando a las 9 Kumpa'ny y 2 organizaciones desde sus procesos empresariales existentes. Características del programa: Procesos de diagnóstico de las unidades productivas, definición de procesos de mejora basados en asistencia técnica especializada y diferenciada, formalización empresarial y de productos, procesos de mejora en la productividad definiendo unos kits productivos, estrategia de comercialización y acceso a mercados.	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
10	Desarrollo del programa de formación y capacitación para el trabajo y el emprendimiento para el Pueblo Rrom previa concertación.	SENA
11	El Ministerio del Trabajo elaborará una estrategia con enfoque diferencial étnico para la población Rrom en el programa Colombia Mayor, previa concertación de la ruta con la Comisión Nacional de Diálogo de conformidad con los beneficiarios identificados a partir de los listados censales suministrados por el Ministerio del Interior.	Ministerio del Trabajo
12	Adecuación de un programa de educación financiera que reconozca las nociones de tiempo y espacio del pueblo gitano, el cual les permitirán a las unidades productivas y vortechias tomar las mejores decisiones para potenciar y fortalecer financieramente sus planes de negocios.	SENA
13	<p>1. Adecuación técnica y de pertinencia cultural de los programas de salud pública (PIC) en las entidades territoriales donde habita la población Rrom.</p> <p>2. Gestión del Ministerio de Salud para adecuación cultural de los servicios ofertados (prevención, aseguramiento, atención y prestación de servicios) por asegurador y prestadores a la comunidad Rrom de acuerdo con la oferta de profesionales de la salud en las entidades territoriales donde habita la comunidad Rrom.</p>	Ministerio de Salud

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
14	<p>1. El Ministerio de Salud desarrollará las acciones diferenciales en salud pública para los grupos étnicos tendientes a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud con dignidad, calidez y oportunidad para mejorar las condiciones de vida y salud y lograr reducir la morbilidad, mortalidad y discapacidad evitables. Para el 2015: elaboración del capítulo especial del pueblo Rrom en el capítulo étnico del Plan Decenal de Salud Pública y de la resolución para la implementación del mismo y validación del contenido del capítulo con la Comisión Nacional de Dialogo del pueblo Rrom.</p> <p>2. Se acuerda realizar 2 reuniones nacionales, una primera reunión que apoyara el Ministerio del Interior entre marzo y abril de 2015 (en esta reunión el Ministerio de Salud se compromete a abrir un espacio para analizar la implementación del Plan Decenal de Salud Pública), se realizarán reuniones regionales donde se encuentran asentadas las Kumpa'ny y una reunión final de cierre para evaluar el proceso. Para el 2016 asistencia técnica para construcción de planes territoriales para la inclusión del contenido del capítulo especial del pueblo gitano tomando como base el lineamiento técnico que orienta el proceso de planeación territorial en salud para la armonización, adopción y adaptación del capítulo étnicos del Plan Decenal de salud Pública desde la perspectiva Rrom.</p>	Ministerio de Salud
15	El Ministerio de Salud se compromete adoptar lo acordado por el ICBF para la estrategia cero a siempre en lo que corresponda a articularse en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia CIPI.	Ministerio de Salud - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
16	Adecuar intersectorialmente la estrategia de vivienda saludable al Pueblo Rrom.	Ministerio de Salud y Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ambiente y Salud.
17	Diseño e implementación de una ruta de atención intersectorial con enfoque diferencial (Curso de vida, tipo de discapacidad, pertenencia étnica, genero) que promuevan la inclusión social de las personas con discapacidad pertenecientes al Pueblo Rrom con enfoque de rehabilitación basada en la comunidad.	Ministerio de Salud
18	El Ministerio de Salud se articulará en el marco de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para grupos étnicos donde estará un capítulo específico para el Pueblo Rrom con el fin de ser implementado en toda la población. La articulación para atender este compromiso, se hará en el marco de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional-CISAN.	Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, ICBF y DPS
19	El Ministerio de Salud garantizará la afiliación de la población Rrom al Régimen Subsidiado y su cumplimiento se hará con base en la información suministrada por el Ministerio del Interior.	Ministerio de Salud
20	Un proyecto para la elaboración y difusión de material en todos los aspectos desde la musicalidad en la Shib romaní; de audio textos en Shib romaní para la difusión y promoción de los valores culturales, usos y costumbres Rrom.; de cartillas en Shib romaní para el fortalecimiento de la identidad étnica-cultural dirigido a todos los grupos etarios del pueblo Rrom. (MEN) Diseñara los materiales pedagógicos para el fortalecimiento de la educación propia, según la potenciación del desarrollo de los niños y niñas de la población. Rrom y el Ministerio de Cultura financiara la publicación.	Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
21	Ajustar, validar y socializar los lineamientos de educación intercultural desde los usos y costumbres del Pueblo Rrom desde la primera infancia hasta la educación superior socializado e implementado en las instituciones educativas de las entidades territoriales.	Ministerio de Educación
22	Apoyar la conmemoración del Día Internacional del Pueblo Rrom en las Kumpaño registradas en el Ministerio del Interior, previa concertación con la Comisión Nacional de Diálogo. El resultado del compromiso responderá al número de iniciativas presentadas y concertadas por las Kumpaño ante el Ministerio del Interior.	Ministerio del Interior
23	(Min Educación) Estrategia 1. Creación del Fondo Especial para el Pueblo Rrom para acceso a la educación superior previa concertación de la ruta y los requisitos para el acceso al Fondo Especial para el Pueblo Rrom con la CND. Meta: Se definirá el número de cupos por demanda en el proceso de concertación. Estrategia 2. Hacer transversal el enfoque diferencial para incluir al Pueblo Rrom en todas las alternativas de financiación que se desarrolla por parte del Ministerio de Educación. La validación para acceder a estas ofertas será a través de los listados censales que se realizarán en el mes de marzo y abril de 2015. Se acuerda que la meta será: 200 cupos para el cuatrienio.	Ministerio de Educación
24	1. Elaborar e incorporar el capítulo de infancia y juventud en el marco de la Ley Gitana. 2. Creación de una estrategia de atención integral a la infancia, juventud y familias de la Población Rrom. Esta estrategia se construirá con la Comisión Nacional de Diálogo y el SNBF.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Dirección de primera infancia en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre.
25	El ICBF realizará encuentros de primera infancia. Se realizarán 12 encuentros en total en el cuatrienio: un (1) encuentro nacional en 2015, uno (1) de cierre de cuatrienio y diez (10) encuentros macroregionales en el cuatrienio.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Dirección de primera infancia en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre.
26	Incorporar en la ruta integral, las atenciones diferenciales que requiere la primera infancia del Pueblo Rrom para su desarrollo.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Dirección de primera infancia en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre.
27	1. Dar continuidad al programa de territorios étnicos con bienestar. 2. Atender a 500 familias Rrom a través de la modalidad de familias con bienestar para el cuatrienio, para lo cual se trabajará conjuntamente en la propuesta de la modalidad entre el ICBF y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Dirección de Familias.
28	Adelantar acciones para promover el fortalecimiento de la Kriss Rromaní y las prácticas culturales del Pueblo Rrom.	Ministerio de Cultura
29	Formular e iniciar la implementación de estrategias pedagógicas como mecanismo para la protección, promoción y preservación de la lengua Rrom	Ministerio de Cultura
30	Adecuar la ruta de atención de "más familias en acción" y "jóvenes en acción" para la vinculación del Pueblo Rrom por su pertenencia étnica a partir de los listados censales registrados ante el Ministerio del Interior.	Departamento para la Prosperidad Social - Ministerio del Interior
31	Fortalecimiento de las Kumpaño.	Departamento Nacional de Planeación y Ministerio

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
		del Interior
32	Diseño e implementación de un programa de formación para adultos del Pueblo Rrom en el marco de los usos y costumbres.	Ministerio de Educación

## Bibliografía

- Banco Mundial. (2012). *Embarazo adolescente y oportunidades en América Latina y el Caribe: sobre maternidad temprana, pobreza y logros económicos*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2013). *Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Panorama general: riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2014). Hacia la prosperidad compartida en Colombia. *Notas de Política*. Pendiente de publicación.
- Barrera, F; Maldonado, D; Rodríguez, C. (2012) Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. Misión de Movilidad. *Documentos CEDE* 41.
- Bernal, R; Camacho, A. (2012) Política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Misión de Movilidad. *Documentos CEDE* 33.
- Bonilla, L. (2011). Doble Jornada Escolar y Calidad de la Educación en Colombia. *Coyuntura Económica* 41(1), 66-103.
- Bundy, D. (2011). *Reconsiderando la alimentación escolar*. Washington, DC: Banco Mundial.-
- Consejo Nacional de Educación Superior (2014). Acuerdo por lo superior 2034: Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Bogotá, D.C.: CESU.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2010, abril). *Lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia*. (Documento CONPES 3658), Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2010, julio). *Lineamientos de política para el fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano*. (Documento CONPES 3674). Bogotá D.C.: DNP.
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá, D.C. DNP.
- DNP. (2013, diciembre). *Política Nacional de Espacio Público*. (Documento CONPES 3718). Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2014a, julio). *Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*. (Documento CONPES 173). Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2014b, julio). *Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural*. (Documento CONPES 3810). Bogotá D.C.: DNP.

- DNP. (2014, junio). *Concepto favorable de la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD\$ 100 millones o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Media y Tránsito a la Educación Terciaria en Colombia*. (Documento CONPES 3809). Bogotá D.C.: DNP.
- DNP. (2009, diciembre). *Lineamientos para la consolidación de la Política de mejoramiento Integral de Barrios (MIB)*. (Documento CONPES 3604). Bogotá D.C.: DNP.
- DNP. y Banco Mundial (2014). *Estrategia Nacional para el Desarrollo de Infraestructura*. (Informe preliminar). Bogotá D.C.: DNP y BM.
- DNP. y Econometría. (2014). *Evaluación de la Estrategia de Articulación de la Educación Media con la Educación Superior y la Formación para el Trabajo*. Mimeo.
- DNP. y Programa para la Cohesión Social en América Latina. (2014). *Estrategias para fortalecer el capital humano de la población vulnerable específicamente en competencias transversales que le permitan acceder y permanecer en el mercado laboral*. Bogotá D.C.: DNP y Eurosocietal.
- DNP.; G exponencial; Cinde Consultores. (2013). *Evaluación de operaciones y resultados para determinar el grado de efectividad del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. Bogotá D.C.: DNP.; G exponencial; Cinde Consultores.
- Econometría Consultores, The Institute for Studies (IFS), Fedesarrollo y Sistema Especializado de Información S.A. (2012, enero). *Evaluación de impacto de Red Unidos - Protección social para la superación de la pobreza extrema*. Bogotá D.C.
- Econometría. (2012). *Estudio de marco de financiamiento de la educación media en Colombia*. Bogotá D.C.: Ministerio de Educación Nacional.
- Economía Urbana (2013, diciembre). Evaluación de procesos y resultados: evaluación al Sistema Nacional de Catastro. Bogotá D.C.
- Fields, Gary S. (2003). Decent Work and Development Policies [Electronic version]. *International Labour Review*, 142(2), 239-262.
- Fundación Compartir. (2013). *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la educación pública primaria, secundaria y media en Colombia a través del mejoramiento de la calidad docente*. Bogotá: Punto Aparte
- García, S.; Fernández, C.; Weiss, C. (2013). Does lengthening the school day reduce the likelihood of early school dropout and grade repetition: Evidence from Colombia. *Documentos de Trabajo EGOB* (7).
- Gaviria, A.; Páez, G.; Toro, J. (2013) Cobertura y calidad en la educación superior en Colombia. En Orozco, L. (Comp.) *La Educación Superior: retos y perspectivas*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 79-120.
- Hincapié, D., (2014). *Do longer schools days improve student achievement? Evidence from Colombia*. Inédito.

- Icfes (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación). (2011). *Examen de estado de la educación media. Resultados del período 2005-2009*. Bogotá, D.C.: Icfes.
- International Labour Organization (2009). Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial Para el Empleo. Ginebra
- Melo, L; Ramos, J.; Hernandez, P. (2014). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. *Borradores de Economía* 808.
- MEN (Ministerio de Educación Nacional). (2014). *Colombia la más educada en 2025. El propósito nacional para la equidad y la paz*. Mimeo
- Montoya, J; Escallón, E. (2013). "La calidad de la educación superior: ¿recursos, actividades o resultados?". En Orozco, L. (Comp.) *La educación superior: retos y perspectivas*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 379-417.
- MSPS (Ministerio de Salud y Protección Social). (2012). *Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021*. Bogotá, D.C.: MSPS.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y Banco Mundial. (2012). *Evaluaciones de políticas nacionales de educación: la Educación superior en Colombia*. OCDE y Banco Mundial.
- OCDE (2013a). *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*. París: OECD Publishing.
- OCDE (2013b). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do - Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*. París: PISA, OECD Publishing. Recuperado en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en>
- OCDE (2006). *Boosting Jobs and Incomes. Policy Lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy*. París.
- Saavedra, J.; Medina, C. (2012). Formación para el trabajo en Colombia. Misión de Movilidad. *Documentos CEDE* 35.
- Salmi, J. (2013). La urgencia de ir adelante. Perspectivas desde la experiencia internacional para la transformación de la educación superior en Colombia. (Informe para el Ministerio de Educación Nacional). Bogotá D.C.
- Sanchez, F; Márquez, J. (2013). Deserción en la educación superior en Colombia durante la primera década del siglo XXI: ¿por qué ha aumentado tanto? En Orozco, L. (Comp.) *La educación superior: retos y perspectivas*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 273-306.
- SSPD (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios). (2012). *Informe técnico sobre tratamiento de aguas residuales en Colombia. Línea base 2010*. Bogotá D.C.
- Fedesarrollo y Econometría (Unión temporal) (2014). *Evaluación de operaciones y línea de base de los programas de Subsidio Familiar de Vivienda y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie*. Bogotá D.C.

## VII. Transformación del campo

### A. Diagnóstico

El campo colombiano contribuye de manera importante al desarrollo económico y social del país. En efecto, el 84,7 % del territorio colombiano está conformado por municipios totalmente rurales, y según la Misión para la Transformación del Campo, el 30,4 % de la población colombiana vive en zonas rurales (DNP-MTC, 2014a). Por su parte, el sector agropecuario aporta en promedio 6,2 % del PIB total y genera el 16,3 % del empleo del país (DANE, 2014). Además, el campo cuenta con más de 42 millones de hectáreas aptas para las actividades agropecuarias y forestales y es la fuente de los recursos naturales que ofrecen ventajas comparativas para el país como los hidrocarburos, los minerales y la biodiversidad.

No obstante, se presentan limitantes estructurales que han impedido que el dinamismo económico de los últimos años se refleje de la misma manera en las condiciones de vida de los pobladores rurales y en el desempeño de sus actividades económicas, principalmente las agropecuarias. Estas limitantes se relacionan con: 1) la persistencia de un territorio con grandes vacíos en términos de formalización y regularización de los derechos de propiedad y conflicto (económico, social y ecológico) en el uso del suelo; 2) el bajo desarrollo humano de los pobladores rurales y la falta de movilidad social que incrementan las brechas urbano - rurales; 3) la imposibilidad de generar ingresos de manera sostenible y de acceder a activos productivos; 4) la deficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales para la competitividad agropecuaria; y, 5) la limitada institucionalidad nacional y regional para la gestión del desarrollo rural y agropecuario. Adicionalmente, tales limitantes se presentan en un contexto nacional de grandes desequilibrios regionales y brechas entre zonas rurales.

Los problemas del ordenamiento social y productivo están relacionados con la falta de acceso a la tierra, inseguridad jurídica y conflictos en el uso del suelo. En la actualidad, sólo el 36,4 % de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, el 75,6 % de los que acceden a tierras tienen menos de 5 hectáreas (IGAC, 2012) y de estos el 59 % se encuentran en informalidad en términos de la propiedad (DANE, 2011). Respecto al conflicto en términos del uso del suelo, las áreas utilizadas en ganadería superan 1,3 veces el potencial existente, mientras que en agricultura sólo se utiliza el 24 % de las tierras aptas (IGAC, 2012).

Aunque la pobreza por ingresos y multidimensional se ha reducido en las zonas rurales, las brechas entre la población urbana y la rural se han acentuado. La incidencia de la pobreza extrema rural es 3,2 veces mayor que la urbana en ingresos (DANE, 2013b) y 2,5 mayor en pobreza multidimensional (DANE, 2013a). Esta situación se hace evidente cuando, a nivel territorial, los quintiles más pobres de la población tienden a ubicarse en la periferia.

**Tabla VII-1. Pobreza por IPM según categorías de ruralidad<sup>1</sup>**

Categoría	Incidencia de la pobreza
Ciudades y aglomeraciones	36,4 %
Intermedio	66,0 %
Rural	74,9 %
Rural disperso	80,8 %

Fuente: DANE, Censo 2005- Cálculos DNP-DDRS.

Las principales brechas se encuentran en las condiciones de habitabilidad donde el déficit habitacional es de 61,4 % en lo rural contra 23,7 % en lo urbano. El 30 % de la población rural no tiene acceso a una fuente de agua mejorada, el 31 % no tiene un sistema sanitario, y el 84 % carece de servicio de alcantarillado o eliminación de excretas (DANE, 2013a). Adicionalmente, el 75 % de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), mientras en el área urbana esta proporción es del 39,4 %. Las actividades agropecuarias son las menos remuneradas, en promedio representan el 70 % de un SMMLV. Además se observa que en los municipios catalogados como dispersos los ingresos de las actividades agropecuarias representan solo el 51 % de un SMMLV (DANE, 2013b).

La baja remuneración laboral se relaciona con la limitada capacidad de los hogares rurales para acumular activos y generar ingresos. El 63,6 % no posee ningún activo y sólo el 3,9 % logra acumular al menos tres de estos, entre tierra, asistencia técnica, riego y crédito. Particularmente, solo el 5,2 % de los hogares rurales accede a crédito para actividades agropecuarias (DANE, 2011). Sin embargo, se debe aclarar que de los hogares que tienen acceso a tierra solo el 14,3 % acceden a crédito. Así mismo, del total de los recursos de crédito agropecuario colocados en 2013, sólo el 35 % se destinó a municipios rurales y rurales dispersos (FINAGRO, 2013).

Existe una baja dotación de bienes y servicios públicos sectoriales que limita el desempeño de las actividades económicas rurales, especialmente de las agropecuarias. En efecto, de los 15,9 millones de hectáreas potenciales para desarrollar proyectos de riego y drenaje irrigables del país (UPRA, 2014), sólo el 7 % cuenta con algún tipo de adecuación (Incoder, 2014); de los 142.000 km de vías terciarias, aproximadamente el 65 % se encuentra en regular o mal estado

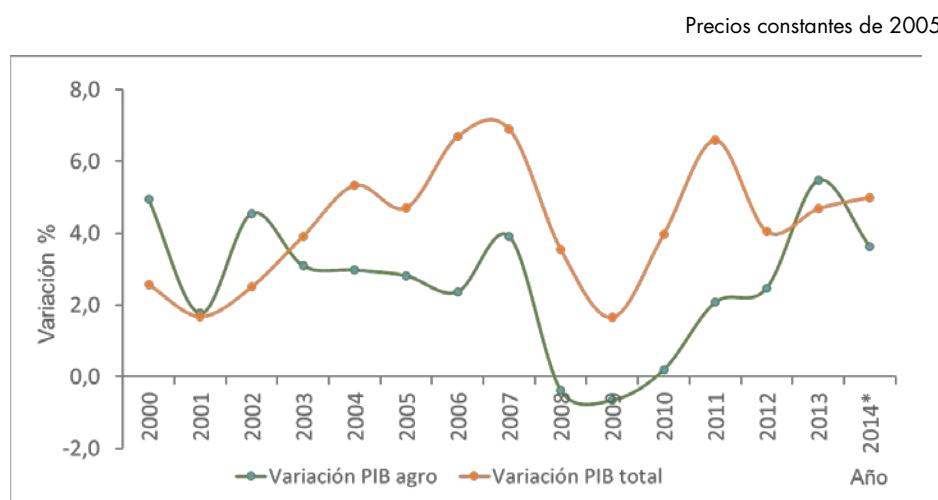
<sup>1</sup> De acuerdo con los resultados de la Misión para la Transformación del Campo: 1) Ciudades y aglomeraciones corresponde a las ciudades con más de 100.000 habitantes en la cabecera, sus aglomeraciones y los municipios que cumplen una función subregional; 2) Ciudades intermedias incluye los municipios con población entre los 25.000 y 100.000 habitantes con alta densidad poblacional; 3) Rural incorpora los municipios que tienen cabeceras pequeñas —menos de 25.000 habitantes— y densidades poblacionales intermedias —entre 10 a 100 habitantes por kilómetro cuadrado—; y 4) Rural disperso contempla los municipios con cabeceras pequeñas, densidad de población baja —menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado— y alta concentración de la población en la zona resto.

(DNP-DIES, 2014); y la inversión en investigación y desarrollo tecnológico sectorial solo ha representado en promedio el 11,5 % de la inversión pública agropecuaria en los últimos trece años.

Los sistemas productivos presentan estructuras de costos poco flexibles y altamente dependientes de insumos importados de difícil sustitución. Los insumos pueden llegar a representar en promedio el 30 % de los costos totales (CRECE, 2014) y el costo logístico para transportar de la finca al puerto o al aeropuerto es más alta en Colombia que en el resto de Latinoamérica y el Caribe. Un kilómetro recorrido en Colombia cuesta USD\$ 4,79, casi el doble de lo que cuesta en estos países USD\$ 2,61 (Banco Mundial, 2014).

Lo anterior se refleja en el comportamiento del PIB agropecuario, el cual presentó una tasa de crecimiento inferior a la del PIB total durante el periodo 2000 a 2013, excepto en los años 2000, 2002 y 2013. Este comportamiento de la tasa de crecimiento (1,8 %) está por debajo del promedio de los países de América Latina y el Caribe, que alcanzaron el 2,7 % durante el mismo periodo.

**Gráfico VII-1. Evolución de la Variación del PIB Agropecuario y del PIB total 2000-2014**



Fuente: DANE - Cuentas Nacionales. \* Corresponde al tercer trimestre de 2014.

A partir de 2002, con la finalidad de reducir el déficit fiscal, el Gobierno nacional tomó la decisión de eliminar un conjunto de entidades del orden nacional, implicando una reducción de la institucionalidad del sector agropecuario y rural del 60 % (DNP-MTC, 2014b). Aunque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) logró incrementar el presupuesto de inversión del sector en 171 %, pasando de 1,2 billones en el 2010 a 3,5 billones en el 2014 (DNP-MTC, 2014b), esta entidad se convirtió en el principal ejecutor de los instrumentos de política, asumiendo parte de las responsabilidades de las entidades adscritas y de aquellas que fueron suprimidas, perdiendo su rol de rector de la política sectorial. Lo anterior se evidencia en que el MADR pasó de ejecutar el 54,8 % del presupuesto de inversión en 2002 al 77,6 % en 2013.

Durante este período, el 41 % de los recursos (\$ 6,3 billones) se asignaron por convocatoria pública, lo que implicó que las intervenciones se atomizaran, impidiendo una articulación efectiva entre los diferentes instrumentos de política e incluso generando efectos contrarios en la corrección de los desequilibrios regionales. Del total de recursos por convocatoria, el 88 % fueron ejecutados por el MADR a través de 10 proyectos de inversión. Lo que llevó a tercerizar parte de la ejecución presupuestal con entidades ajenas a la institucional sectorial.

Por otro lado, si bien existen instancias regionales para fomentar la participación a los agentes locales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CDMR) y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Consea), estas tienen limitaciones para agenciar satisfactoriamente el desarrollo rural y agropecuario de sus regiones, pues son de carácter asesor y no decisorio.

Sin embargo, es importante reconocer que a partir de 2012, el campo colombiano y el sector agropecuario han recobrado protagonismo en el diseño de la política pública y en la asignación del presupuesto. Esto se traduce por una parte en un ajuste institucional del MADR y la creación de entidades que apoyan la planificación del desarrollo rural y agropecuario como la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP); y aquellas que se encargan de la implementación de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), como la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (URT). Por otra parte, se refleja en un aumento significativo del presupuesto sectorial y en nuevos mecanismos de asignación y ejecución.

Lo anterior permitió desarrollar instrumentos de política más eficientes como el Programa de Vivienda Rural, el Programa de Formalización de Tierras, y el Fondo de Microfinanzas Rurales, entre otros. Así mismo, fue posible fortalecer las instancias territoriales a través del Pacto Agrario y crear nuevas instancias con organizaciones campesinas mediante las cuales se construyeron propuestas e instrumentos que contribuyen a una mejor gestión del desarrollo rural en el país y a saldar deudas históricas con el campo.

Finalmente, se debe resaltar que en los últimos dos años el sector presentó un crecimiento importante y sin precedentes desde la década de los noventa, el cual se suma a la reducción de casi siete puntos porcentuales en el nivel de pobreza rural por ingresos. Todo esto confirma la importancia del rol del campo colombiano en el desarrollo del país y reflejan los esfuerzos institucionales que recientemente se han adelantado en favor del sector.

## **B. Visión**

La construcción de una paz estable y duradera, la disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida, y una población rural más educada, pasa necesariamente por la transformación integral del campo colombiano.

Lo anterior requiere pensar en el territorio rural como un espacio en el que convergen la igualdad de oportunidades para la población junto con el crecimiento y la competitividad de las actividades económicas rurales, principalmente las agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales y urbano-rurales. Esto permitirá que en el mediano y largo plazo los habitantes del campo puedan vivir dignamente, logren movilidad social a través del ejercicio de actividades económicas competitivas y sostenibles, con la tranquilidad de contar con una institucionalidad que los represente, responda a sus necesidades, potencie sus oportunidades y promueva la garantía de sus derechos, y de esta manera evitar la repetición del conflicto. Esta visión debe tener en cuenta los insumos de los procesos participativos que se llevaron a cabo en los últimos dos años, principalmente los del Pacto Agrario y los de las mesas de negociación con otras organizaciones campesinas, las propuestas del sector empresarial del campo colombiano y sus agremiaciones, así como las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo.

## Objetivos

- Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.
- Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios sociales que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales.
- Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural a través de una apuesta de inclusión productiva de los campesinos.
- Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.
- Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.

## C. Objetivos, estrategias y metas

**Objetivo 1. Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.**

El ordenamiento social y productivo del territorio apunta a generar las condiciones que permitan a los productores agropecuarios aprovechar la tierra como un factor productivo que contribuye a la generación de riqueza, la estabilización socioeconómica, el incremento de la competitividad sectorial y la mejora de su propio bienestar. Para lograr tal fin, resulta indispensable que confluyan tres elementos: acceso a la tierra, claridad en los derechos de propiedad y seguridad jurídica, y uso eficiente del suelo. En este sentido, se plantean las estrategias descritas en los siguientes numerales.

### a. Facilitar el acceso a la tierra

Los mecanismos de acceso a la tierra se deben orientar principalmente a la población rural de escasos recursos que carece de tierra o la tiene de forma insuficiente. Para este propósito, el Estado debe recuperarlas, producto de la realización de procesos agrarios de clarificación de la propiedad y deslinde, extinción de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y procedimientos administrativos de revocatoria directa de titulaciones ilegales. Si estas fuentes resultan insuficientes, se debe considerar la compra de predios a través del procedimiento de adquisición directa. Adicionalmente, es conveniente continuar con la ejecución de la política de restitución de tierras en favor de las víctimas, aspecto que se desarrolla en la estrategia transversal *“Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz”*.

Con el fin de contar con mayor disponibilidad de tierras, se propone evaluar las áreas susceptibles de sustracción de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, bajo el entendido que solo serán sustraídas aquellas que cumplan estrictamente con los requisitos establecidos en la normatividad pertinente y que tienen vocación agropecuaria debidamente verificada, sin contribuir de esta manera a la ampliación de la frontera agropecuaria, con mecanismos explícitos de protección a las fuentes de agua y de acuerdo con la zonificación de ordenamiento establecida para cada una de ellas. Las actividades que en estas áreas se desarrollen deben ser compatibles con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales. Le corresponde al MADS establecer las condiciones y requisitos para tal efecto.

### b. Generar seguridad jurídica en relación con la tierra

La seguridad jurídica en relación con la tierra facilita su recuperación ante un eventual despojo o controversia, promueve la inversión y el desarrollo económico, así como la existencia de un

mercado de tierras equitativo y transparente. Este es un principio rector de nuestro ordenamiento jurídico en virtud del cual se otorga certeza y estabilidad en los derechos adquiridos conforme a la Constitución y la Ley, previniendo que estos sean desconocidos sin causas legales claras preestablecidas.

En relación con derechos de uso y de propiedad sobre la tierra, la seguridad jurídica se puede ver amenazada por diversas situaciones, tales como la informalidad en su tenencia y los posibles vicios que se puedan generar en la tradición inmobiliaria. Estas situaciones implican que ante la falta de claridad y certeza jurídica en los títulos o en el goce material, quien detenta la tierra se ve en la constante amenaza de perderla.

Una primera acción para contrarrestar tal amenaza, es contar con un catastro moderno en el que la formación y actualización se lleve a cabo con un enfoque multipropósito que permita la individualización de los predios rurales con una representación gráfica que recoja las variables físicas y jurídicas de manera acertada, y cuya información sea coherente con el registro de la propiedad. Esto debe permitir contar con información actualizada y centralizada del nivel municipal y departamental, no obstante mientras dicho catastro es implementado, es necesario continuar con la actualización catastral hoy existente.

Así mismo, se debe institucionalizar e implementar una metodología, a cargo de una entidad del orden nacional, que empodere a los entes territoriales para la formalización de los predios rurales conforme a los lineamientos impartidos desde el nivel nacional.<sup>2</sup> Esta metodología debe ser implementada por barrido predial y de forma articulada con la actualización del catastro rural. También debe adelantar de manera oficiosa los procesos agrarios con miras a revisar la situación de tenencia y ocupación de los inmuebles rurales.

De otra parte, se deben implementar todas las acciones orientadas a saldar la deuda en materia de tierras colectivas con las comunidades étnicas. Lo anterior implica adoptar un plan de titulaciones colectivas con tiempos precisos que permita culminar con los procesos pendientes tanto en comunidades indígenas como afrocolombianas. Este plan debe considerar las pretensiones territoriales, la disponibilidad de tierras y la ocupación ancestral, buscando dar cumplimiento a los compromisos sin generar conflictos con otro tipo de comunidades que también habitan en las mismas zonas rurales.

### **c. Promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales**

El uso eficiente del suelo y de los recursos naturales requiere instrumentos que estimulen su aprovechamiento productivo, en especial el de las tierras de vocación agrícola. El diseño de estos instrumentos debe realizarse a partir de información semidetallada (1:25.000), resultante de la

---

<sup>2</sup> Esta entidad se abordará con mayor profundidad en el objetivo 5 de este capítulo.

identificación de los suelos con capacidad productiva, que permita identificar las condiciones agroecológicas del suelo y la oferta ambiental del territorio. La disponibilidad de información facilita el ordenamiento del suelo rural y provee las herramientas para el diseño de incentivos para su uso eficiente en marco del concepto de crecimiento verde. Este ejercicio debe incorporar metodologías que aseguren la participación activa de los pobladores rurales en los procesos de ordenamiento y conducir a la reconversión de las tierras rurales, especialmente en aquellas zonas en donde se presentan conflictos por sobreexplotación y subutilización. Lo anterior debe además acompañarse de otros mecanismos que se consideren relevantes y efectivos para aumentar el costo de oportunidad de no usar productivamente el suelo rural, entre los que se encuentra el impuesto predial.

Debido a la heterogeneidad del suelo rural colombiano, la escasa dotación de infraestructura y la existencia de suelos con limitaciones agroecológicas en términos productivos en algunas regiones, se deben desarrollar instrumentos que apunten al uso eficiente del suelo en escalas adecuadas, de conformidad con los lineamientos y criterios determinados por la UPRA, y promover proyectos de gran envergadura de mediano y largo plazo que involucren a los pequeños productores e inversionistas en condiciones equitativas. Estos instrumentos contemplan la posibilidad de crear zonas especiales de desarrollo rural y agropecuario, en las cuales se podrá establecer contratos de largo plazo sobre tierras de la Nación y la acumulación productiva de tierras que fueron baldías sobre la base del involucramiento de los campesinos y pequeños productores de la región sin que necesariamente exista transferencia de dominio sobre la tierra explotada.

De igual manera, con el fin de incentivar el uso de los recursos forestales, es necesario focalizar tres zonas de desarrollo estratégico con encadenamiento para la producción de bienes y servicios del subsector, logística y comercialización interna y externa. Para ello, se propone diseñar e implementar nuevos instrumentos para la promoción de plantaciones forestales con fines comerciales y silvopastoriles, conforme a las condiciones del cultivo y el tipo de productor, así como incentivos para el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales. Adicionalmente, se debe reformular el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) articulándolo con líneas de crédito para proyectos forestales acordes a los flujos de caja generados por el proyecto productivo, solventando así los períodos de falta de liquidez propios de la estacionalidad de ingresos de las actividades forestales. En particular, para los pequeños productores se plantea una tasa subsidiada.

Dado el estado de deterioro de los recursos pesqueros y de la actividad de pesca artesanal continental y marina, es necesario implementar áreas de cría y reproducción de especies nativas de importancia económica que contribuyan a mejorar las condiciones de los pescadores artesanales y ordenar la actividad. Para ello se requiere adelantar un trabajo coordinado con las CAR y la AUNAP que permita la priorización, medición, mapeo, censo, limpieza y siembra de

especies. En este sentido el MADR a través de la AUNAP, como autoridad nacional para la regulación, el ordenamiento y la administración de la actividad pesquera y acuícola, debe revisar el mecanismo de asignación de cuotas de tal forma que apliquen únicamente para la pesca industrial marina, ya que es en este tipo de pesquería donde se puede constatar en puerto el registro del barco, la patente y los volúmenes desembarcados.

Así mismo, se debe implementar el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia, el cual establece las estrategias para mejorar los niveles de productividad y competitividad de la acuicultura nacional de forma que se convierta en un reglón productivo de importancia en el sector agropecuario.

Finalmente, con el propósito de mitigar los impactos que tienen la variabilidad y el cambio climático sobre los sistemas productivos agropecuarios y lograr un crecimiento sostenible, es necesario adelantar la clasificación agroclimática actual y prospectiva del territorio, con base en escenarios de cambio climático y acorde con las metodologías y criterios definidos por la UPRA. Además, emprender el diseño e implementación de un Sistema de Alertas Agroclimáticas Tempranas (SAAT) y formular planes de adaptación y mitigación al cambio climático para los sistemas productivos y las zonas priorizadas.

### Metas: Ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio

Meta Intermedia	Línea base - 2013	Meta a 2018
Pedios intervenidos por la política de ordenamiento social y productivo del territorio	578.933	930.745

Producto	Línea base - 2014	Meta a 2018
Pedios rurales actualizados catastralmente*	570.189	850.745
Pedios formalizados y entregados para el desarrollo rural	8.744	80.000
Familias de comunidades étnicas beneficiadas con acceso a tierra	159.485	174.485
Hectáreas ordenadas en cuanto a su tenencia, ocupación y aprovechamiento	72.704	550.000
Hectáreas con capacidad productiva para el ordenamiento social y productivo del territorio con levantamiento de información agrológica a escala 1:25.000	1.723.639	6.800.000

Producto	Línea base - 2014	Meta 2018	a
Hectáreas estratégicas para el desarrollo de sistemas productivos zonificadas a escala 1:25.000	0	2.000.000	
Sistemas productivos agropecuarios con medidas de adaptación y mitigación al cambio climático	0		8

\* Línea base 2013

## Objetivo 2. Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales.

Mejorar de manera rápida y significativa las condiciones de vida de la población rural es el primer eslabón para disminuir las brechas entre el campo y la ciudad y avanzar en la superación de la pobreza rural. Las estrategias para alcanzar este objetivo deben considerar en sus mecanismos de implementación las diferencias entre los pobladores rurales y urbanos, haciendo especial énfasis en la necesidad de mejorar la calidad y el acceso real de los pobladores rurales a vivienda, educación, salud y mecanismos de protección social. Así mismo, es necesario contar con planes y metas específicas por zonas y buscar la coordinación con las intervenciones integrales en territorios rurales<sup>3</sup>. Para ello, se propone actuar en los siguientes aspectos:

### a. Mejorar las condiciones de habitabilidad y el acceso a servicios públicos de la población rural

El MADR debe implementar un programa de habitabilidad rural que asegure la provisión de soluciones integrales con diseños acordes a las necesidades y a las condiciones socioambientales de los hogares rurales. El diseño de las viviendas debe integrar soluciones de saneamiento básico adecuadas a los usos y costumbres de las poblaciones rurales, particularmente espacios específicos de cocinas abiertas, evitando así la contaminación intramural y dando especial énfasis al mejoramiento de vivienda en sitio propio. Las viviendas requieren sistemas de acceso al agua para consumo humano que sean económicos y ambientalmente sostenibles, lo que implica un esfuerzo importante de coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). De igual manera, la ejecución del subsidio familiar de vivienda rural debe ser más eficiente, disminuyendo los tiempos de postulación y entrega, y se deben rediseñar los instrumentos existentes y crear nuevos incentivos y estrategias de subsidios, de ahorro y de crédito diferencial para el acceso que permitan aumentar la cobertura. Todo lo anterior, implica

<sup>3</sup> La descripción de los mecanismos de intervención integral en territorios rurales se desarrollará en el Objetivo 3 sobre inclusión productiva.

que la asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) considere la situación de déficit habitacional entre las zonas urbanas y rurales.

Así mismo, las soluciones en materia de habitabilidad deben estar articuladas con las intervenciones integrales en territorios rurales y con la política de suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural. Adicionalmente, estas soluciones deben orientarse a promover esquemas sostenibles de aseguramiento, realizar procesos de investigación e innovación para desarrollar proyectos basados en la demanda en el contexto rural, y articular acciones en el marco de la política de gestión integral del recurso hídrico para proteger las cuencas abastecedoras y generar incentivos a la población rural. Para ello, es necesario diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación, así como realizar los ajustes y los desarrollos normativos necesarios y adaptar las normas técnicas de agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica y sismo resistencia a las características y necesidades rurales acorde con lo establecido en el Documento CONPES 3810 de 2014.

#### **b. Implementar planes de acceso y mejoramiento de calidad de los servicios de educación y salud rurales**

Las estrategias en salud y educación rural, desarrolladas en la estrategia transversal de “Movilidad Social” deben tener en cuenta el contexto territorial. El grado de ruralidad del municipio o la región debe ser un elemento esencial para el diseño e implementación de acciones que permitan incrementar el acceso, calidad y pertinencia de la educación para la población rural. Para esto, es necesario mejorar la cobertura en educación básica, promover el ingreso y permanencia en la educación media, y apoyar el tránsito hacia carreras universitarias, técnicas y tecnológicas acordes a las actividades económicas de las regiones. Así mismo, se debe avanzar en la formación para el desempeño de actividades agropecuarias de acuerdo con las necesidades del sector productivo. En cuanto a la salud, es prioritario mejorar el acceso y lograr un servicio continuo y oportuno de la población en las zonas rurales, así como escalar la estrategia de atención en salud a la población que vive en municipios rurales dispersos. Para lograr todo lo anterior, es necesario aprovechar la profundización en internet lograda en el pasado cuatrienio por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).

#### **c. Ajustar el sistema de seguridad social rural y promover la formalización laboral**

En materia de formalización laboral de los pobladores del campo se plantea diseñar e implementar un esquema alternativo de protección social que considere las condiciones de las actividades rurales (estacionalidad, contrato laboral flexible por períodos menores a un mes, temporalidad), adelantar un programa específico de formación para el trabajo en actividades agropecuarias, y formular nuevos incentivos para el relevo generacional que estén atados a las

intervenciones integrales en territorios rurales. En este contexto, se debe garantizar que las personas que laboran en el campo tengan también forma de cotizar para acceder a protección económica en la vejez o en caso de invalidez.

### Metas: Cierre de brechas urbano-rurales

Meta Intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Déficit habitacional rural	61 %	56 %

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Soluciones de vivienda rural entregadas	47.460	100.000
Personas con acceso a agua potable en la zona rural	7.937.296	8.517.296
Personas con manejo adecuado de aguas residuales en la zona rural	7.368.425	8.188.425

### Objetivo 3. Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.

Acelerar la salida de la pobreza y la construcción de la clase media en el campo mediante una apuesta de inclusión productiva requiere que el territorio sea intervenido integralmente, de manera sistemática y ajustada a la realidad de cada región. Complementariamente, para lograr mayor impacto en la reducción de la pobreza en el área rural, es necesario el desarrollo de acciones articuladas y concentradas en los territorios y en las poblaciones más vulnerables. Esto implica implementar las siguientes estrategias:

#### a. Desarrollar mecanismos de intervención territoriales flexibles, oportunos y pertinentes

Se plantea impulsar la construcción de mecanismos de intervención integral en territorios rurales diseñados y desarrollados con los pobladores rurales a través de arreglos participativos que aseguren que los instrumentos de política responden a la realidad y temporalidad del campo colombiano. Para ello, se debe contar con recursos específicos de diversas fuentes, y con metas y tiempos definidos. Además, es necesario establecer un arreglo institucional en el que converjan el Gobierno nacional, los gobiernos locales, las comunidades rurales, los empresarios del campo y la industria, sobre la base del fortalecimiento de las capacidades regionales para la gestión del desarrollo rural.

Estos mecanismos apuntan a ordenar las tierras rurales en términos de su propiedad y uso, de acuerdo con lo planteado en el primer objetivo de este capítulo, a igualar en oportunidades a los pobladores rurales y en dotación de infraestructura al territorio, y a que los campesinos tengan los activos y las capacidades para generar ingresos sostenibles en el tiempo. De esta forma, se asegura una trayectoria sostenible de salida de la pobreza y la consolidación de la clase media rural.

Particularmente, se requieren instrumentos para la formalización de la propiedad por barrido en las regiones de intervención, información para la planificación del uso productivo del suelo por lo menos a escala 1:25.000, y proyectos de infraestructura para la adecuación de tierras que sean acordes a las condiciones agroclimáticas de la región. Las intervenciones en vivienda, acceso a servicios públicos, infraestructura vial y asistencia técnica deben priorizar las zonas de implementación de estos programas.

### **b. Desarrollar las capacidades productivas y comerciales de las comunidades rurales**

En materia de desarrollo de capacidades productivas y comerciales, se deben fortalecer las habilidades de los campesinos en términos de organización, comercialización y mejoramiento de la competitividad, especialmente de aquellos que tienen sistemas productivos de agricultura familiar.<sup>4</sup>

En primer lugar, es necesario realizar una acción integral para la inclusión social y productiva con enfoque territorial que apunte a mejorar las condiciones de vida y crear tejido social con énfasis en acciones diferenciadas para la mujer rural. Para ello, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en conjunto con el MADR, debe crear las condiciones de primer escalafón de ingresos para la población rural más pobre en el marco de los mecanismos de intervención integral en territorios rurales. La integralidad de las intervenciones del DPS se desarrolla a través de siete componentes: 1) transferencias monetarias condicionadas; 2) seguridad alimentaria; 3) generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades y acumulación de activos para hogares en extrema pobreza; 4) mejoramiento de habitabilidad y pequeña infraestructura; 5) inclusión y educación financiera; 6) acceso a agua; y 7) capitalización microempresarial. Para lograr el desarrollo y la articulación de los componentes, así como la construcción de tejido social, se implementará el acompañamiento familiar y comunitario por parte de los cogestores sociales de la Red Unidos.

En este mismo sentido de integralidad y enfoque territorial, se deben implementar acciones para las comunidades indígenas y afrodescendientes en sus territorios colectivos a través del Programa IRACA del DPS. Este comprende elementos de seguridad alimentaria y el desarrollo de un

---

<sup>4</sup> Para efectos de esta estrategia, por agricultura familiar se entiende aquellos sistemas de producción rural en los que prevalece el trabajo familiar no remunerado, el hogar habita donde se encuentra el sistema productivo y los ingresos del productor provienen principalmente de las actividades agropecuarias.

proyecto productivo en el marco del fortalecimiento comunitario a través de la construcción participativa de las comunidades.

En segundo lugar, en la línea de la generación de capacidades productivas, es necesario contar con un modelo de acompañamiento para el desarrollo de negocios rentables agropecuario y no agropecuarios sobre la base de los saberes locales y regionales, así como impulsar la innovación a partir de la incorporación de buenas prácticas productivas y comerciales que faciliten el acceso a los mercados en condiciones justas y competitivas. Para esto, se requiere el desarrollo de planes de negocio y el fortalecimiento de las figuras asociativas que mejoren las capacidades productivas y comerciales en el marco de apuestas agropecuarias de impacto regional. Particularmente, se plantea diseñar e implementar la ruta para el emprendimiento y el desarrollo empresarial rural. Esto implica, entre otros aspectos, la capacitación en planes de negocio, la formalización de la actividad empresarial de las asociaciones rurales, y la implementación de un sistema de información sobre la actividad empresarial en el sector rural.

### **c. Facilitar el acceso a activos y mercados**

Teniendo en cuenta que la tierra es uno de los principales activos productivos del campo, los instrumentos por los cuales se otorgue su propiedad o uso deben considerar las zonas de los mecanismos de las intervenciones integrales en territorios rurales y los demás aspectos que se proponen en el objetivo uno de este capítulo.

Así mismo, se plantea el desarrollo de acciones que incrementen la colocación de créditos, especialmente por parte del Banco Agrario para campesinos, principalmente en zonas rurales y rurales dispersas, minimizando trámites, ofreciendo líneas de crédito acordes a los flujos de caja y necesidades de los productores, entre otros. Adicionalmente, se requiere incrementar la liquidez del Fondo de Microfinanzas de Finagro con el fin de otorgarle mayores recursos a las cooperativas y ONG financieras para que continúen con sus actividades de inclusión financiera. Como complemento a esto, se deberá brindar asistencia técnica y capacitación a estas instituciones que el fin de fortalecerlas y lograr que brinden mejores y mayores servicios a los usuarios financieros.

Igualmente, deben desarrollarse mecanismos que acerquen a los pequeños productores a los mercados de las ciudades. Para esto, se propone la implementación de acciones específicas de inclusión de pequeños productores en los planes de abastecimiento de las ciudades y en las estrategias de compras públicas de entidades del orden nacional y territorial; la prestación de servicios para el mercadeo de los productos; y la provisión de maquinaria e infraestructura para los procesos de transformación, almacenamiento y distribución de los productos de agricultura familiar campesina.

## Metas

### Inclusión productiva de los pobladores rurales

Meta intermedia	Línea base - 2013	Meta a 2018
Hogares en pobreza rural por ingresos	1.185.208	1.045.000

Producto	Línea base - 2014	Meta a 2018
Mecanismos de intervención integral en territorios rurales establecidos	2	10
Familias indígenas y afrodescendientes con seguridad alimentaria, proyecto productivo y fortalecidas a escala comunitaria	10.000	30.000
Familias participantes de intervenciones integrales para la inclusión social y productiva	970	35.000
Hogares con planes de negocio	27.728	184.000
Personas vinculadas a programas de asociatividad y desarrollo empresarial rural	6.420	34.688
Alianzas productivas establecidas	165	920

#### **Objetivo 4. Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.**

La provisión de bienes y servicios públicos sectoriales posibilita el mejoramiento sostenido de la competitividad del sector agropecuario y sus empresarios, permitiendo mayor eficiencia de los sistemas productivos y asegurando que las actividades agropecuarias sean en efecto un motor de crecimiento económico y una fuente de riqueza para los productores agropecuarios. En este sentido, se requieren acciones orientadas a brindar servicios de apoyo integral que correspondan a las necesidades de los productores y las condiciones de los mercados, garantizar el uso eficiente del suelo y de los recursos hídricos, optimizar las condiciones de comercialización y logística para la producción agropecuaria en las regiones, mejorar la gestión de riesgos de mercado y climáticos, incrementar la oferta de recursos financieros para el sector y lograr el aprovechamiento comercial para la agricultura. Para ello, se plantean las estrategias descritas en los siguientes numerales.

**a. Desarrollar un nuevo modelo de asistencia técnica integral y consolidar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial**

Se plantea crear un sistema de asistencia técnica integral, masivo, pertinente y oportuno, con el cual se logre que los productores rurales mejoren la productividad y la rentabilidad de los sistemas productivos de manera sistemática y rápida. Este esquema debe considerar los requerimientos en términos de servicios a partir de perfiles diferenciados por tipo de productor y de proyecto productivo. Para ello, se propone la creación de módulos de atención con modelos operativos que satisfagan las necesidades específicas de asistencia técnica, no sólo en temas agropecuarios sino en otros complementarios al desarrollo de la actividad económica rural, y contar con un arreglo institucional que involucre a los entes territoriales, los gremios, las asociaciones de productores y agentes prestadores de servicios debidamente certificados.

Adicionalmente, se propone que el modelo de asistencia técnica se articule con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial, así como con el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. Para esto, La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), con el direccionamiento del MADR, debe brindar soporte técnico y administrativo para el desarrollo y fortalecimiento del Sistema, lo cual implica el desarrollo de modelos de producción que brinden soluciones tecnológicas por sistemas productivos y regiones. Es decir, los modelos se deben definir a partir de las zonas agroecológicas haciendo explícita su creación, actualización o validación en territorio. Igualmente, es necesario que este proceso considere explícitamente el papel de las universidades nacionales y regionales y de los centros de investigación y desarrollo tecnológico del sector agropecuario de Colombia (CENI) a través de la generación de sistemas departamentales de innovación, basados en vínculos colaborativos para la generación de capacidades y conocimientos que permitan brindar soluciones pertinentes, ágiles y oportunas en las regiones.

Se debe, además, incorporar a los productores como agentes del proceso de investigación e innovación y buscar establecer estándares y procesos de certificación técnica para que los distintos centros de investigación accedan a los recursos de regalías para ciencia, tecnología e innovación. Para ello es necesario articular las fuentes de financiación nacional y regional para así optimizar los resultados e incrementar la competitividad del sector. Lograr los objetivos aquí propuestos y aprovechar las oportunidades de mejora, requiere desarrollar e implementar un sistema de información, seguimiento y evaluación para los desarrollos tecnológicos y su adopción.

**b. Avanzar en la modernización de la infraestructura de adecuación de tierras bajo el concepto del uso eficiente del suelo y del agua**

Es necesario contar con un modelo de planificación de la infraestructura de adecuación de tierras que tenga como punto de partida las demandas hídricas de los sistemas productivos, busque la

gestión sostenible del recurso hídrico, incorpore modelos productivos que hagan un uso más eficiente del agua, y garantice la sostenibilidad de esta infraestructura en el tiempo.

A través de este modelo se debe planificar y ejecutar una nueva generación de distritos de adecuación de tierras mediante esquemas de inversión e instrumentos que propicien la participación privada en la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura, especialmente en los de gran escala, con el fin de asegurar el cumplimiento y la sostenibilidad de todas sus dimensiones: técnica, económica, social y ambiental. Además, se debe considerar dentro de la ampliación de la cobertura con adecuación de tierras, la necesidad de infraestructura de almacenamiento de agua teniendo en cuenta la gestión del recurso hídrico y su uso multipropósito. Esto con el fin de enfrentar riesgos climáticos tales como inundaciones o sequías que puedan afectar la producción agropecuaria, forestal y pesquera.

Así mismo, especialmente en los distritos de pequeña y mediana escala, es necesario fortalecer a las asociaciones de usuarios para que a través de ellas se asegure el mantenimiento y funcionamiento, ajustar la asignación de incentivos financieros en el marco de las intervenciones integrales en territorios rurales e incluir, entre otros, los costos de energía, el apoyo a la pre-inversión de los proyectos y el fortalecimiento organizacional de los usuarios. Complementariamente, se deben adelantar acciones orientadas a mejorar los indicadores de productividad, competitividad y sostenibilidad de los distritos existentes en el país a través de un plan específico de rehabilitación de distritos de riego que incorpore el establecimiento de proyectos productivos agropecuarios que garanticen la sostenibilidad de la infraestructura.

#### **c. Implementar un plan maestro de rehabilitación de vías terciarias del país**

Se propone implementar un plan maestro de rehabilitación de vías terciarias que priorice las obras en las zonas de intervención de los mecanismos de intervención integral en territorios rurales y en otras fundamentales para el mejoramiento de la productividad sectorial conforme a la estrategia de aprovechamiento comercial para el sector agropecuario. Este plan se desarrolla en detalle en la estrategia transversal “Competitividad e Infraestructura Estratégicas”, su implementación está a cargo del Ministerio de Transporte con el acompañamiento del MADR, y debe contener las fuentes de recursos, así como el arreglo institucional que asegure avanzar de manera ágil y eficaz en el territorio.

#### **d. Reformar el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario e implementar instrumentos para el manejo de los riesgos de mercado y climáticos**

En materia de financiamiento se propone desarrollar un sector financiero, y su respectiva institucionalidad, moderna y ajustada a la realidad de la actividad agropecuaria. Se debe contar con más recursos de crédito para el sector, especialmente para aquellos grupos poblacionales

que tienen mayores limitaciones para acceder a mecanismos de financiación. En este sentido, es necesario orientar los recursos de crédito de redescuento a los segmentos de pequeños productores y al crédito de largo plazo por línea de inversión, independiente del tamaño del productor. La cartera sustitutiva debe priorizar los créditos dirigidos al desarrollo del sector agropecuario y agroindustrial, y se deben unificar las dos clases de títulos de desarrollo agropecuario (TDA). Adicionalmente, se requiere una regulación apropiada para la banca de segundo piso que tenga en cuenta que el riesgo crediticio de este tipo de entidades es diferente dado que las operaciones crediticias se dan con los bancos de primer piso. Esto le permitirá a Finagro, entre otras cosas, contar con mayores recursos para el sector.

Para que el sector financiero privado llegue a todas las zonas rurales dispersas con un portafolio completo de servicios y productos financieros es necesario implementar incentivos para los intermediarios financieros. Complementariamente, se debe transformar al Banco Agrario en una entidad con una amplia oferta de productos y servicios financieros a la medida del sector, oportunos, pertinentes, con énfasis en los pequeños productores, y colocando recursos adicionales a los de redescuento. Esto va de la mano con acciones para facilitar el acceso a los recursos de redescuento a cooperativas y ONG financieras, y para promover la creación de fondos rotatorios de cooperativas y asociaciones de usuarios.

Por otra parte, un mejor manejo tanto de riesgo del mercado como climático necesita de instrumentos integrales y autosostenibles de gestión de riesgos para el sector agropecuario. Para esto se propone la creación de un modelo de aseguramiento que integre tanto al seguro agropecuario como el catastrófico. El seguro catastrófico debe ser por regiones y tomado por el Gobierno, lo que facilitará la adopción de otros tipos de instrumentos de gestión del riesgo, tales como coberturas de precios y tasa de cambio de manera más general.

Adicionalmente, se deben establecer menores tasas de interés a los créditos y del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) para aquellos productores que adquieran las pólizas de seguro agropecuario, y sean endosadas al Banco como garantía, así como instrumentos bursátiles y financieros de cobertura. Igualmente, se debe poner en marcha mecanismos de estabilización de ingresos bajo un modelo de gestión de riesgo compartido, en donde se espera generar ahorro en la época de altos ingresos y recursos de apoyo en las de bajos.

#### **e. Establecer un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos e insumos agropecuarios**

Se propone construir un portafolio de soluciones logísticas rurales en diferentes regiones del país, dirigido tanto a los mercados regionales como a los internacionales, que facilite el acceso en condiciones competitivas, contrarrestando las posiciones dominantes de mercado. Estas soluciones deben considerar instrumentos financieros acordes a los montos de inversión

requeridos y participación privada que facilite la construcción de centros de acopio, centros de logística, modernización de la flota pesquera, sistemas de frío, tecnología de trazabilidad, laboratorios, entre otros.

Así mismo, se deben estructurar y consolidar alianzas entre productores, transformadores y comercializadores en mercados regionales y nacionales para fomentar la transformación y agregación de valor a través de propuestas específicas por productos, tales como lavado, empaque, selección, tratamiento hidrotérmico, enfriamiento, entre otros.

De otro parte, el Gobierno nacional, de manera conjunta con los gremios de la producción y Vecol S.A., establecerá mecanismos concretos que faciliten la participación en el mercado de importación y distribución de insumos agropecuarios, especialmente de fertilizantes y plaguicidas.

#### **f. Desarrollar un plan de aprovechamiento comercial para el acceso real de los productos agropecuarios a los mercados**

Se plantea poner en marcha un plan de aprovechamiento de acuerdos comerciales buscando oportunidades reales y adecuando la producción agropecuaria conforme a estas. Para ello, se deben establecer instrumentos específicos que apoyen el aumento de la producción acorde a la demanda y en condiciones de calidad y cantidad, así como el mejoramiento de la escala productiva, asegurando el acceso y la permanencia en los diferentes mercados internacionales.

Particularmente, se debe apoyar la operación de la banca de inversión proveyendo información pertinente y oportuna y creando las condiciones de seguridad jurídica y dotación infraestructura que apuntan a reducir los riesgos que desincentivan la inversión en el sector. De otra parte, se debe poner en marcha las acciones contempladas en el proyecto de mejoramiento del Sistema Nacional de Control e Inocuidad de Alimentos para el consumo nacional y la exportación bajo un enfoque de riesgo a cargo del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). Lo anterior, con el objetivo de consolidar y unificar dicho sistema y así apoyar los procesos de exportación de carne bovina y aviar a países priorizados.

De otro lado, se debe avanzar en la consolidación del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SMSF), logrando estándares que aseguren la entrada de los productos agropecuarios a diferentes mercados y la protección de la salud pública nacional. Es necesario hacer énfasis en aquellas acciones estatales que permitan la equivalencia del sistema, garantizando la admisibilidad de una parte importante de los productos con potencial. Particularmente, es conveniente fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control en programas priorizados, e implementar una estrategia de control y erradicación de la brucelosis bovina y bufalina en zonas definidas de acuerdo con los circuitos pecuarios.

Se requiere un mecanismo para incrementar la cobertura y la capacidad operativa y analítica de los sistemas de diagnóstico y gestión del riesgo, con el objetivo de avanzar en la declaración del país como territorio libre y de baja prevalencia de la enfermedad de Newcastle. Igualmente, se debe fortalecer el sistema de vigilancia, control y erradicación de la mosca de la fruta en conglomerados frutícolas, y promover la implementación de los decretos 1500 de 2007 y 2270 de 2012 relacionados con el sistema de inspección de carne y productos cárnicos comestibles.

Todo lo anterior demanda avanzar en el ajuste institucional y la tercerización de algunos servicios orientados a la sanidad e inocuidad en la producción primaria, complementado con el fortalecimiento de esta gestión en el territorio, el mejoramiento del talento humano, de la infraestructura física, de los laboratorios, y de los sistemas de información.

### Meta: Dotar de bienes y servicios sectoriales para la competitividad rural

Meta Intermedia	Línea base - 2014	Meta a 2018
Hectáreas sembradas de cultivos priorizados*	2.347.915	3.347.915
Capacidad de carga (Inventario bovino/ha pecuarias)*	0,58	0,8

Producto	Línea base - 2014	Meta a 2018
Hectáreas de cultivos de café renovadas	386.000	279.000
Cabezas de ovinocaprino y porcícola*	6.300.000	6.930.000
Toneladas de producción de carne de pollo y huevo*	1.943.165	2.376.142
Toneladas de producción de pesca y acuicultura	134.272	155.658
Productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral	276.352	1.547.568
Hectáreas con seguro agropecuario	129.295	268.199
Operaciones de crédito en condiciones Finagro para la población rural y rural disperso	148.530	206.457
Modelos productivos definidos por sistema y región	17	26
Hectáreas adecuadas con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios	86.450	160.000

\* Línea de base 2013

**Objetivo 5. Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.**

Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial es fundamental para asegurar que los objetivos y estrategias planteadas en este capítulo puedan materializarse. Este arreglo debe tener presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores y las características locales. En este sentido, se proponen las siguientes acciones:

**a. Crear la Autoridad Nacional de Tierras y fortalecer los servicios de justicia agraria**

Se propone crear una entidad adscrita al MADR que tenga a cargo los procesos agrarios, la gestión de la formalización de la propiedad rural, el acceso y la distribución equitativa de tierras, la titulación de territorios a comunidades étnicas y la regulación del mercado de tierras. La aplicación de los procesos agrarios y la formalización de la propiedad rural, teniendo en cuenta que pueden afectar derechos patrimoniales de terceros, deben además operar a través de procedimientos administrativos que permitan determinar la existencia de los supuestos de hecho objeto de los procedimientos, acopiar las pruebas y someter a los jueces especializados los asuntos gestionados, para que sean estos los que tomen las decisiones de fondo en cada caso.

Complementariamente, se deben desarrollar y fortalecer los servicios de justicia con especialización en asuntos de derecho agrario. Para ello, se requieren procedimientos especiales de derecho agrario coherentes con la realidad y las particularidades del contexto rural, y en consecuencia sus reglas procedimentales no se deben remitir al Código General del Proceso Civil.

**b. Crear el Fondo de Desarrollo Rural con mecanismos de ejecución en el territorio**

Es necesario contar con un mecanismo financiero flexible, pertinente y oportuno para la ejecución de los planes de desarrollo rural e inclusión productiva, para lo cual se propone crear el Fondo de Desarrollo Rural que contará con personería jurídica. Las gobernaciones y las asociaciones de productores rurales deben tener la capacidad institucional necesaria para gestionar los planes y programas financiados a través de este Fondo. Esto implica contar con un programa específico para el fortalecimiento de las secretarías de agricultura y de las asociaciones de productores. Adicionalmente, la asignación de los recursos para la financiación de los planes y programas de desarrollo rural se debe determinar a través de un organismo colegiado de decisión a nivel territorial que busque, de manera participativa, priorizar las intervenciones integrales en territorios rurales, así como la articulación de las diversas fuentes.

**c. Ajustar la institucionalidad sectorial actual creando mecanismos específicos de coordinación e intervención en el territorio rural y consolidar un sistema de información rural para la toma de decisiones**

La institucionalidad sectorial debe apuntar a mejorar la intervención en el territorio y asegurar una ejecución más eficiente de los recursos, para ello se requiere crear las instancias necesarias y desarrollar una estructura presupuestal más acorde a la nueva gestión del desarrollo rural y agropecuario. Estas medidas buscan que el MADR se encargue primordialmente del diseño de la política sectorial y cuente con los arreglos institucionales que permitan que la ejecución de las políticas públicas llegue al territorio y beneficien la población rural de acuerdo con sus necesidades. Así mismo, estas medidas deben dotar al MADR de capacidades para una mejor gestión intersectorial de las políticas e instrumentos que incidan en el desarrollo rural y agropecuario.

Por su parte, Corpoica debe consolidarse como la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial asegurando recursos presupuestales y técnicos necesarios sobre la base del nuevo marco legal de la entidad. De igual manera, se debe considerar un arreglo institucional eficiente para la provisión de asistencia técnica integral, buscando que este servicio, además de ser el vehículo para adelantar procesos de innovación en sistemas productivos agropecuarios, sea el medio a través del cual se acompaña a los productores en el desarrollo de negocios rurales rentables, especialmente los agropecuarios.

Adicionalmente, se requiere continuar con el ajuste institucional del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), de forma que la entidad cuente con personal técnico idóneo e infraestructura moderna que le permita conseguir los estándares sanitarios que aseguren la sanidad vegetal y animal y contribuir así a la inocuidad de los alimentos a nivel nacional y lograr el acceso a mercados internacionales.

Así mismo, se debe fortalecer a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) en la planificación y la gestión de los usos del suelo y del agua rurales para fines agropecuarios y para la adecuación de tierras de forma que haya un aprovechamiento eficiente de los recursos naturales (agua y suelo) en el desarrollo de las actividades productivas agropecuarias. Le corresponde a esta entidad apoyar la planificación y ejecución de los modelos para el desarrollo de la nueva generación de distritos de adecuación de tierras, mediante esquemas de inversión e instrumentos que propicien la participación privada en la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura, especialmente en los de gran escala.

Complementariamente, y con el fin de mejorar la coordinación de la política de desarrollo rural y agropecuario, en el marco del triángulo de buen gobierno, nación-territorio- comunidades, se propone revisar y ajustar el marco normativo de las instancias regionales y territoriales del sector,

como son los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR), los consejos seccionales de desarrollo agropecuario (Consea), el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial (CNAA) y las secretarías de agricultura departamentales.

Finalmente, con el fin de consolidar un sistema de información rural para la toma de decisiones, se propone establecer una plataforma de información en el MADR que permita unificar los subsistemas, y las fuentes de información existentes en el sector rural. Para este propósito se deben ajustar los marcos muestrales de las diferentes encuestas que recogen información del campo colombiano a partir de los resultados III Censo Nacional Agropecuario.

## D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos

Las estrategias contenidas en la siguiente tabla, son resultado de la Consulta previa del PND 2014-2018 con las organizaciones que integran la Mesa Permanente de Concertación de los pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rom, con las respectivas entidades del Gobierno Nacional que aparecen en la columna de Entidad Responsable.

Las estrategias contenidas en estas matrices se revisaron de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Constitucionalidad
2. Legalidad
3. Pertinencia cultural
4. Correspondencia con las líneas y el planteamiento estratégico del PND
5. Adecuación a la temporalidad del PND

Al momento de la programación, los proyectos identificados deberán cumplir con los procedimientos de viabilidad técnica, cultural y administrativa, conforme a la normatividad vigente.

## Objetivo 6. Consolidación del territorio, mejoramiento del hábitat (vivienda, agua y saneamiento básico) y desarrollo de la economía propia de Pueblos Indígenas y del pueblo Rom.

### a. Pueblos indígenas

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
1	Proteger y garantizar los derechos territoriales colectivos de los pueblos en contacto inicial y en riesgo de exterminio físico y cultural no previstos en la Sentencia T-025 de 2009, acorde con la normatividad vigente.	Ministerio del Interior

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
2	Demarcación y delimitación conforme a lo establecido en el Decreto 2333 de 2014.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder
3	Constitución, ampliación y saneamiento de resguardos; adquisición de predios y mejoras; y adopción por parte del INCODER o la institución que haga sus veces, de un plan de titulaciones colectivas que permita terminar con los procesos pendientes, sin perjuicio de atender las nuevas solicitudes.	
4	Delimitación de los territorios indígenas conforme a lo establecido en el Decreto 1953 de 2014.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder
5	Adelantar las actuaciones necesarias para garantizar la implementación de las instancias y las actividades contempladas en el decreto 2333 de 2014, para la protección jurídica de los territorios ancestrales.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder, Ministerio del Interior
6	Adelantar las actuaciones necesarias para garantizar los procesos de clarificación de la vigencia legal de los títulos de resguardos de origen colonial y su respectiva reestructuración, cuando haya lugar.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder
7	Modificación de la resolución de “Línea negra” amparando la integridad territorial y el desarrollo normativo concordante con la ley 21 de 1991.	Ministerio del Interior
8	Protección territorial integral de los pueblos en aislamiento voluntario.	Ministerio del Interior
9	Diseño e implementación concertada de una política pública de protección de sitios sagrados y de alto valor cultural de los pueblos indígenas.	Ministerio de Cultura y Desarrollo Rural, ICANH, Ministerio del Interior
10	Fortalecimiento y funcionamiento de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder
11	Caracterización de los territorios de los pueblos indígenas, acorde al Plan de Acción que establezca la Comisión Nacional de Territorios Indígenas.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder
12	Acompañamiento en la resolución de conflictos interétnicos e intra-étnicos para la demarcación de linderos de los territorios de los pueblos indígenas, en el marco de las competencias institucionales respectivas.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder, Ministerio del Interior
13	En el marco de la creación de la Autoridad Nacional de Tierras, previo a la expedición de la Ley, el Gobierno Nacional consultará dicha norma con los Pueblos y las Organizaciones Indígenas.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
14	Garantizar el acceso y la adecuación con enfoque diferencial, concertada con los Pueblos Indígenas, a los actuales programas con enfoque productivo y desarrollo empresarial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que tengan como objeto la producción, transformación, comercialización de bienes y servicios agropecuarios, por parte de las comunidades indígenas.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio
15	En el marco del Fondo de Desarrollo Rural se priorizarán recursos para Pueblos y Comunidades Indígenas en las líneas de inversión que se	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
	establezcan.	
16	Garantizar el desarrollo de proyectos productivos que promuevan la generación de ingresos y la creación y fortalecimiento de iniciativas productivas propias. Los proyectos deberán ser técnica, económica, ambiental y culturalmente viables, con enfoque diferencial.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
17	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, CORPOICA e ICA trabajarán conjuntamente con los Pueblos y Organizaciones Indígenas en la formulación y puesta en marcha del sistema de custodia de semillas tradicionales.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
18	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural construirá junto con los Pueblos y Comunidades Indígenas, una estrategia para la asistencia técnica en los territorios indígenas que incluya el establecimiento de proyectos productivos agropecuarios a través del fortalecimiento de sus prácticas ancestrales, con un enfoque agroecológico.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
19	Estrategias para la competitividad empresarial y apertura de mercados mediante la identificación de cadenas productivas de manera concertada con los Pueblos y Organizaciones Indígenas.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
20	Establecer programas apropiados según contextos regionales para apoyo a la agricultura y actividades pecuarias, pesca; programas de facilidades de acceso a maquinaria agrícola manual, asistencia técnica agrícola.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
21	Generar mecanismos para facilitar la producción y comercialización de productos de consumo humano provenientes de Pueblos y Comunidades Indígenas.	Ministerio de Salud y protección Social
22	Formación y capacitación en temas de manejo ambiental y técnicas agrícolas a los Pueblos Indígenas para su preservación física y cultural, de acuerdo a los usos y costumbres de cada pueblo.	Sena
23	Garantizar los recursos para la ejecución de proyectos de VIS (Vivienda de Interés Social) rural con pertinencia cultural, acorde a los modelos arquitectónicos y la cosmovisión propia de los Pueblos Indígenas, diseñados de manera concertada con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, y contratados de acuerdo a la normatividad vigente.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, DNP
24	Apoyar la estructuración e implementación de planes y/o modelos para la provisión de agua potable y saneamiento básico para Pueblos y Comunidades Indígenas en sus territorios, con especial atención en zonas desérticas, incluyendo esquemas de gestión para la sostenibilidad y la construcción y/o optimización de infraestructura, acorde con su situación, y en coordinación con las entidades territoriales.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
25	Fortalecimiento de la producción de materias primas para la actividad artesanal de los Pueblos Indígenas.	Ministerio de Comercio

## b. Pueblo Rrom

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
1	El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible coordinará la identificación e implementación de Programas de Gestión Ambiental Local en las Kumpaño por parte de la Autoridades Ambientales Regionales y Municipales, con base de los resultados del proceso de identificación.	Ministerio de Ambiente - Corporaciones autónomas regionales.

## Bibliografía

Banco Mundial. (2014). *Logistics Performance Index*.

CRECE. (Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales). (2014). *Análisis de la estructura de costos de producción de los productos priorizados e instrumentos y políticas para superar limitaciones de competitividad en la producción agropecuaria*. Bogotá D.C.:

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2014). *Cuentas Nacionales*. Bogotá D.C.: DANE.

DANE. (2014). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2014*. Bogotá D.C.: DANE.

DANE. (2013a). *Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2013*. Bogotá D.C.: DANE.

DANE. (2013b). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2013*. Bogotá D.C.: DANE.

DANE. (2011). *Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2011*. Bogotá D.C.: DANE.

DNP. (Departamento de Planeación Nacional), DIES (Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible). (2014). *Cálculos Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible*. Bogotá, D.C.: DNP-DIES.

DNP, MTC (Misión para la Transformación del Campo). (2014a). *Categorías de Ruralidad*. Bogotá, D.C.: DNP-MTC.

DNP-MTC. (2014b). *Diagnóstico Institucional y Presupuestal*. Bogotá D.C.: DNP-MTC.

FINAGRO. (2013). Cálculos sectoriales.

IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá D.C.: IGAC.

Incoder. (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). (2014). *Propuesta de política pública del subsector de adecuación de tierras en Colombia*. Bogotá D.C.: Incoder

UPRA. (Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios). (2014). *Suelos con Potencial para Riego y Drenaje a mediana y gran escala*. Bogotá D.C.: UPRA.

## VIII. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz

### A. Diagnóstico

El país ha logrado importantes avances en el esfuerzo de consolidar condiciones de desarrollo y paz en todo el territorio nacional, buscando garantizar el goce efectivo de derechos de todos sus habitantes a partir de la provisión de seguridad, justicia y democracia. Sin embargo, y por diferentes razones, Colombia no ha logrado desplegar y desarrollar en forma definitiva e integral las capacidades institucionales del Estado en todo el territorio nacional habitado, de manera que existen grandes y diversas regiones con vacíos de presencia integral del Estado. Dicha presencia diferenciada facilitó el surgimiento y propagación de organizaciones armadas ilegales con motivaciones políticas o de otra índole, las cuales pretendieron y llegaron a imponer el control ilegal del territorio.

En particular, la persistencia del conflicto armado se convirtió en una barrera que impidió que el Estado pudiera proveer muchos de los bienes públicos y los servicios sociales indispensables para que la población pudiera acceder a la materialización efectiva de sus derechos. Se generó, de esta forma, un círculo vicioso entre ausencia o débil presencia de Estado, conflicto armado, economías ilegales, degradación ambiental, rezago social y económico, ampliación de brechas en desarrollo regional y la consecuente retroalimentación del conflicto armado e ilegalidad. Del mismo modo, la persistencia de esta dinámica contribuyó a la configuración de relaciones entre los ciudadanos basadas en la desconfianza, así como la aparición de costumbres y prácticas proclives al incumplimiento de las normas y acuerdos sociales. Hoy solo el 4 % de los ciudadanos dice poder confiar en la mayoría de los colombianos (DNP, 2015).

En el presente capítulo se desarrolla: el diagnóstico, los objetivos, estrategias, productos y metas que contribuyen a la vigencia integral del Estado social de derecho relacionados con la provisión de bienes públicos y servicios sociales de seguridad, justicia y democracia desde dos perspectivas complementarias: 1) el fortalecimiento de los roles del Estado para garantizar los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas, lo cual incluye asuntos de seguridad y defensa, justicia, democracia y derechos humanos, política criminal y política integral frente a las drogas; y, 2) las políticas en justicia transicional y derechos de las víctimas, orientadas específicamente a superar las consecuencias del conflicto armado, las cuales tienen un carácter transitorio para avanzar hacia la paz y se encuentran focalizadas en la población y territorios afectados directamente por el conflicto armado.

# 1. Retos en el fortalecimiento del Estado social de derecho para garantizar los derechos de todos los colombianos y colombianas

## a. Seguridad y defensa

Durante los últimos quince años, la situación general de seguridad y defensa nacional ha evolucionado favorablemente como resultado del trabajo sostenido de la Fuerza Pública y el apoyo permanente de los ciudadanos. Los grupos armados al margen de la ley (GAML) y las bandas criminales (BACRIM) vienen siendo desarticulados de manera decisiva, y los factores que potencian su capacidad de daño han sido golpeados sistemáticamente. En el cuatrienio 2010-2014, la Política Integral de Seguridad para la Prosperidad y los Planes Espada de Honor y Corazón Verde permitieron el debilitamiento de las principales estructuras de comando y control de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Bandas Criminales (BACRIM).

La contundencia de estos resultados operacionales redujo dramáticamente el accionar de estas estructuras delincuenciales contribuyendo al mejoramiento del ambiente de seguridad en el territorio nacional. Para diciembre de 2014, el 89 % de los municipios no presentaron atentados terroristas de las FARC y el ELN, y el 93 % no presentaron acciones subversivas (Ministerio de Defensa, 2015). No obstante, persisten retos en materia de seguridad pública relacionados con el impacto de las acciones de los GAML contra la infraestructura económica del país. Para 2014, se presentaron 28 afectaciones a la infraestructura vial y puentes, 141 voladuras a oleoductos, y 40 ataques contra torres de energía (Ministerio de Defensa, 2014).

Adicionalmente, las zonas de frontera se encuentran afectadas por múltiples problemáticas derivadas de la presencia de actores armados ilegales y organizaciones criminales transnacionales que desarrollan actividades de narcotráfico y tráfico ilegal de armas y explosivos, minería criminal y explotación ilícita de recursos naturales (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

Ahora bien, el trabajo dedicado de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en cumplimiento de su misión, ha dejado como resultado la desmovilización, desarme y reinserción de combatientes de GAML y la configuración de condiciones de control del territorio nacional que contribuyen a un ambiente propicio para la búsqueda de una solución negociada del conflicto armado.

Por su parte, la ocurrencia de los delitos de mayor impacto sobre los ciudadanos en el periodo 2010-2014 evidencia una reducción importante en materia de homicidio común y violencia intrafamiliar. No obstante, persisten ciertos retos en afectaciones contra el patrimonio y en delitos contra la integridad personal, como en el caso de hurto (a personas, residencias, y entidades comerciales), extorsión, lesiones personales y violencia sexual (véase la tabla VIII.1).

**Tabla VIII-1. Delitos de alto impacto. Tasas por 100.000 habitantes 2010-2014**

Delito	2010	2014	Variación
--------	------	------	-----------

			(%)
Tasa de homicidio común por cien mil habitantes	34,0	27,8	-18,1 %
Tasa de secuestro por cien mil habitantes	0,62	0,59	-4,5 %
Tasa de hurto a personas por cien mil habitantes	135,7	194,1	43 %
Tasa de hurto a residencias por cien mil habitantes	38,3	42,5	10,9 %
Tasa de hurto a entidades comerciales por cien mil habitantes	28,8	44,6	54,8 %
Tasa de extorsión por cien mil habitantes	3,0	10,3	243,3 %
Tasa de violencia sexual por cien mil habitantes	14,8	24,6	66,2 %
Tasa de lesiones personas por cien mil habitantes	116,9	176	45,4 %
Tasa de violencia intrafamiliar contra la mujer por cien mil habitantes**	302,54	215,71	-28,7 %
Tasa de violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes por cien mil habitantes**	87,61	56,59	-35,4 %

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Elaboración: DNP-DJSG.

\*\*Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Aunque el país ha avanzado en desarrollo de instrumentos de planeación local y líneas de acción específicas en materia de seguridad ciudadana y convivencia ciudadana<sup>1</sup>, aún existen retos asociados con 1) ausencia de estrategias específicas en las áreas rurales; 2) inexistencia de un sistema que articule la información relacionada con el delito; y, 3) uso ineficiente de las herramientas tecnológicas para la seguridad ciudadana.

Sumado a lo anterior, la adopción de las tecnologías de la información y su velocidad de innovación han aumentado los riesgos de los ciudadanos frente a ataques cibernéticos. De acuerdo con la última encuesta de fraude realizada por la firma KPMG en 2013, el costo por crímenes económicos en el ciberespacio asciende a más de 3.600 millones de dólares, lo que representa el 1 % del PIB. El fenómeno de mayor afectación es el hurto por medios informáticos, con pérdidas anuales estimadas en \$ 771.000 millones (Policía Nacional, 2014).

Con respecto a las empresas criminales, estas contemplan múltiples facetas que no solo contribuyen a la reproducción de la violencia, sino que destruyen el capital social, la base tributaria del país, incentivan el desempleo y la informalidad y generan problemas de cooptación sobre las autoridades públicas y los gobiernos locales. Desde hace varios años se registra una creciente ampliación del portafolio de sus actividades criminales, entre ellas la minería criminal, que afecta a uno de cada cuatro municipios del país, el contrabando y el lavado de activos; así como una transformación de sus estructuras de operación, haciéndolas más dinámicas y menos centralizadas, para contrarrestar la caída de rentas derivadas del narcotráfico.

<sup>1</sup> En la actualidad el país cuenta con 836 Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana municipales (equivalentes al 74 % de los municipios del país) y 32 departamentales enmarcados en los lineamientos fijados por la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

## b. Justicia

Según la Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, el 51,9 % de las personas encuestadas que tuvieron un conflicto no llevaron a cabo ninguna acción como respuesta, ya sea porque consideraron que el asunto no merecía ser llevado ante la justicia, tomaba demasiado tiempo o tenía demasiados trámites. Lo anterior, con el agravante que el 60 % de la población se siente insatisfecha por haber tomado la decisión de no hacer nada frente a un conflicto, y que el 65 % de los colombianos no cree en la eficacia del sistema de justicia a la hora de perseguir y juzgar delincuentes (Cámara de Comercio de Bogotá, 2013).

De igual forma, la prestación de los servicios de justicia carece de una adecuada articulación entre los actores institucionales competentes e interoperabilidad de los sistemas de información y de modelos integrales de gestión, además de evidenciar la ausencia de procedimientos y procesos eficientes desde la perspectiva del ciudadano. Igualmente, parece existir una subutilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos de manera que solamente el 25 % de las necesidades jurídicas de los ciudadanos se tramita mediante arreglo directo y el 2,9 % de la población acude a un centro de conciliación.

## c. Democracia y derechos humanos

Uno de los retos más importantes para el país en los próximos años, en el horizonte de construir condiciones sostenibles y duraderas de paz, se relaciona con la capacidad de superar las deficiencias que minan la efectividad de los mecanismos institucionales para construir acuerdos en la diferencia, tramitar los conflictos y generar consensos democráticos alrededor de la construcción de un modelo compartido de sociedad.

A pesar de contar con una arquitectura institucional formal para promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en 2013 el 85 % de los colombianos señalaron no haber adelantado ninguna acción para resolver algún tipo de problema que afecta a su comunidad. Igualmente, el 45,3 % asegura que es difícil organizarse con otros para trabajar en una causa común, y el 58,2 % considera que la participación no es efectiva para la solución de sus problemas. De otro lado y a pesar de que el 95 % de los ciudadanos asegura que la violencia no es un instrumento para solucionar conflictos “la tentación de los ciudadanos a ejercer justicia por mano propia o al menos justificar tales conductas es relativamente alta” (Sánchez, Rodríguez-Raga, & Seligson, 2014).

Adicionalmente, existe la percepción relativamente generalizada de que los procesos de conteo de votos no son transparentes y de que las personas no confían en los partidos políticos como canales de transmisión de los intereses ciudadanos (véase la tabla VIII-2).

**Tabla VIII-3. Indicadores de participación ciudadana, electoral y democracia en Colombia 2013**

Variable	2013
Ciudadanos y ciudadanas que NO adelantaron acciones para resolver algún tipo de problema que les afectó y/o a su comunidad	85,2 %
Ciudadanos y ciudadanas que consideran “difícil” organizarse con otros para trabajar en una causa común	45,3 %

Variable	2013
Ciudadanos y ciudadanas que consideran que la participación es efectiva para la solución de problemas	41,8 %
Conocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana	73,9 %
Conocimiento sobre espacios de participación ciudadana	58,6 %
Ciudadanos y ciudadanas que consideran que la comunidad conoce suficientemente los mecanismos y espacios de participación	59,2 %
Ciudadanos y ciudadanas que NO consideran los procesos de participación buenos y efectivos	92,3 %
Ciudadanos que NO consideran que el conteo de votos es transparente	68,1 %
Ciudadanos que NO confían en los partidos y movimientos políticos	50,1 %

Fuente: (DANE, 2014) Elaboración: DNP-DJSG.

Por su parte, la promoción, respeto y protección de derechos humanos será otro ámbito de acción central en la construcción de una sociedad en paz. En la actualidad, acometer este desafío se enfrenta a la existencia de limitaciones en los niveles de coordinación y articulación intra e interniveles de la administración pública (nacional, departamental, municipal y distrital). Así mismo, implicará afrontar los niveles de normalización de la violencia y la ilegalidad insertos en la cotidianidad que definen la manera como interactuamos los colombianos, sus elementos son asuntos como los deficientes niveles de conocimiento y apropiación de los derechos humanos por parte de los ciudadanos y de los servidores públicos, la frecuente justificación de disposiciones y actitudes hacia la violación de los derechos humanos y la inexistencia de espacios que propicien la convivencia pacífica y la transformación de los conflictos.

A lo anterior, deberá sumarse el reto de la generación de capacidades en la sociedad para eliminar las diversas formas de violencia y discriminación contra grupos étnicos y poblacionales específicos. Por ejemplo, los grupos étnicos, en todas las regiones del país, deben enfrentarse al desconocimiento de sus procesos de arraigo y a la necesidad de avanzar en titulación y reconocimiento de los vínculos históricos y espirituales con sus territorios; al desplazamiento forzado por el despojo o por la falta de garantías para la pervivencia cultural; a la inequidad en las oportunidades de acceso a bienes y servicios; a la explotación de la mano de obra de las comunidades y pueblos; y al desconocimiento de las particularidades socioeconómicas, culturales e identitarias que determinan sus visiones propias de desarrollo.

Con respecto a la discriminación de género, la principal violación a los derechos humanos contra las mujeres es la violencia basada en género, mediante la cual se refuerzan de forma sistemática las inequidades que enfrentan las mujeres en otras dimensiones de su vida, en especial las relacionadas con su autonomía económica y la participación en escenarios de poder y toma de decisiones.

Finalmente, la trata de personas es una práctica que degrada al ser humano, convirtiéndolo en un objeto con el que se negocia y trafica. La trata de personas violenta de manera directa la dignidad de hombres y mujeres; restringe las libertades individuales y vulnera la igualdad. La Organización de las Naciones Unidas, en particular en la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y los protocolos adicionales sobre la trata de

personas y tráfico de inmigrantes, estableció que la trata de personas se perfila como una actividad con las siguientes características: 1) el reclutamiento, transporte, transferencia o recepción de personas; 2) el uso de medios impropios, como la fuerza, la abducción, el fraude o la coerción; y 3) tiene como objetivo la explotación, bien sea sexual, bien por trabajos forzados, servilismo o esclavitud. Estas características han sido adoptadas por el Estado colombiano en la Ley de Trata de Personas que reforma al Código Penal Colombiano (Ley 985 de 2005). Dichas conductas no agotan sus posibles modalidades, aunque constituyen una base común, que se reconoce en el mundo como el conjunto de conductas mínimas para reprimir.

#### **d. Política criminal**

De acuerdo con la Comisión Asesora de Política Criminal, la política criminal del país experimenta graves falencias porque es reactiva, poco reflexiva, inestable e inconsistente, lo que repercute en la calidad de su gestión (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012). Durante las últimas dos décadas ha existido un incremento significativo de la severidad punitiva y del recurso a la privación de la libertad. Sin embargo, la experiencia internacional señala que la capacidad real de estas medidas para prevenir los crímenes y enfrentar problemas sociales complejos es limitada (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012). Adicionalmente, esto ha generado presión sobre la situación de hacinamiento carcelario, de tal manera que en julio de 2014 se alcanzó una tasa de hacinamiento del 53 % en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional del país, situación que se agrava dado que el 88 % de la infraestructura penitenciaria resulta inadecuada de acuerdo con los estándares requeridos (INPEC, 2014).

En materia de justicia juvenil, según cifras reportadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el año 2014 la comisión de delitos por parte de adolescentes se concentró en aquellos relacionados con hurto (39 %), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (30 %) y lesiones personales (9 %). Así mismo, se evidencia para 2014 un 20 % de reincidencia, porcentaje que se incrementó respecto al año 2010 cuando se encontraba en el 18 %. Por otra parte, se observa que la sanción aplicada mayoritariamente por parte de los jueces es la libertad vigilada con un 26 %, seguida de las reglas de conducta (22 %) y, como tercera medida, la privación de la libertad con un 21 % (ICBF, 2014).

#### **e. Política integral frente a las drogas**

El problema mundial de las drogas sigue siendo un desafío de primer orden para el país. Si bien las hectáreas cultivadas de coca han disminuido en el total nacional a una tasa promedio del 9 % anual desde el 2010, los cultivos ilícitos muestran una preocupante tendencia hacia la concentración en los territorios colectivos (resguardos indígenas y consejos comunitarios afros), parques naturales y franjas fronterizas. Así mismo, las regiones donde se observa una importante reducción de los cultivos de hoja de coca están ahora seriamente afectadas por la minería criminal y la explotación ilegal de los recursos naturales, un indicativo de que la erradicación no ha logrado disuadir las economías criminales, sino esencialmente transformarlas hacia nuevos tipos de rentas.

Si bien los GAML y las bacrim han reconfigurado sus formas de financiación, la Fuerza Pública ha mantenido una ofensiva sostenida contra sus estructuras y financiación. En el año 2013, los

cultivos de hoja de coca registraron un total de 48.189 hectáreas, 22 % menos que en 2010 cuando los mecanismos de monitoreo reportaron la existencia de 61.862 hectáreas. Así mismo, se incautaron 693,6 toneladas de cocaína, con un valor estimado US\$ 22.544 millones. Esta acción representó la incautación de 1,6 kilos de cocaína por cada 3 kilos potencialmente producidos. De otra parte, fueron intervenidas 1.861 zonas de extracción ilegal de minerales y se suspendieron actividades en 1.241 de ellas.

Por su parte, el consumo de sustancias psicoactivas en Colombia ha aumentado. Cerca de un millón de personas serían consumidores activos de drogas ilícitas y aproximadamente quinientas mil tendrían un problema instaurado de abuso o dependencia. El mayor consumo de sustancias ilícitas en el último año se presenta en el grupo de 18 a 24 años, con una tasa del 8,7 %, seguido por los adolescentes con una tasa del 4,8 % y las personas de 25 a 34 años (4,3 %) (UNODC, 2013).

Complementariamente, la problemática de seguridad asociada al tráfico local de drogas ilícitas enfrenta dinámicas derivadas del incremento en la prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas, la mayor oferta de nuevas drogas y la complejidad de la cadena de producción y tráfico de estupefacientes, demandan un tratamiento integral de la problemática de las drogas en sus dinámicas de producción y consumo.

## 2. Retos en el fortalecimiento del Estado social de derecho para garantizar los derechos de las víctimas y la transición a la paz

### a. Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas

De acuerdo con el registro único de víctimas (RUV), en Colombia actualmente se han afectado los derechos de 7.028.776<sup>2</sup> personas por causas relacionadas con la violencia y el conflicto armado interno (UARIV, 2014), las cuales representan aproximadamente el 14 % de la población del país.

El desplazamiento forzado, ya sea por causas asociadas a la violencia<sup>3</sup> o por el conflicto armado interno, ha sido el delito que ha generado mayor número de víctimas en el país constituyendo el 86 % del total (véase la tabla VIII-3). El Estado ha propendido por garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población para su estabilización socioeconómica a través de acciones intersectoriales contenidas en las políticas sociales. Así, para 2014, se evidencian avances en materia de identificación (92 %), salud (93 %), educación (90 %) y alimentación (96 %), y siguen constituyéndose en retos hacia el futuro los derechos asociados a vivienda digna (17 %), reunificación familiar (47 %), subsistencia mínima (43 %) y generación de ingresos (63,8 % por debajo de la línea de pobreza) (DANE, 2014).

**Tabla VIII-4. Número de declaraciones de víctimas por tipo de hecho victimizante 2014**

Hechos victimizantes	Número de declaraciones
----------------------	-------------------------

<sup>2</sup> De las cuales 6.863.080 son víctimas del conflicto armado y 165.696 son víctimas de las **Bacrim** (con corte a 1 de noviembre de 2014).

<sup>3</sup> Ley 387 de 1997, artículo 1 y Corte Constitucional, Auto 119 de 2013 de seguimiento a la sentencia T-25 de 2004.

Hechos victimizantes	Número de declaraciones
Desplazamiento	6.044.151
Homicidio	931.720
Amenaza	213.694
Desaparición forzada	152.455
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	88.567
Acto terrorista/atentados/combates/ hostigamientos	79.790
Secuestro	37.464
Minas antipersona	11.777
Tortura	9.227
Vinculación de niños niñas y adolescentes a GAML y bacrim	7.722
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	7.353

Fuente: Registro único de víctimas noviembre-2014.

Igualmente, el Gobierno colombiano ha venido avanzando sostenidamente en la implementación de acciones que contribuyan a superar situaciones como la insuficiencia de recursos y de capacidad y coordinación institucional, aspectos señalados por la Corte Constitucional a través de la sentencia T-025 de 2004, mediante la cual se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en la situación de la población desplazada por la violencia.

A través de la Ley 1448 de 2011 se establecieron rutas y medidas específicas<sup>4</sup> que buscan la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, así como el restablecimiento de sus derechos, la construcción de la paz y la reconciliación. Durante el período 2011-2014 dichas rutas y medidas han significado una inversión cercana a los 20 billones de pesos. Sin embargo, persisten retos hacia el futuro en la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado; en la garantía efectiva de las medidas de indemnización administrativa, restitución de tierras, vivienda y de capacidades productivas, rehabilitación, acceso a la justicia; y en la implementación de las medidas de reparación colectiva.

**Tabla VIII-5. Principales lugares de localización de población víctima del conflicto armado 2014**

Municipio	Personas	Porcentajes
Medellin	376.503	5,36 %
Bogotá, D.C.	323.672	4,60 %
Cali	131.489	1,87 %
Santa Marta	125.896	1,79 %
Valledupar	123.557	1,76 %
Sincelejo	102.239	1,45 %
Villavicencio	93.230	1,33 %

<sup>4</sup> Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Decreto 1725 de 2011 y Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y CONPES 3726.

Municipio	Personas	Porcentajes
Montería	89.120	1,27 %
Florencia	87.614	1,25 %
Cúcuta	82.090	1,17 %

Fuente: Red Nacional de Información 1 de noviembre-2014.

Igualmente, existen desafíos en la implementación de estrategias diferenciales para las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas (141.409), negro(a) o afrocolombiano(a) (659.239) y rom (29.235). A su vez, la atención de las mujeres (3.481.244), niñas, niños y adolescentes (2.182.707) encara la necesidad de implementar acciones que permitan el fortalecimiento de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno que conlleve a la garantía real de sus derechos.

Finalmente, la coordinación entre la nación y las entidades territoriales continúa siendo un tema prioritario en esta política. La materialización de los esfuerzos para la garantía de los derechos de las víctimas deberá fortalecerse en los municipios del país que acogen a esta población. Según el RUV, existe una tendencia de la población víctima a localizarse en zonas urbanas. En tan solo 10 ciudades capitales se registra una concentración del 22 % de la población total de víctimas: Medellín (5 %), Bogotá D .C. (5 %), Cali (2 %), Santa Marta (2 %), Valledupar (2 %), Sincelejo (1 %), Villavicencio, Monería, Florencia, Cúcuta (1 % cada una). (véase la tabla VIII-6).

#### **b. Justicia transicional, reintegración de combatientes y prevención de reclutamiento y constreñimiento de niños, niñas y adolescentes**

El tránsito de una sociedad en la cual ha persistido la confrontación armada a un escenario de paz supone unos desafíos complementarios a los avances alcanzados por el país en materia de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Así, Colombia enfrenta la necesidad de continuar con la implementación de una serie de medidas de justicia transicional que llevan ya casi diez años de vigencia, y al mismo tiempo avanzar en el diseño y articulación de otras nuevas que se deberán poner en marcha para la superación total del conflicto armado. Estas nuevas medidas incluyen procesos de profundización democrática, la reintegración de combatientes, acciones que hagan compatible la búsqueda de la paz con el deber del Estado de sancionar las violaciones de los derechos humanos, y el apoyo a escenarios que permitan la construcción de apuestas colectivas y territoriales de paz.

Con respecto a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, hasta septiembre de 2014, en Colombia se han desmovilizado 56.782 personas, contando entre desmovilizados colectivos de las AUC y desmovilizados individuales de las FARC, ELN, ERG, EPL y ERP, de los cuales 8.068 han culminado el proceso de reintegración. Dicha política ha permitido la alfabetización de 39.329 beneficiarios, la aprobación de básica primaria de 21.964 y la aprobación de básica secundaria de 8.250. Así mismo, 12.450 beneficiarios son bachilleres y 482 han realizado estudios en educación superior. De otro lado, se han vinculado 24.049 personas a diferentes escenarios de reconciliación con sus comunidades, 19.276 han sido capacitados en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario y 21.696 han sido vinculadas en una actividad productiva.

Al efecto de mejorar su efectividad hacia el futuro, los procesos de reintegración deberán prepararse para hacer frente a nuevos escenarios masivos de dejación de armas por parte de GAML, y asumir la labor de contribuir a la promoción de escenarios de reconciliación y convivencia entre víctimas, excombatientes de distintos GAML y comunidades receptoras. No podría ser de otra manera, si se tiene en cuenta que el 47 % de los ciudadanos no quisiera tener como vecino a desmovilizados de GAML (Sánchez, Rodríguez-Raga, & Seligson, 2014).

Por otra parte, un asunto que merece especial atención es el relacionado con la reducción del riesgo y la atención a niños, niñas y adolescentes frente al reclutamiento y constreñimiento por parte de GAML y grupos delincuenciales organizados. A 2014, el ICBF reporta un total de 5.694 niños, niñas y adolescentes que han ingresado al Programa Especializado de Desvinculados de Grupos Armados al Margen de la Ley. En el 2014 se desvincularon un total de 267 niños, niñas y adolescentes de GAML, lo que representa una disminución con respecto a 2013 cuando se registró un total de 342 desvinculados. Adicionalmente, el Observatorio del Bienestar de la Niñez, reporta la atención a 177 niños, niñas y adolescentes, entre el 2007 y el 2014, desvinculados de bacrim.

En materia de construcción de paz desde los territorios, se hace evidente la necesidad de trabajar en diferentes aspectos. Por un lado, es importante fortalecer a las instituciones tanto en el ámbito nacional como territorial para avanzar en la planeación, gestión e implementación integral y participativa de apuestas de paz. De otro lado, se hace necesario fortalecer iniciativas que permitan vincular a la población alrededor de la identificación y discusión de las problemáticas en sus territorios, pero también para la búsqueda, contribución y apropiación de las rutas de solución. Así mismo, la construcción de paz desde los territorios debe partir de las iniciativas, experiencias, características y necesidades de cada una de las regiones que se han visto afectadas históricamente por las dinámicas del conflicto armado.

### **c. Minas antipersona**

La problemática de minas antipersona en Colombia es una de las más complejas del mundo, no solo porque hasta el momento no se cuenta con la dimensión exacta del problema generado en el país por la contaminación de minas antipersona (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) con características de minas antipersonal y municiones sin explotar (Muse), sino porque su uso persiste en el marco del conflicto armado, como mecanismo para contener el avance de la Fuerza Pública y proteger los corredores estratégicos asociados a la explotación criminal de recursos naturales y economías ilegales. En este contexto, según información del Sistema de Gestión de Información de la Acción contra Minas (IMSMA, por su sigla en inglés), entre 1990 y septiembre de 2014, se han presentado 30.005 eventos con MAP, Muse y AEI (correspondientes a 6.305 accidentes y 23.700 incidentes), los cuales generaron 10.847 víctimas. Del número total de víctimas, 4.196 (39 %) corresponden a población civil y 6.651 (61 %) son miembros de la Fuerza Pública. De estas, aproximadamente el 20 % (2.188) ha muerto y el 80 % ha resultado herida (8.659).

## B. Visión

La constante ampliación de las oportunidades económicas y sociales en el país ha sido posible gracias al camino recorrido para garantizar, a todos los que habitan el territorio nacional, un extenso conjunto de derechos que les permiten llevar a cabo proyectos de vida en libertad y sociedad, según sus valores, creencias e intereses. Sin embargo, aún existen muchas cosas por hacer. Ello supone articular los esfuerzos del Estado en materia de seguridad, justicia y democracia desde el horizonte estratégico de construcción de paz y, en particular, ante la necesidad de cerrar las brechas creadas por el conflicto en cuanto al ejercicio de derechos y disfrute de las condiciones de convivencia pacífica requeridas para el desarrollo en los territorios.

En efecto, la presencia integral del Estado, especialmente —pero no únicamente— en las regiones más afectadas por la violencia es una tarea central para establecer los fundamentos que conduzcan al fin sostenible del conflicto armado y a la garantía de no repetición, rompiendo el círculo vicioso entre vacíos de presencia estatal y conflicto armado señalados en el diagnóstico de este capítulo. Sin duda, el mayor avance en la desarticulación de este círculo vicioso se manifiesta en la posibilidad real de construir una paz estable y duradera tras un esfuerzo sostenido del Estado colombiano, y en particular de la Fuerza Pública, para imponer el orden constitucional, garantizar el ejercicio legítimo de la fuerza, y sentar las bases para extender los alcances del desarrollo económico y social de nuestro país. El futuro requerirá, sin embargo, desarrollar plenamente todas las dimensiones del ejercicio de ciudadanía de los colombianos, a partir de modelos de gobernabilidad que integren en los territorios la seguridad, la justicia y la democracia.

Dicha integración deberá avanzar en el próximo cuatrienio en la construcción de condiciones para alcanzar la paz a partir de dos bloques de asuntos. El primero, relacionado con el fortalecimiento del rol del Estado para garantizar las condiciones de goce efectivo de derechos para todos los colombianos en sus territorios mediante la provisión de más seguridad, justicia y democracia; y, el segundo, orientado a las políticas específicas para abordar las consecuencias derivadas de la condición particular que Colombia afronta por causa del conflicto armado y que, en perspectiva de su resolución, deben tener un carácter transitorio pero no por ello menos importante, tales como la atención y reparación integral a las víctimas, los procesos de desarme, desmovilización y reintegración y los mecanismos de justicia transicional. El balance en estos dos aspectos permitirá dar un paso decisivo para superar las brechas generadas por el conflicto armado y reconstruir los modos de relación entre ciudadanos en torno a un proyecto de nación incluyente, pluralista, y basada en la promoción, protección y respeto de los derechos individuales y colectivos en todos los rincones del país.

Ahora bien, un eventual acuerdo entre el Gobierno nacional y las guerrillas para poner fin al conflicto armado brindará una oportunidad para el ejercicio pleno de la ciudadanía de los colombianos, pero lo cierto es que, con o sin acuerdo, es indispensable emprender las tareas que lleven a lograr su plena vigencia en el sentido de establecer las capacidades institucionales necesarias para fortalecer la confianza entre los ciudadanos y con las instituciones, encadenando esfuerzos orientados a generar acuerdos, dirimir conflictos y garantizar el orden constitucional.

Bajo esta perspectiva, una profunda ampliación de los mecanismos democráticos será herramienta fundamental para la articulación de la seguridad y la justicia. El fortalecimiento de la

participación ciudadana, de los mecanismos de representación política y participación electoral, el impulso a procesos de innovación y aprendizaje institucional de experiencias exitosas en paz y desarrollo, y la construcción de confianza hacia el Estado desde los territorios, permitirán fortalecer el pacto social definido por la Constitución y el conjunto de actitudes, percepciones y comportamientos ciudadanos afines al cumplimiento de las leyes, teniendo en cuenta las particularidades de los distintos grupos poblacionales presentes en el país. Ello incluye el principio del respeto de la diferencia; la cooperación con las autoridades públicas; la conformación de visiones compartidas de desarrollo que atiendan las particularidades regionales; la resolución de conflictos y sus mecanismos alternativos y la prevención, gestión y transformación no violenta de conflictos sociales, económicos, ambientales o políticos mediante el diálogo, la suscripción y el cumplimiento de acuerdos y consensos.

Asumir los desafíos planteados implicará también satisfacer plenamente la demanda de justicia y seguridad para garantizar la democracia y atender las especificidades de los territorios del país. Así, el conjunto de acciones descritas tendrán como base un esquema de gobernabilidad que permita el efectivo cumplimiento de la Constitución y las leyes sobre todo el territorio nacional mediante el fortalecimiento institucional para superar las limitaciones que afectan la concreción del verdadero potencial económico y social del país.

En esta perspectiva, resulta indispensable trabajar en todo el territorio nacional en la superación de las barreras de acceso a la justicia y en la lucha contra la impunidad, y en el fortalecimiento de los mecanismos formales y no formales de justicia a fin que sean reconocidos por la ciudadanía como instrumentos legítimos para resolver oportuna y pacíficamente sus controversias, hacer efectivos sus derechos y obligaciones, y garantizar la seguridad jurídica. Adicional a lo anterior, la coordinación de la oferta de los servicios de justicia bajo un enfoque sistémico y la redefinición de una política criminal con enfoque restaurativo son fundamentales para avanzar en la equidad y la paz en Colombia.

Así mismo, cerrar las brechas en materia de garantía de los derechos a la vida, la integridad y la libertad implica garantizar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica desde una perspectiva territorial. Esto, significará un estado en el cual los ciudadanos contarán con ambientes seguros para el desarrollo de sus libertades y capacidades individuales y colectivas, y la plena confianza en la capacidad del Estado para protegerlos cuando se vean amenazadas o en riesgo por diferentes fenómenos delictivos.

El logro de condiciones de largo plazo para una paz estable, duradera e incluyente en Colombia supondrá igualmente el continuo mejoramiento de las capacidades de la Fuerza Pública, las cuales mantendrán su ofensiva contra todos los grupos que persistan en su accionar violento contra la población, la soberanía nacional y la integridad territorial. Así mismo, liderarán el desarme y la desmovilización de los combatientes y redes de apoyo de los grupos ilegales, paralelamente con la protección de los ciudadanos, sus derechos y bienes, y de los activos estratégicos de la Nación. En un eventual escenario de posconflicto se mantendrá un pie de fuerza militar estable por un periodo de transición de al menos diez años con el objetivo de acompañar la irreversibilidad de los acuerdos alcanzados y disuadir el desarrollo de cualquier amenaza.

Adicionalmente, con el fin de garantizar la tranquilidad en los territorios de Colombia y colaborar con el desarrollo de las regiones especialmente afectadas por el conflicto, la Fuerza

Pública continuará apoyando las estrategias de consolidación territorial, acompañando el proceso de reparación de víctimas y restitución de tierras y demás programas enfocados en la construcción de legitimidad del Estado y el aumento del despliegue de la oferta estatal de servicios para la consolidación de la paz. De esta manera, las Fuerzas Armadas de Colombia se concentrarán en mantener la seguridad interna, dar un mayor énfasis a la defensa de las fronteras, desarrollar capacidades de disuasión y generar coaliciones con países aliados, de manera paralela con la búsqueda de la autonomía estratégica de la nación en materia de defensa nacional.

En apoyo a la labor de protección a sus ciudadanos y a los fines esenciales del Estado, será fundamental para el Gobierno nacional posicionar la inteligencia estratégica y la contrainteligencia como un instrumento fundamental para anticiparse y responder a la presencia y mutación de diversas amenazas. Para ello, la producción de información de inteligencia estratégica se establecerá como una de las principales herramientas de apoyo a través de la cual, y haciendo uso de capacidades técnicas y análisis prospectivos, generará insumos que serán utilizados por el Gobierno nacional de manera transversal.

Si las instituciones de la democracia, de la justicia y de la seguridad y defensa son fundamentales, también será vital para nuestro país continuar avanzando en el desarrollo de un esquema de justicia transicional en el cual los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas serán un propósito central, del mismo modo que la configuración de un ambiente favorable a la reconciliación orientado a la integración de la sociedad, y la confianza de todos los colombianos en el impacto positivo de la paz en sus proyectos de vida. Ello supondrá una acción decidida respecto a las poblaciones que, por su ubicación territorial o situación periférica, han sufrido con mayor intensidad los impactos del conflicto armado y de otras dinámicas criminales y que, en consecuencia, no han podido promover sus proyectos colectivos en el marco del Estado social de derecho. Por ello, el Estado en su conjunto deberá enfatizar en la generación de garantías de bienestar, seguridad y justicia para todas las víctimas del conflicto armado, y para quienes se reincorporen a la vida civil tras hacer parte de GAML.

En efecto, la sostenibilidad de la seguridad, justicia y democracia para la transición hacia la paz no es posible sin reconocer a quienes el conflicto afectó directamente. Esto requiere atender los daños ocasionados por la violencia, cuya magnitud trasciende las afectaciones físicas y materiales; incluye el deterioro de los proyectos de vida de las personas y sus relaciones sociales. La reparación a las víctimas implica la recuperación emocional de las personas, la reconstrucción de los lazos de confianza con otros (familia, comunidad e instituciones), la restitución de sus derechos, y el acceso a los bienes y servicios que perdieron a causa de la violencia, y que contribuyen a superar su situación de vulnerabilidad.

## Objetivos

### a. Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio

- **Objetivo 1.** Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional.

- **Objetivo 2.** Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial.
- **Objetivo 3.** Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.
- **Objetivo 4.** Fortalecer la articulación del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.
- **Objetivo 5.** Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada.

#### **b. Justicia transicional y derechos de las víctimas para la superación de brechas originadas por el conflicto armado**

- **Objetivo 6.** Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas en Colombia.
- **Objetivo 7.** Fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz.
- **Objetivo 8.** Consolidar la acción integral contra minas antipersona.

### **C. Objetivos, estrategias y metas**

#### **1. Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio**

##### **Objetivo 1. Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional**

La construcción de paz requiere afianzar la complementariedad entre la seguridad y convivencia ciudadana, la seguridad pública y la soberanía nacional. Justamente, el presente objetivo busca la articulación de estas dimensiones mediante la implementación de estrategias tendientes a reducir la ocurrencia de delitos que impactan la vida cotidiana de los ciudadanos, erosionar la acción de los GAML o cualquier amenaza armada de tipo criminal, y asegurar la protección de los intereses nacionales.

En su conjunto, los lineamientos y arreglos institucionales contenidos en las estrategias desarrolladas a continuación serán condiciones indispensables para el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en el territorio nacional y aportarán al crecimiento económico sostenible y equitativo del país. Lo anterior, contará como soporte con la modernización y fortalecimiento de las instituciones del sector seguridad y defensa, el bienestar de la Fuerza Pública y la consolidación del sector inteligencia y contrainteligencia.

### **Estrategia 1.1. Garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional**

En el proceso de transición hacia un eventual escenario de posconflicto, la convivencia y seguridad ciudadana se mantendrá como uno de los principales retos. Para afrontarlo, además de las líneas de acción que se señalan en la presente apartado, se requiere el fortalecimiento de roles y competencias a partir de la adecuación de la arquitectura institucional en materia de seguridad ciudadana.

**Prevención social y situacional de delito:** Los programas de prevención social y situacional del delito serán diseñados e implementados con un enfoque multisectorial, permitiendo articular las acciones e intervenciones de ejecución inmediata con medidas y estrategias de mediano y largo plazo, entre ellas:

- Implementación de estrategias y acciones coordinadas y corresponsables con entidades del Gobierno para reducir la probabilidad de ocurrencia de delitos y contravenciones.
- Fortalecimiento de la confianza y apoyo ciudadano en los territorios con el fin de lograr mayor efectividad en materia de prevención y lucha contra la criminalidad.
- Implementación de la política pública de prevención de la delincuencia en adolescentes y jóvenes.
- Mejoramiento del espacio público para la generación de ambientes seguros a través del acompañamiento del Gobierno nacional a los entes territoriales en la formulación de los planes de ordenamiento territorial (POT). Ello, con el fin de adoptar los criterios de prevención situacional aplicados en la construcción y renovación de infraestructura y de diseños arquitectónicos en escenarios de alta incidencia del delito.
- Desarrollo de un programa para la prevención, reducción y atención de la violencia intrafamiliar, a través de estrategias intersectoriales implementadas de manera coordinada con entidades competentes en la materia.
- Promoción de mecanismos y articulaciones con el sector público y privado para implementar iniciativas y espacios que promuevan la convivencia a través del fútbol, en el marco del Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol.

**Lucha contra las principales modalidades delictivas:** Con el propósito de incrementar la confianza entre los ciudadanos, la percepción de seguridad y el ejercicio de sus derechos, se buscará reducir los fenómenos delictivos de mayor afectación al ciudadano. De esta manera, se ejecutarán planes y estrategias que concentren esfuerzos en las áreas de mayor afectación a través de la priorización y la focalización de puntos críticos. Para ello, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de la investigación criminal, la inteligencia policial, la vigilancia comunitaria por cuadrantes, y las capacidades de seguimiento y evaluación integral de la actividad de policía.
- Formulación del Plan Nacional Antiextorsión y desarrollo de estrategias sociales preventivas y de vigilancia.
- Fomento de una cultura de legalidad que desincentive el pago de la extorsión como factor de seguridad aparente.
- Focalización de esfuerzos para contrarrestar nuevas manifestaciones de inseguridad.
- Fortalecimiento de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

#### **Implementación de tecnologías para la seguridad ciudadana:**

- Redefinición y fortalecimiento del modelo de Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES) y sus subsistemas.<sup>5</sup> Para ello, se determinará las fuentes de financiación y se aumentará la capacidad de respuesta de las entidades nacionales y territoriales ante eventos de emergencia y seguridad.
- Fortalecimiento y ampliación de la cobertura e integración de los Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS) a nivel territorial, y generación de procesos, procedimientos y protocolos para la gestión y uso de la información. Se involucrará a las entidades territoriales y nacionales relacionadas con la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana y atención a emergencias.
- Implementación de Centros de Comando y Control para la Seguridad Ciudadana como ejes de la planeación del servicio de policía desde la perspectiva local y análisis especializado del delito

**Fortalecimiento de la presencia policial:** El aumento del pie de fuerza de la Policía Nacional y de su equipamiento estará enfocado en el fortalecimiento del servicio en zonas urbanas y rurales, y en la garantía de una mayor cobertura en cuadrantes. La ampliación del pie de fuerza estará acompañada por un mejoramiento de los procesos de incorporación, formación y capacitación de los nuevos policías, así como el cumplimiento del régimen de ascenso policial. Para ellos, se implementarán las siguientes acciones:

- Mejoramiento de la infraestructura, dotación de las unidades de policía y fortalecimiento de los medios tecnológicos para las labores de control.
- El Gobierno nacional y los entes territoriales fortalecerán la implementación efectiva de las estrategias y programas de prevención y control de la Policía

---

<sup>5</sup> Los subsistemas son: Número Único de Emergencias y Seguridad-123 (el cual deberá contar con identificación y localización del abonado llamante cuya conectividad debe ser suministrada de manera gratuita con el proveedor de telecomunicaciones,) Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV), Alarmas Comunitarias (CIEPS), Sistemas de Seguridad-Controles de acceso, monitoreo automático, sistemas AVL, bloqueo de vehículos y las demás herramientas que se puedan articular para la atención de emergencias.

Nacional a través del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC).

- Modernización y ampliación de la policía judicial (Unidades de Análisis de Investigación Criminal y de Contexto), así como un incremento de las capacidades técnicas y tecnológicas en materia de investigadores y peritos.
- Fortalecimiento del Sistema Integrado de Seguridad Rural (SISER) con énfasis en el rol comunitario de la Policía Rural. Así mismo, se promoverá la articulación de los Fuertes de Carabineros con las Subestaciones de Policía. Implementación de instrumentos de coordinación en materia de seguridad con autoridades locales.
- Fortalecimiento y empoderamiento de las regiones de Policía, en el marco de la gestión territorial para la seguridad ciudadana y el Programa Departamentos y Municipios Seguros.
- Fortalecimiento a la formulación e implementación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) elaborados en el primer año de gobierno por parte de los mandatarios municipales y departamentales como mecanismo de coordinación interagencial Nación-territorio, y desarrollo de una batería de indicadores de seguimiento para generar una acción más eficaz y coordinada de los diferentes niveles de gobierno, e incrementar la articulación con el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en su componente de análisis geoespacial del delito y la implementación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Fortalecimiento a los entes territoriales en la priorización de proyectos de seguridad ciudadana en los entornos rurales, así como el apalancamiento para la financiación de los mismos a través de las fuentes destinadas para tal fin (Fondo de Seguridad y Convivencia (Fonsecon), Sistema General de Regalías (SGR), contratos plan).

**Centros de Integración Ciudadana-CIC:** Promover la ejecución de centros de integración ciudadana como una herramienta de convivencia para el posconflicto. Para ello se avanzará en:

- Coordinar con las entidades territoriales constante capacitación en la presentación de proyectos para garantizar calidad y eficiencia en la implementación de los centros de integración ciudadana.
- Buscar el apoyo de las entidades territoriales en materia de recursos para que, aunando esfuerzos, se llegue a la correcta implementación de los centros de integración ciudadana.

**Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito (SNIAD).** Mejorar las estrategias de seguridad ciudadana supone contar con información y análisis cualificados, en tiempo real y con

alta precisión en la identificación geográfica del delito. Por tal razón, Colombia requiere un SNIAD, el cual vincule las iniciativas como la desarrollada por la Sub Unidad Técnica-SUT del Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (SES). Este sistema debe incluir:

- Plan Integral de Mejoramiento de los sistemas de información y de los procesos y procedimientos misionales asociados a la construcción de información estadística en Seguridad y Convivencia Ciudadana. Este deberá ampliar la cobertura de los puntos de captura de información y la generación de acuerdos interinstitucionales de carácter vinculante, al igual que deberá contar con indicadores de gestión.
- Fortalecimiento del sistema de denuncias a través de la implementación de estrategias como: 1) denuncia en línea; 2) salas móviles de denuncia, kioscos digitales, brigadas de atención a delitos rurales por parte de Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación; 3) servicios de recepción de denuncias en materia de violencia intrafamiliar y abuso sexual prestados por las Comisarías de Familia, los Centros de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF), y los Centro de Atención a Víctimas de Abuso Sexual (CAIVAS) de la Fiscalía.
- Generación de un sistema de análisis sobre economías criminales locales que contenga elementos como: 1) informes estadísticos territoriales en seguridad y convivencia ciudadana; 2) análisis geoespaciales del delito y análisis de encadenamiento de las economías ilegales.
- Fortalecimiento del proceso de recolección, sistematización y análisis de la información sobre contravenciones de Policía, articulando la información de las diferentes autoridades de policía tanto del orden nacional como local. Construcción de una plataforma de inteligencia a partir del uso eficiente de “Big Data” como herramienta de planeación, tanto para el orden nacional como para los gobiernos locales. Esta deberá articular las diversas fuentes productoras de información relacionada con seguridad y convivencia ciudadana. De la misma manera, deberá permitir economías de escala en lo referente a los costos de generación y uso de la información.
- Ampliación de la cobertura de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana a todo el país.
- Construcción de los Análisis Integrales de Seguridad Ciudadana (AISEC) en los 34 departamentos, 17 metropolitanas y 11 distritos especiales de Policía, y desarrollo de lineamientos estandarizados y asistencia técnica para el fortalecimiento de Observatorios Locales de Seguridad Ciudadana.

Meta intermedia	Línea base	Meta 2018
-----------------	------------	-----------

	2014	
Tasa de homicidios por cien mil habitantes	27,8	23
Tasa de hurto a personas por cien mil habitantes	194,1	187
Hurto a residencias	20.265	18.303
Hurto a entidades comerciales	21.279	20.441
Hurto a entidades financieras	106	99
Secuestro total (simple y extorsivo)	282	261
Tasa de Extorsión por cien mil habitantes	10,3	9,4
Tasa de violencia intrafamiliar por cien mil habitantes	141,9	137

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Familias en situación de vulnerabilidad afectados en su estructurada y dinámica relacional atendidas mediante "familias para la paz"	541.854	560.000
Municipios con Laboratorios de Convivencia Social y Cultura Ciudadana con énfasis en violencia intrafamiliar	0	32
Municipios integrados al Observatorio Nacional de Convivencia y Protección de la Vida	0	32
Municipios que implementan acciones para la promoción de la convivencia social en sus Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana	0	64
Nuevas Metropolitanas	3	7
Estaciones de policía construidas y/o adecuadas	9	52
Proyectos de infraestructura para las ciudades y municipios en materia de integración para la convivencia implementados	152	740
Cámaras instaladas e integradas al sistema de video-vigilancia (SIES)	4.564	6.100
Entidades territoriales asistidas en la implementación de planes de seguridad y convivencia ciudadana bajo lineamientos estandarizados de seguimiento y evaluación.	16	32

### **Estrategia 1.2. Enfrentar de manera exitosa los retos en materia de seguridad pública**

La labor de la Fuerza Pública no debe cesar en la búsqueda por garantizar el control territorial y disuadir amenazas contra la sostenibilidad de las condiciones de seguridad alcanzadas durante los últimos años. Para lo anterior, se requiere de la adaptación de la respuesta institucional a estructuras armadas ilegales que persistan en su accionar violento; así como a nuevos retos que

se configuren en el ámbito de la seguridad pública. Para ello, se adelantarán las siguientes líneas de acción:

**Erosionar la capacidad armada de los grupos armados al margen de la ley:** A pesar de los grandes avances que se han obtenido en la lucha contra los GAML, la transición hacia la paz implica la consolidación de los resultados obtenidos hasta el momento. Para esto, el Gobierno continuará realizando acciones que permitan salvaguardar la integridad de todo el territorio nacional, evitando que zonas estratégicas del país sean utilizadas por los GAML o por las estructuras de la delincuencia organizada transnacional (DOT) como áreas de repliegue, supervivencia y accionar transnacional. Para ello se contempla:

- El fortalecimiento de las capacidades operacionales, de inteligencia y contrainteligencia de la Fuerza Pública.
- El mejoramiento de los flujos de información, así como acciones que permitan el bloqueo efectivo de recursos financieros dirigidos a los GAML, la DOT y organizaciones terroristas.

**Protección de la infraestructura crítica:** Dado que Colombia cuenta con sectores estratégicos para el desarrollo económico, político y social, así como para el crecimiento sostenible y la integración regional tales como el minero-energético, transporte y tecnologías de la información y comunicaciones entre otros, se hace necesario fortalecer los mecanismos de prevención, protección y reacción frente a las acciones por parte de los GAML y demás amenazas físicas y tecnológicas. Las líneas de acción de esta estrategia se concentrarán en:

- Fortalecimiento de los centros de operaciones especiales para la protección de la infraestructura (COPEI) existentes: Arauca, Putumayo, Norte de Santander, Nariño, Meta, Cesar y Bolívar y el COPEI Nacional. Así mismo, se crearán nuevos centros en zonas priorizadas como es el caso del departamento de Antioquia.
- Implementación del Centro Integrado de Inteligencia para la Infraestructura (CI2 Infraestructura).
- Implementación y seguimiento de los estándares y protocolos de seguridad física diseñados conjuntamente con cada uno de los sectores administradores de infraestructura crítica.
- Provisión de seguridad, protección de la infraestructura crítica y contribución al control del tráfico fluvial para favorecer la navegabilidad y el desarrollo de las demás actividades económicas y sociales en los ríos del país.
- Implementación del sistema fluvial integral a través de un servicio de transporte naviero nacional que contribuya al desarrollo económico y social de las regiones más apartadas del territorio nacional, a través de la Armada Nacional.
- Fortalecimiento de las capacidades para proteger, preservar el medio ambiente y prevenir, responder, controlar y mitigar los efectos de desastres naturales y

ambientales en todo el territorio nacional y la zona económica exclusiva. Igualmente, se buscará garantizar el control en zonas de explotación y corredores de transporte de recursos naturales.

**Lucha contra la minería criminal:** Dada la magnitud y complejidad de las estructuras criminales que se desarrollan en torno a la minería criminal y su impacto económico, social y medioambiental, combatir este negocio ilícito demanda un esfuerzo conjunto y decidido de todos los entes del Estado para disminuir la influencia y capacidad operacional del crimen. En este sentido se trabajará en las siguientes acciones:

- Consolidación de la Unidad Nacional de Intervención contra la Minería Criminal.
- Fortalecimiento del marco jurídico existente, a partir de la implementación de herramientas que faciliten la lucha contra este flagelo.
- Desarticulación de las organizaciones de tráfico de mercurio y materiales peligrosos utilizados en la minería criminal, así como de las organizaciones que desarrollan explotación ilícita en áreas protegidas excluibles de minería.

**Lucha contra el contrabando:** La lucha contra el contrabando es una prioridad para el Gobierno nacional, no solo por la afectación que supone al orden público, económico y la sostenibilidad fiscal del Estado, sino además por las actividades conexas y asociadas que se configuran en sistemas de economía criminal orientadas a la financiación del terrorismo y de las organizaciones criminales. Para ello se avanzará en:

- Fortalecimiento de las capacidades del personal de la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) en términos de profesionalización, dotación y recursos tecnológicos.
- Formulación de la Política para la Lucha contra el Contrabando.
- Fortalecimiento del proceso de intercambio de información y coordinación operacional con otros países.

**Fortalecimiento del control, administración y seguridad en zonas de frontera<sup>6</sup>:** Las zonas de frontera, vulnerables a complejas dinámicas socioeconómicas y de seguridad requieren de la atención de toda la institucionalidad del Estado colombiano, con una perspectiva de largo plazo, integral y sostenible. Para lograr lo anterior, la presente estrategia se enfocará en:

- Implementación de la Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza.
- Incremento de la coordinación interinstitucional entre las instancias estatales con roles en el desarrollo socioeconómico y la seguridad en las zonas de frontera, en el marco de las respectivas competencias sectoriales señaladas en el documento CONPES 3805 *Prosperidad para las Fronteras de Colombia*.

---

<sup>6</sup> Definidas por la Ley 191 de 1995 como 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 advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

- Fortalecimiento de las capacidades del cuerpo de guardacostas y la seguridad integral marítima con una adecuada gestión de riesgos.
- Implementación de programas de prevención de las problemáticas de criminalidad características de las zonas de fronteras tales como contrabando, tráfico de armas, trata de personas, secuestro, narcotráfico, hurto, homicidio y extorsión, entre otros.

**Estrategia Nacional de Ciberseguridad:** Colombia es un país cada vez más digital, con mayores beneficios económicos y sociales producto de su mayor conectividad. Para obtener las ventajas que brinda un entorno digital seguro el país deberá desplegar esfuerzos importantes para preservar las capacidades estratégicas actuales de los organismos de seguridad, y continuar con un proceso de robustecimiento de la seguridad cibernética y contra los ciberdelitos. En este sentido, se realizarán esfuerzos para

- Consolidación del Grupo de Respuestas a Incidentes Cibernéticos de Colombia (ColCERT), como ente articulador del Gobierno nacional en la materia.
- Creación y fortalecimiento del Observatorio del Ciberdelito y del Centro de Mando y Control, Comunicaciones y Coordinación del Cibercrimen de la Policía Nacional.
- Fortalecimiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional con los medios técnicos y humanos necesarios para la protección de sus propios activos digitales.
- Armonización del marco legal con las necesidades en materia de prevención, detección y atención del ciberdelito.
- Creación de los Centros de Respuesta Cibernética (CSIRTs), sectoriales y territoriales.
- Fortalecimiento de los mecanismos de cooperación internacional para la promoción del intercambio de información y mejores prácticas, la creación de redes de vigilancia y la implementación de alertas internacionales.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Atentados contra infraestructura eléctrica	40	10
Atentados contra oleoductos	141	12
Atentados contra infraestructura vial	28	15
Horas promedio de aseguramiento de atentados contra infraestructura petrolera	12	8
Incidentes cibernéticos atendidos	8.996	72.355

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Minas intervenidas	655	2.826
Maquinaria amarilla destruida	108	469

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Sectores de la administración pública que adoptan el modelo de seguridad y privacidad de la información en el Estado	0	24
Equipos de inspección no intrusiva	0	8

### **Estrategia 1.3. Asegurar el respeto de la soberanía nacional y la protección de los intereses nacionales**

Como garantes de la soberanía y de la integridad territorial, las Fuerzas Militares tienen la obligación constitucional de emprender todas las acciones encaminadas a proteger, frente a cualquier tipo de agresión externa o interna, estos dos valores, en los dominios terrestre, marítimo, fluvial, aéreo, espacial y ciberespacial. Ello supone impedir la ocurrencia de eventos relacionados con ataques contra la infraestructura crítica de la nación, todo tipo de acciones ilegales tendientes a obtener control sobre el territorio nacional o ataques cibernéticos contra los intereses nacionales. Para el desarrollo de esta estrategia se implementarán las siguientes líneas de acción:

**Mantenimiento de las capacidades disuasivas para la seguridad y defensa nacional:** En línea con la tradición de respeto por el derecho internacional, los principios de no agresión y de cooperación internacional, el Gobierno nacional mantendrá una capacidad disuasiva creíble dentro de una postura estratégica defensiva que le permita cumplir tanto con su mandato constitucional, como responder a potenciales amenazas. Para ello, el Gobierno nacional realizará:

- Mantenimiento, renovación y repotenciación del material estratégico.
- Modernización y fortalecimiento de nuevas capacidades operativas.
- Fortalecimiento de las capacidades relacionadas con inteligencia y mando y control.
- Consolidación de los flujos de información interinstitucional y con países estratégicos para contrarrestar amenazas comunes como el terrorismo, el narcotráfico o la DOT.

- Fortalecimiento de las actividades encaminadas a administrar, preservar y defender el territorio marino, submarino y costero y fluvial colombiano.
- Participación en “Operaciones Multidimensionales de Paz”, así como en operaciones combinadas de paz, seguridad, ayuda humanitaria y atención de desastres.
- Cooperación a terceros países bajo el esquema de “Cooperación Triangular” y participación en escenarios internacionales.
- Participación en ejercicios de entrenamiento e interoperabilidad que permitan elevar las capacidades operacionales de la Fuerza Pública y promover una mayor integración con fuerzas armadas de otros países y organizaciones internacionales.
- Conformación de un “Centro Integrado de Operaciones Multidimensionales de Paz”.
- Promulgación de la ley marco del territorio marino, fluvial y costero.
- Fortalecimiento de la presencia y liderazgo en escenarios de coordinación internacional marítimos como el Tratado Antártico, y el Sistema Marítimo Global de Socorro y Seguridad en el Caribe Occidental Colombiano.
- Creación del Sistema Nacional de Seguridad Integral Marítima, Fluvial y Portuaria.
- Formulación e implementación de la Estrategia Marítima del Estado Colombiano.
- Establecimiento de la organización, funciones y responsabilidades respecto a la coordinación, dirección, operación, supervisión y apoyo del Servicio marítimo de búsqueda y salvamento, el cual tiene por objeto proporcionar seguridad en las aguas jurisdiccionales colombianas.
- Regulación del ejercicio de las funciones como “Estado Bandera, Estado Ribereño y Estado Rector de Puerto” a cargo de la Dirección General Marítima, así como las relativas a la dirección, autorización, control y supervisión del desarrollo de las actividades marítimas. Lo anterior, con el objeto de adaptarse a la dinámica y al entorno del sector bajo estándares internacionales comunes, los cuales permitan proteger la vida humana en el mar, asegurar la idoneidad de las tripulaciones, prevenir los siniestros, asegurar la protección de naves e instalaciones portuarias, brindar seguridad y protección al comercio marítimo y fortalecer la competitividad.

**Fortalecimiento de las capacidades en ciberdefensa:** Colombia deberá desarrollar capacidades que permitan atender las amenazas cibernéticas y sus riesgos asociados, así como

fortalecer las capacidades de neutralización y reacción ante incidentes o ataques informáticos que atenten contra la infraestructura crítica digital y la soberanía nacional. Para ello, se desarrollarán las siguientes líneas de acción:

- Consolidación del ejercicio de identificación y catalogación de la infraestructura crítica digital y establecer los planes de protección de esa infraestructura.
- Fortalecimiento de las capacidades disuasivas del país en el ciberespacio y posicionamiento de Colombia en la región como referente en ciberdefensa.

#### **Estrategia 1.4. Fortalecer las acciones de bienestar, moral combativa y seguridad jurídica de la Fuerza Pública**

El bienestar de la Fuerza Pública es un tema estratégico transversal en el desarrollo de sus capacidades y desempeño debido a su relación directa con la calidad de vida de los uniformados y sus familias, así como con la moral combativa en el cumplimiento de la misión. En este sentido, se adelantará un Plan Integral de Bienestar que comprende las siguientes líneas de acción:

**Sistema de salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional sostenible y eficiente:** La salud es un pilar fundamental del bienestar de los hombres y mujeres de la Fuerza, involucrando a sus dependientes y núcleo familiar. Por esto, se debe propender por el mantenimiento del régimen especial en salud buscando cada vez más eficiencia, oportunidad y efectividad en la atención. En este sentido, se fortalecerá el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional (SSMP) a través de múltiples iniciativas que involucran:

- Reforma a la ley del SSMP.
- Desarrollo e implementación del sistema de información de sanidad militar.
- Saneamiento de las finanzas del sector.
- Implementación de planes y programas para el mejoramiento en la prestación de los servicios de salud.

**Vivienda para la Fuerza Pública:** Dentro de las dimensiones del bienestar y la moral de los uniformados, la vivienda es un eje fundamental. De la misma manera, aumentar los medios para que nuestro personal con discapacidad o los beneficiarios de aquellos integrantes de la Fuerza fallecidos obtengan una vivienda, contribuye a la construcción de un nuevo plan de vida de estas personas y su núcleo familiar. En este sentido, el sector defensa consolidará esfuerzos en la materia mediante el desarrollo de las siguientes acciones:

- Implementación del plan de sostenibilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (CAPROVIMPO).
- Facilitar el acceso a soluciones de vivienda al personal de la Fuerza Pública, ampliando la cobertura a través de nuevos modelos de adquisición de vivienda.

**Sistema educativo de la Fuerza Pública:** Teniendo en cuenta que parte del bienestar de nuestros hombres implica darle las herramientas en términos de formación y procesos claros de gestión de su carrera profesional dentro de la Fuerza, se impulsarán varios proyectos que buscan alinear el Sistema Educativo de la Fuerza Pública y el de Gestión del Talento Humano. De esta manera, se cubrirán las brechas existentes de profesionalización, pertinencia y calidad de la Educación que reciben los hombres y mujeres de la Fuerza Pública, y el proceso de asignación de labores se realizará de acuerdo con las competencias y desarrollo esperado de nuestro personal.

**Sistema de Gestión del Riesgo y Rehabilitación Integral (SGRRI):** Con el fin de ofrecer atención oportuna e integral en el ciclo de rehabilitación de la población con discapacidad de la Fuerza Pública como consecuencia de actos del servicio, en combate, o por acción directa del enemigo, se implementarán las siguientes líneas de acción:

- Desarrollo de los lineamientos establecidos en la Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa.
- Implementación del Sistema de Gestión del Riesgo y Rehabilitación Integral (SGRRI).
- Con el fin de fortalecer el proceso de rehabilitación se desarrollará una fase final de “rehabilitación inclusiva”, la cual comprende procesos sociales, familiares y laborales tendientes a desarrollar capacidades que le permitan al personal con discapacidad de la Fuerza Pública estructurar un nuevo proyecto de vida. Dicha fase de rehabilitación inclusiva contendrá: 1) la constitución y puesta en marcha de la Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva que tiene a cargo el funcionamiento del Centro de Rehabilitación Inclusiva (CRI); 2) el desarrollo del proyecto del Centro de Atención al Héroe y su Familia como parte del complejo de rehabilitación; y, 3) la realización de alianzas con el sector privado y de cooperación para la educación e inclusión social y laboral de nuestros héroes con discapacidad.

**Pensión heridos:** Con el fin de mejorar el bienestar del personal uniformado que en actos de valentía arriesgan su integridad física y como consecuencia son pensionados por invalidez o sobrevivencia, el Ministerio de Defensa Nacional se encuentra analizando la posibilidad de incrementar las pensiones por invalidez y sobrevivencia originadas en combate o actos meritorios del servicio. Para ello, se desarrollarán las siguientes actividades:

- Caracterizar la población que actualmente cuenta con pensión de invalidez o sobrevivencia como consecuencia del combate o servicios especiales, así como las proyecciones de la población futura.
- Determinar posibles escenarios teniendo en cuenta el incremento propuesto de acuerdo al nivel de discapacidad.

- Estudiar la viabilidad y sostenibilidad presupuestal en el corto, mediano y largo plazo de los diferentes escenarios.

**Sistema de Defensa Técnica y Especializada:** Para garantizar el derecho a la defensa de los miembros de la Fuerza Pública de manera oportuna e ininterrumpida se implementará un Sistema de Defensa Técnica y Especializada, cuyos componentes principales serán:

- Ampliación de la cobertura de manera gradual y progresiva del Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública conforme a los criterios que para tal efecto determine su Comité Directivo.
- Aseguramiento de las garantías de los miembros de la Fuerza Pública frente a los instrumentos de justicia transicional.
- Gestión de la reforma constitucional al Fuero Militar, la reforma a la Justicia Penal Militar (SPOA) y la Armonización del Derecho Internacional Humanitario.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Soluciones de vivienda para el cuatrienio CAPROVIMPO.	14.215	63.220
Usuarios atendidos en el Centro de Rehabilitación Integral	n.d.	3.400
Beneficiarios atendidos por FONDETEC	n.d.	1.500

### **Estrategia 1.5. Modernizar y fortalecer las instituciones de seguridad y defensa**

Los desafíos que surgen de la reconfiguración de las amenazas y las perspectivas de un escenario de construcción de paz, hacen necesaria la definición de una hoja de ruta que permita construir el futuro del sector seguridad y defensa y a las instituciones prepararse adecuadamente para asumir nuevas y mayores responsabilidades.

Con el fin de definir una estructura institucional que evolucione de manera consistente con los retos operacionales futuros y garantice la coherencia entre el marco presupuestal existente, las misiones y las capacidades de la Fuerza Pública, el Ministerio de Defensa continuará liderando el diseño y la aplicación de metodologías, herramientas y procedimientos, consolidando prácticas sistemáticas de planeación de mediano y largo plazo, que permitan la modernización en la gestión y el fortalecimiento de las capacidades del sector. Con este fin el Gobierno nacional adelantará las siguientes acciones:

**Capital humano:** Dentro del proceso de planeación por capacidades, el capital humano es uno de los factores centrales que lidera, moviliza y dinamiza las acciones de la Fuerza Pública. Por tal motivo, tener hombres y mujeres que respondan de manera adecuada a los retos del sector se convierte en un tema vital para el éxito de su proceso de transformación y modernización. Con miras a lograr dicho objetivo se proponen las siguientes líneas de acción:

- Identificación de las brechas existentes y generación del plan de acción a mediano y largo plazo para contar con la cantidad y calidad de hombres y mujeres que se necesiten.
- Realización de análisis de los procesos de reclutamiento e incorporación, entrenamiento y formación, desarrollo profesional y retiro.
- Fomento de la educación superior en niveles de posgrados y educación continuada en las mejores universidades nacionales y del exterior.
- Desarrollo de competencias en el manejo de uno o más idiomas.
- Adaptación del Sistema Educativo de la Fuerza Pública en términos de metodologías, currículos, infraestructura y docentes para el desarrollo de capacidades de mejora de los procesos formativos.

**Planeación por capacidades:** El Ministerio de Defensa ha venido liderando el diseño y la implementación de un modelo de Planeación por Capacidades, el cual integra los diferentes componentes de la estructura de Fuerza Pública para desarrollar la habilidad de realizar las tareas que se requieren, de manera independiente o en conjunto entre las fuerzas, y así dar respuesta a los retos presentes y futuros del sector. Con el fin de consolidar el empleo flexible, oportuno y eficiente de las capacidades y su proyección, se trabajará en las siguientes líneas de acción:

- Consolidación del Modelo de Planeación por Capacidades.
- Diseño y puesta en marcha de un Sistema de Monitoreo de Capacidades (SMC) y en el desarrollo de herramientas y metodologías que contribuyan a su gestión.

**Sostenibilidad y eficiencia del gasto del sector:** Uno de los grandes retos que enfrenta el sector defensa y seguridad es garantizar el financiamiento de sus actividades en el marco de las restricciones fiscales de la nación. En este contexto se avanzará en las siguientes líneas:

- Desarrollo de herramientas que favorezcan mejores prácticas de planeación como el costo unitario, la metodología de cálculo de costo de ciclo de vida y proyecciones de largo plazo para personal y equipo.
- Implementación de un modelo de gestión de compras que permita optimizar el proceso y generar ahorros.
- Implementación del Plan Maestro Logístico para la integración y optimización de las capacidades de mantenimiento mayor de bienes y equipos, y procesos logísticos de la Fuerza Pública.
- Ejecución de proyectos de inversión y gestión público privada (APP) para la modernización y administración de activos estratégicos del sector.

- Desarrollo de un modelo de gestión de bienes raíces para la modernización de la infraestructura de la Fuerza Pública mediante la integración de los activos fijos del Sector Seguridad y Defensa al mercado inmobiliario.

**Gestión financiera y contractual:** Con el fin de liderar, en materia contractual, la política de transparencia en la contratación se impartirán lineamientos internos en materia anticorrupción, tales como la utilización de herramientas electrónicas, modelos dinámicos financieros y de contratación y la implementación de acuerdos marco con Colombia Compra Eficiente.

**Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) más competitivo:** En cuanto al reto de lograr un GSED más competitivo para apoyar adecuadamente a la Fuerza Pública, se plantean las siguientes acciones:

- Fortalecimiento del modelo estratégico y de gobierno de las entidades que conforman el grupo y su centro corporativo.
- Adopción de prácticas de buen gobierno por parte de las entidades del GSED, en coordinación con el Centro Corporativo, acorde con los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Adopción de revisorías fiscales por parte del GSED como herramientas de soporte a la labor de sus Juntas Directivas, Consejos Directivos o Consejo Superior.
- Reforma de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares asegurando su especialización y fortalecimiento de la gestión contractual.
- Desarrollo de la base tecnológica e industrial de defensa y seguridad.
- Diseño e implementación de una política de competitividad para la base tecnológica e industrial, en coordinación con el Gobierno nacional.

**Derechos humanos:** Con el propósito de consolidar el logro de los objetivos estratégicos y las líneas de acción definidas en la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se adelantarán las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de la Política Cero Tolerancia a violaciones de derechos humanos por parte de los miembros de la Fuerza Pública.
- Fortalecimiento de la relación del sector defensa con el sector empresarial, en el marco del lineamiento internacional de responsabilidad social.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Personal uniformado de la Fuerza Pública graduado en programas de formación avanzada	2.086	3.249
Personal graduado de las escuelas de	n.d.	2.785

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
formación en inglés (niveles A2 y B1)		

### Estrategia 1.6. Contribución del sector seguridad y defensa al desarrollo del país

El sector seguridad y defensa ha participado activamente mediante el uso de sus capacidades, en el apoyo a programas que contribuyen al desarrollo del país trascendiendo sus funciones militares y policiales. En este sentido, el sector ha tenido un papel fundamental que se debe seguir fortaleciendo para dar respuesta a las amenazas o necesidades actuales y futuras en asuntos tales como:

**Gestión del riesgo:** El sector seguridad y defensa hace parte del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y desde allí busca articular el uso de las capacidades sectoriales con las demás autoridades del sistema, en los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres. Con el fin de continuar apoyando el logro de los propósitos de dicho sistema se llevará a cabo:

- Apoyo a las autoridades nacionales, regionales y locales en la identificación de escenarios, análisis, evaluación, monitoreo y seguimiento del riesgo.
- Acompañamiento técnico a las autoridades nacionales.

**Contribución a la consolidación territorial:** Las iniciativas de Consolidación del Sector Defensa contribuyen a garantizar la irreversibilidad y sostenibilidad de las condiciones de seguridad, logrando así el ambiente propicio para la entrada de la oferta estatal, y la gestión de los gobiernos regionales y locales para incentivar el desarrollo económico y social de la población. En este sentido, se adelantarán las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de las capacidades de los ingenieros militares con el fin de continuar con la ejecución de obras de alto impacto estratégico en zonas donde existan mayores necesidades.
- Revisión del modelo de operación de Satena para definir posibles mecanismos de financiación del servicio social aéreo y asegurar que las comunidades con dificultades de acceso cuenten con servicios de transporte aéreo.

**Ciencia, tecnología e innovación:** La ciencia, la tecnología y la innovación (CTel) tiene dos fines principales en el sector defensa. El primero de ellos es el de aportar al cumplimiento de las funciones constitucionales de la Fuerza Pública, buscando para ello la autosuficiencia y la independencia local. El segundo, consiste en contribuir al desarrollo industrial del país, el cual se puede dar a través de la apropiación de tecnologías de punta y de la aplicación dual (hacia el sector civil) de aquellas inicialmente aplicables al ámbito militar y de seguridad. Para garantizar lo anterior, se llevará a cabo:

- Diseño y puesta en marcha de las apuestas sectoriales que den respuesta a la proyección de capacidades de la Fuerza Pública a mediano y largo plazo.
- Consolidación del apoyo a la Fuerza Pública con la gerencia de los proyectos de CTel a través de la Corporación de Alta Tecnología para la Defensa.
- Gestión y transparencia de la propiedad intelectual del sector defensa derivada de los proyectos de CTel con los respectivos incentivos para los investigadores y desarrolladores.

### **Estrategia 1.7. Desarme, desmovilización y reintegración**

El desarme, desmovilización y reintegración es una de las condiciones básicas y uno de los retos de más corto plazo que enfrentan los países en fases de transición hacia la paz. Del buen desarrollo de esta etapa depende, en buena medida, el éxito de todo el proceso, puesto que se convierte en el primer escalón de un esfuerzo de reconciliación que deberá extenderse a conjunto de la sociedad. En perspectiva de lo anterior, el Gobierno nacional persistirá en los esfuerzos de desmovilización individual y voluntaria de los miembros de los GAML como una política nacional para disminuir los efectivos de estos grupos. Para ello, se fortalecerán las campañas de desmovilización, focalizando los esfuerzos en aquellas regiones donde estos grupos concentren su accionar.

### **Estrategia 1.8. Fortalecer la inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado para contrarrestar las amenazas, identificar oportunidades y potenciar los intereses de la Nación<sup>7</sup>**

La evolución de fenómenos políticos, socioeconómicos, científicos, tecnológicos, ambientales y militares nacionales, regionales y globales configuran la necesidad del Estado Colombiano de consolidar su conocimiento preventivo y prospectivo. Ello permite cualificar la toma de decisiones ante desafíos que puedan amenazar los intereses nacionales, la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos. Para avanzar en esta vía, se adelantarán las siguientes líneas de acción:

**Fortalecimiento de las capacidades técnicas, tecnológicas y de talento humano** destinadas a la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información de inteligencia estratégica. Ello incluye:

- Desarrollo del sistema integrado de inteligencia estratégica bajo un enfoque de sostenibilidad de largo plazo.
- Fortalecimiento y mantenimiento del sistema de gestión e innovación para la promoción y desarrollo de iniciativas de investigación para el cumplimiento de los objetivos institucionales.
- Desarrollo de la infraestructura física que permita garantizar el adecuado funcionamiento institucional.

---

<sup>7</sup> Función a cargo del Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, creado mediante el Decreto 4179 de 2011.

**Diseño e implementación de un programa integral de desarrollo y promoción** de personal mediante el cual se logre una cultura organizacional del Sector Inteligencia y Contrainteligencia basada en los principios y valores institucionales.

**Mecanismos de coordinación, cooperación, articulación interinstitucional y sinergias** entre los organismos de inteligencia y contrainteligencia nacionales e internacionales y otras entidades, mediante:

- Desarrollo de capacidades y mecanismos para la coordinación, cooperación y sinergias con organismos homólogos para facilitar la obtención e intercambio de información y el mejoramiento de las capacidades institucionales para la toma de decisiones de política pública. Lo anterior, en el marco del reconocimiento legal de la función de inteligencia como una actividad necesaria para el cumplimiento de los fines constitucionales.
- Consolidación y generación de herramientas de protección, manejo e intercambio de la información estratégica, mediante la consolidación del Centro de Protección de Datos y las herramientas de protección, manejo e intercambio de la información de los archivos de inteligencia y contrainteligencia. Para ello, se fortalecerán los procesos de recolección, almacenamiento, producción, depuración y difusión de la información en el marco de la Constitución y la Ley, con plena garantía de la debida reserva. Así mismo, se fortalecerán los procesos de protección de la información y la seguridad informática.

Producto	Línea base 2014	Meta 2018
Implementación del Sistema de Información Integrado para Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia de Estado-Fase II	20 %	100 %

## **Objetivo 2. Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial.**

Garantizar el acceso a los servicios de justicia es una de las condiciones fundamentales para la construcción de una sociedad en paz. Al efecto, el presente objetivo desarrolla la apuesta por un enfoque sistémico y territorial de la justicia en el país, que tome en cuenta la conflictividad y la realidad de las regiones, fundamentado en la acción efectiva y coordinada entre las autoridades nacionales y territoriales, así como los particulares que prestan dichos servicios<sup>8</sup>, para generar

<sup>8</sup> De acuerdo con lo establecido en la Ley 1285 de 2009, reformativa de la Ley Estatutaria de Justicia, “excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Los

sinergias y esquemas de complementariedad entre las diferentes figuras, mecanismos y escenarios y alcanzar un servicios de justicia con capacidad de respuesta, que brinde igualdad en el acceso y en el tratamiento a todos los ciudadanos.

Materializar este enfoque, supone la implementación de estrategias encaminadas a la optimización de la gestión judicial y el incremento del uso de toda la oferta institucional de justicia, incluyendo tanto la formal como la alternativa. En este mismo propósito se orientan la modernización de los servicios registrales y notariales del país y la calidad y eficacia de la producción normativa. En su conjunto, las estrategias contempladas a continuación consideran la respectiva articulación con aspectos claves del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial para el período 2015-2018.

### **Estrategia 2.1. Acciones coordinadas de los operadores del sistema para mejorar la administración de justicia y la gestión judicial**

Para mejorar el grado de coordinación entre los operadores de servicios de justicia se adelantarán las siguientes líneas de acción:

- Diseño e implementación de un modelo sistémico de justicia con enfoque territorial y énfasis rural priorizando las zonas y municipios más afectados por el conflicto armado. Bajo esta perspectiva, se tendrá en cuenta la conflictividad local en la definición de la oferta institucional y el diseño de los sistemas locales de justicia, al efecto de apoyar el acceso de los ciudadanos a la justicia y fortalecer a las autoridades locales como actores del sistema de justicia, en articulación con la Rama Judicial, las entidades territoriales y el Ministerio Público. El fortalecimiento consistirá en la diversificación de los medios de acceso a través de infraestructura descentralizada y servicios de TIC.
- Implementación de un índice de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (NJI) en unidades territoriales.
- Fortalecimiento del ejercicio de la profesión jurídica mediante planes de mejoramiento en la calidad de los programas de derecho y de los actuales

---

particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad" (Artículo 3, Ley 1285 de 2009). Al respecto la Corte Constitucional había señalado previamente que "el artículo 116 de la Carta hace una enunciación de los órganos y personas encargados de administrar justicia, sin que ello signifique, de una parte, que todos ellos integren la Rama Judicial ni, de la otra, que cualquier otra autoridad o particular, con base en las atribuciones respectivas, no pueda dirimir o componer determinados conflictos de orden jurídico, según los postulados que fijen la Carta Política y la Ley. En cuanto al primer aspecto, el título VIII de la Carta Política enumera y regula las funciones de las jurisdicciones y los órganos pertenecientes a la Rama Judicial, esto es, la jurisdicción constitucional (Artículos 239 a 245), la jurisdicción contencioso-administrativa (Artículos 236 a 238), la jurisdicción ordinaria (Artículos 234 y 235), la Fiscalía General de la Nación (Artículos 249 a 253), las jurisdicciones especiales (Artículos 246 y 247) y el Consejo Superior de la Judicatura (Artículos 254 a 257). Como puede apreciarse, el artículo 116 faculta a otras instituciones del Estado (Congreso, Tribunales Militares) o a otras personas (autoridades administrativas, particulares) para administrar justicia, sin que ellas hagan parte de la Rama Judicial. Respecto al segundo argumento, se tiene que la Constitución misma permite a ciertas autoridades, instituciones o personas administrar justicia, las cuales no hacen parte del listado contenido en el 116 superior. Tal es el caso, por ejemplo, de las autoridades indígenas o de los jueces de paz. En igual forma, puede decirse que determinados particulares pueden cumplir con esas funciones, en los términos que señala el citado artículo 116 superior" (sentencia de la Corte Constitucional C-037 de 1996).

abogados. Ello implica la preparación de un proyecto de regulación sobre los requisitos para los abogados que interactúan con el sistema de justicia.

- Promoción de programas de capacitación, formación y desarrollo integral de los operadores de justicia, policía judicial y abogados litigantes para fortalecer sus competencias de acuerdo con su especialidad, población, territorio y conflictividad. Dichos programas tendrán en cuenta las destrezas y conocimientos de los actores del sistema de justicia para actuar con base en los nuevos modelos procesales adoptados por el país.
- En coordinación con la Rama Judicial y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), se impulsará la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la gestión de la administración de justicia y en la interacción con el ciudadano en el marco de los procesos judiciales.
- Elaboración del Plan decenal del sistema de justicia para la definición de objetivos, metas conjuntas, prioridades y criterios territoriales, así como el plan de acción interinstitucional para lograrlos.

## **Estrategia 2.2. Fortalecimiento de los métodos alternativos de solución de conflictos**

Los métodos de resolución de conflictos son mecanismos de construcción de paz. El tránsito de una cultura del litigio a una de responsabilidad frente a la conflictividad y la autocomposición será posible a través de la construcción de espacios alternativos en los cuales los ciudadanos puedan solucionar sus diferencias de manera libre y responsable. De acuerdo con lo anterior, se trabajará en lograr un equilibrio entre oferta y demanda de los servicios, aumentar la cobertura de los servicios gratuitos en las ciudades donde no existen, fortalecer la formación de los conciliadores, generación de información cualificada como un insumo para el diseño de la política pública en la materia, y un mayor conocimiento de los ciudadanos sobre este método. Lo anterior permitirá que la conciliación se convierta en una verdadera cultura entre los colombianos.

- Realización de actividades de divulgación y sensibilización orientadas a incentivar la concurrencia de un mayor número de ciudadanos a la conciliación en derecho y en equidad para resolver sus conflictos.
- Realización de actividades de divulgación y sensibilización orientadas a incentivar la concurrencia de un mayor número de ciudadanos a la conciliación en derecho y en equidad para resolver sus conflictos.
- Organización de la oferta de operadores de métodos alternativos para una adecuada atención de los conflictos presentados por los ciudadanos.

- Mejorar la formación, especialización y actualización de los operadores de los métodos alternativos de solución de conflictos.
- Fortalecimiento del sistema de información de la conciliación para el seguimiento cuantitativo y cualitativo de la conciliación en el país.
- Fomento de los Centros de Conciliación de entidades públicas en las ciudades que no cuenten con oferta de Centros de Conciliación gratuitos.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Casos tramitados por los ciudadanos ante conciliadores en derecho y en equidad	107.398	110.000

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Municipios fortalecidos con conciliadores en equidad	24	40

### Estrategia 2.3. Programas de acceso a la justicia para las personas

A través de esta estrategia se busca avanzar en la superación de las barreras de acceso a la justicia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de atención y orientación a los usuarios de los servicios de justicia en todo el territorio nacional y la superación de las barreras territoriales y poblacionales. El acceso a la justicia se ajustará a las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad”, para lo cual se adelantarán las siguientes líneas de acción durante el cuatrienio:

- Las casas de justicia y centros de convivencia ciudadana contarán con un nuevo modelo de gestión que permitirá garantizar la presencia institucional, la atención y la articulación interinstitucional requeridas para atender las necesidades de los ciudadanos y promover la resolución de conflictos y la convivencia pacífica.
- Las casas de justicia y centros de convivencia ciudadana estarán conectados a un sistema de información nacional que permitirá recoger, sistematizar y analizar la información de la atención integral en el Programa Nacional.
- Se diseñarán rutas de atención al ciudadano con enfoque diferencial que incluyan los procedimientos y acciones de los procesos judiciales y extrajudiciales en las diferentes especialidades, incluyendo la administración de justicia a cargo del Ejecutivo.
- Nuevo diseño institucional de las comisarías de familia con el fin de garantizar su prestación oportuna y de calidad a través del fortalecimiento y estandarización de la atención y los servicios prestados por las comisarías de familia de todo el país. En dicho diseño participarán las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, comisarios y comisarías de familia y expertos académicos. Lo anterior incluye la formulación y la promoción de una reforma institucional de estas

entidades que incluya la incorporación de herramientas de gestión y servicios basados en TIC para el seguimiento a casos y la interacción entre entidades con los usuarios.

- El Gobierno nacional establecerá un nuevo modelo de financiación y sostenibilidad del programa nacional de casas de justicia y centros de convivencia ciudadana en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Mejoramiento de la accesibilidad a LEGALAPP<sup>9</sup> y su actualización permanente, lo que incluye el mejoramiento de su presentación al público mediante el fortalecimiento de los procesos de georreferenciación de las sedes de oferta institucional en materia de justicia; la ampliación de los canales de acceso; y, la implementación de ajustes para el acceso a personas en condiciones de discapacidad.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Ciudadanos orientados en el acceso a la justicia a través de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana	399.253	540.000
Producto	Línea base 2014	Meta 2018
Casas de Justicia y Centro de Convivencia Ciudadana construidas y con modelo de atención integral	0	12
Casas de Justicia y Centro de Convivencia Ciudadana incorporadas al sistema de información central	20	60

#### Estrategia 2.4. Gestión de la información para la toma de decisiones en justicia

El modelo sistémico de justicia incluirá la identificación de actores, roles y flujos de información para que las entidades que hacen parte del Sistema de Justicia brinden sus servicios con base en evidencia y orientado a resultados. Para ello, las tecnologías de la información y las comunicaciones serán el mecanismo clave de apoyo a la transparencia, eficiencia y acceso a la justicia. De aquí que sea fundamental desarrollar las siguientes capacidades de gestión de la

<sup>9</sup> Es la herramienta web de búsqueda y con mapas de ubicación que el Ministerio de Justicia y del Derecho pone a disposición de las personas para acercarlas a la justicia. Permite que las personas cuenten con la información de contacto de instituciones y administradores de justicia en el territorio nacional, así como con la información de interés frente a determinados temas, trámites, situaciones cotidianas o conflictos en distintas áreas del derecho. Esta herramienta explica brevemente las autoridades ante las cuales acudir, los trámites, las alternativas de solución del conflicto y los pasos a seguir, así como otros datos relevantes, de tal manera que el ciudadano tenga claros los aspectos básicos al momento de presentarse ante las entidades correspondientes

información para la toma de decisiones en justicia en coordinación con el MinTIC y del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE):

- Interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades que participan en el Sistema de Justicia.
- Fortalecimiento y certificación en materia de producción de estadísticas del Sistema de Justicia, considerando la armonización del lenguaje común para el intercambio y análisis de la información entre los actores involucrados en el Sistema de Justicia. Adicionalmente, se avanzará en la implementación de procesos de recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística oportuna que contribuya a la toma de decisiones en política pública, involucrando variables asociadas a la caracterización de los involucrados en los conflictos atendidos o gestionados por el Sistema, su respectiva territorialización y trazabilidad en el Sistema.
- Diseño y actualización de un sistema de indicadores básicos del sistema judicial.
- Implementación de un observatorio de la justicia que permita contar con análisis, estudios y recomendaciones para la política judicial y el fortalecimiento del sistema de justicia

### **Estrategia 2.5. Fortalecimiento de la calidad y eficacia de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional**

Para enfrentar las implicaciones en seguridad jurídica derivadas de una alta producción normativa sin suficiente coordinación, planeación y control de calidad adecuados, el Gobierno nacional deberá diseñar, promover e implementar estándares, procesos y herramientas que contribuyan al fortalecimiento de la calidad y eficacia de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

En consonancia con lo anterior, se presentará un documento CONPES que sirva como marco de política pública liderado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual se construirá en armonía con los aspectos aprobados en el documento CONPES 3816. Se sentarán las bases para la formulación de una política de largo plazo, la cual deberá involucrar la participación de la Rama Legislativa para, entre otros aspectos, diseñar y poner en marcha un piloto de Unidad Técnica Legislativa en el Congreso de la República. Adicionalmente, dicha política deberá considerar la coordinación con la Rama Judicial en relación con la actualización jurisprudencial. El desarrollo de esta estrategia contempla:

- Conformación de un sistema de producción normativa que articule a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional en un proceso de producción normativa con calidad y eficacia. Este Sistema deberá promover todos los instrumentos requeridos en el marco de un modelo que integre dichos aspectos en el Modelo de gestión jurídica pública y el Modelo integrado de planeación y gestión.

- Implementación de herramientas técnicas estandarizadas y capacidades técnicas permanentes para la planeación, formulación y evaluación de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Ello deberá desarrollar lo relacionado con 1) técnica jurídica; 2) prevención del daño antijurídico desde la producción normativa; 3) el uso de lenguaje claro en la producción normativa; y, 4) transparencia y consulta pública en el proceso de producción normativa.
- Desarrollo del análisis de normas expedidas desde 1886 para fortalecer el diseño e implementación de la producción normativa.
- Facilitar el conocimiento, acceso y comprensión de la producción normativa, mediante la ampliación en el alcance normativo, sectorial y territorial del Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JURISCOL). Ello incluye su articulación con el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) y el Portal del Estado colombiano. En este aspecto, también se deberá incluir el desarrollo de una agenda normativa y el uso de derogatorias explícitas en la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Adicionalmente, se avanzará en el proyecto de armonización normativa, en coordinación con los demás sectores de la administración pública.<sup>10</sup>

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Decretos nacionales de carácter general con análisis de vigencia y afectación jurisprudencial disponibles en el Sistema Único de Información Normativa SUIN-JURISCOL.	0	53.000

### **Estrategia 2.6. Prestación, inspección y vigilancia de los servicios registrales y notariales en el país**

Con el fin de afianzar el buen funcionamiento del sistema notarial y fortalecer el sistema registral para garantizar la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad de los bienes inmuebles en el país, se requiere el desarrollo de las siguientes acciones:

- Ampliación de la interrelación entre la información catastral y registral, mediante la coordinación entre la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Ampliación de la cobertura del servicio registral de acuerdo con las condiciones de accesibilidad y demanda del servicio registral en los territorios.

<sup>10</sup> El proyecto de armonización por sectores administrativos comprende el análisis de las normas de su competencia, con el fin de determinar cuáles pueden ser expulsadas del ordenamiento jurídico, por ser consideradas como inútiles, en desuso o que ya cumplieron con el objetivo para el cual fueron creadas; así como la expedición de decretos reglamentarios únicos por sector.

- Fortalecimiento de las acciones de inspección, vigilancia y control a los servicios notariales en el país mediante la conexión de las notarías al Sistema de Información Notarial.

Producto	Línea base 2014	Meta 2018
Notarías conectadas al Sistema de Información Notarial	641	904
Círculos registrales nuevos y reorganizados	3	76

### **Estrategia 2.7. Colaborar con la Rama Judicial y órganos del sistema de justicia en la implementación de las apuestas estratégicas para garantizar el derecho a la justicia**

En la visión de Sistema de Justicia, el Gobierno nacional reconoce la importancia de la colaboración armónica con la Rama Judicial y otros órganos del Estado para garantizar el derecho a la justicia. Además, consciente de la independencia y autonomía que les es propia, plantea como estrategia apoyar la labor de la Rama Judicial en los siguientes puntos fundamentales, sin desconocer otros que hacen parte de la agenda del mismo Sistema de Justicia.

- Implementación del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018, en articulación con lo previsto en el Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación 2013-2016, para brindar una justicia más eficiente y eficaz. Se hará énfasis especial en aspectos tecnológicos (justicia en línea, expediente electrónico, aplicativo compartido para agendar audiencias), temas relacionados con capacitación y desarrollo del talento humano, infraestructura judicial, política de priorización de casos, rediseño institucional, organizacional y democratización de la administración de justicia.
- Reforma del diseño institucional del sector jurisdiccional de la Rama Judicial, con el fin de fortalecer el gobierno y gerencia, la rendición de cuentas y la articulación con otros sectores que forman parte del sistema de justicia. Con esto, se contribuirá a la aumentar la efectividad de la administración de justicia y la reducción de la impunidad.
- Fortalecimiento de las instancias de coordinación interinstitucional en las que participan la Rama Judicial y las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales o que participan en la resolución de conflictos jurídicos. Lo anterior mediante proyectos y estrategias que mejoren el acceso y garanticen la respuesta oportuna y de calidad a los ciudadanos.

- Desarrollo de acciones en coordinación con la Rama Judicial para consolidar la adecuada implementación de los nuevos estatutos procesales. Particularmente, se impulsará la implementación del Código General del Proceso en todo el territorio nacional, se consolidará el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se fortalecerá el funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio.
- Desarrollo del Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses mediante la dirección, control, estandarización y reglamentación de procedimientos. Igualmente, se fortalecerá la investigación científica en el marco de la política de ciencia, tecnología e innovación. Adicionalmente, se ampliará la cobertura de la oferta institucional y su financiamiento para aumentar la capacidad técnico-científica instalada y los modelos de atención del Instituto Nacional de Medicina Legal, tanto en zonas urbanas como rurales.
- Apoyo a la Rama Judicial en la implementación de ajustes a los modelos de gestión que permitan aumentar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia y estimar las necesidades adicionales de planta de personal. Ello, con el fin de avanzar en la conversión gradual de cargos de descongestión en cargos permanentes.

### **Objetivo 3. Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.**

La posibilidad que tiene cada ciudadano de contar con espacios para desarrollar su proyecto de vida individual y colectivo, acorde a los valores de una sociedad pluralista, moderna y tolerante, es un elemento esencial para la construcción de un país en paz y para la materialización del modelo de democracia establecido por la Constitución Política de 1991. Con el fin de avanzar en tal sentido, resulta necesaria la implementación de estrategias orientadas a fortalecer una ciudadanía activamente involucrada en la gestión de lo público y en la resolución pacífica de sus conflictos. Del mismo modo, implica la correcta articulación, concurrencia y mejoramiento de las capacidades de instituciones públicas y la sociedad civil para garantizar la promoción, respeto y protección de los derechos humanos, involucrando en su desenvolvimiento la definición de acciones diferenciales para los distintos grupos poblaciones que habitan el territorio nacional.

#### **Estrategia 3.1. Sistema de gestión integral para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la planeación participativa**

Con el fin de garantizar el ejercicio de la participación ciudadana como derecho y afianzar su aporte a la generación de condiciones de desarrollo y paz en el país, el fortalecimiento de la participación ciudadana se orientará a desarrollar modelos de gobernanza colaborativa y multinivel que permitan articular las múltiples instancias, mecanismos y canales de participación

existentes con el fin de asegurar que la ciudadanía y los grupos de interés tengan una real incidencia en la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas. El desarrollo de dichos modelos incluye las siguientes líneas de acción:

**Implementación de un Sistema de Gestión Integral de la Participación Ciudadana**<sup>11</sup> Este sistema deberá avanzar en:

- El diseño e implementación de una política nacional que permita: 1) la conformación de una oferta articulada de mecanismos, instancias y canales de participación que ayude a la depuración de los mismos y al correcto relacionamiento entre los niveles nacional y local por un lado, y sectorial e intersectorial por el otro; 2) la inclusión de procesos operativos estándar y criterios de gestión de información requerida para permitir la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos; y, 3) el acompañamiento a espacios de diálogo no reglamentados de origen ciudadano o institucional, y su vinculación con los escenarios de carácter reglamentado.
- El diseño e implementación de una política de fortalecimiento de expresiones asociativas ciudadanas que permita: 1) la identificación, registro y caracterización de actores y grupos organizados que buscan incidir en la planeación, control y gestión de las políticas públicas<sup>12</sup>; 2) establecer estrategias de fortalecimiento de dichas expresiones para el cumplimiento de sus propósitos misionales; 3) ampliar los mecanismos de cogestión entre la institucionalidad pública y la sociedad civil para la gestión del desarrollo y; 4) 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.
- Fortalecimiento de los procesos de identificación de actores clave involucrados en los canales e instancias de participación ciudadana garantizando la representatividad de los mismos y reflejando la composición plural de los sectores sociales que tienen incidencia en la gestión de lo público.
- El diseño e implementación de una estrategia nacional de fortalecimiento de los procesos de veeduría y control social, particularmente alrededor de proyectos estratégicos del país.
- El diseño e implementación de una política nacional de construcción de ciudadanía a partir de la generación de una cultura política democrática con el

---

<sup>11</sup> El Sistema de Gestión Integral de la Participación Ciudadana prestará especial atención a zonas de afectación por conflicto armado, presencia de cultivos ilícitos, debilidades institucionales y elevados niveles de pobreza.

<sup>12</sup> Esta acción implicará, así mismo, el fortalecimiento de los procesos de identificación de actores clave involucrados en los canales e instancias de participación ciudadana garantizando la representatividad de los mismos y reflejando la composición plural de los sectores sociales que tienen incidencia en la gestión de lo público.

fin de fortalecer el desarrollo de capacidades ciudadanas para el diálogo, mediación y transformación de conflictos que promuevan espacios democráticos de participación ciudadana basados en el respeto a la diferencia, el cumplimiento de las normas, la promoción de un sentido de cooperación con las autoridades para la gestión del desarrollo, y prácticas afines con el cumplimiento de acuerdos.

- La estructuración de una estrategia de participación digital enfocada a la construcción de canales sostenibles de información y comunicación con la ciudadanía.
- Implementación de un programa de fortalecimiento de la planeación y presupuestos participativos así como de los Consejos Territoriales de Planeación.
- Implementación de programas regionales de innovación social para la identificación e institucionalización de soluciones novedosas a problemas públicos.
- Se implementará y consolidará la política pública para los organismos de acción comunal, a partir de la caracterización y fortalecimiento de las organizaciones comunales, en articulación con las entidades competentes en la materia.
- Fortalecimiento de las formas asociativas de la sociedad civil basadas en los principios de Libertad Religiosa, de Cultos y Conciencia y diseño participativo de lineamientos de política pública en la materia, teniendo en cuenta el rol que estos actores tienen en la construcción de la sociedad desde lo local y el impulso que dan con sus acciones a la construcción de paz y la convivencia pacífica en los territorios.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Porcentaje de ciudadanos y ciudadanas que han adelantado alguna acción para resolver algún tipo de problema que les afectó y/o a su comunidad	15 %	20 %

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Municipios con rutas de participación ciudadana definidas	0	64
Organizaciones de la sociedad civil fortalecidas en la participación ciudadana, control social y construcción de tejido asociativo	46	60
Organizaciones comunales caracterizadas y acompañadas en su proceso de fortalecimiento	36	80

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Número de redes de apoyos a las veedurías ciudadanas activas departamentales	16	24

### **Estrategia 3.2. Fortalecimiento de los mecanismos de representación democrática y participación electoral**

Con el fin de avanzar en la promoción de una ciudadanía informada, capaz de ejercer su derecho a elegir y ser elegida se adelantarán las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento de la Unidad de Recepción para la Transparencia Electoral (URIEL) como mecanismo de denuncia de delitos electorales.
- Fortalecimiento del Centro de Estudios de Democracia y Asuntos Electorales para la generación de conocimiento útil en el mejoramiento de los procesos electorales y en el desarrollo de ejercicios pedagógicos para la apropiación por parte de la ciudadanía en relación con el sistema electoral.
- Fortalecimiento de los escenarios de articulación entre los partidos políticos y los mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana de carácter reglamentado y no reglamentado.
- Implementación de tecnologías de la información y telecomunicaciones en el proceso electoral mediante la implementación del sistema de voto electrónico.
- Fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de registro civil e identificación.
- Implementación de programas de fortalecimiento a capacidades de liderazgo a sectores de la población sobrerepresentados como mujeres y jóvenes.
- Fortalecimiento Institucional del Consejo Nacional Electoral.
- Creación de una plataforma tecnológica para la fiscalización y control de la financiación de las campañas electorales; prevención y sanción de la trashumancia electoral.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Percepción de los ciudadanos sobre la confianza en el sistema electoral	29,5 %	35 %
Implementación del sistema de voto electrónico en los procesos electorales en Colombia	0 %	25 %

Sistema de biometría en mesas de votación para elecciones de tipo ordinario y en elecciones de carácter atípico (cobertura en cada periodo)	0	10 %
Participación de las mujeres en los cargos de elección popular	17 %	22 %
Jóvenes y mujeres formados en liderazgo político (nuevos liderazgos)	1.400	4.000

### **Estrategia 3.3. Sistema integral de gestión de conflictividades con enfoque territorial**

Construir condiciones para una paz estable, basada en la profundización de la democracia, requiere identificar y afianzar prácticas de prevención, trámite y resolución pacífica de conflictos sociales, económicos y comunitarios. Dichas prácticas deben desplegarse con enfoque territorial, promoviendo el diálogo social de manera diferenciada y acorde con sus trayectorias culturales y su historia. En tal sentido el Gobierno nacional implementará las siguientes líneas de acción:

- Identificación de las conflictividades, formación para el diálogo social y construcción de acuerdos comunitarios orientados a la construcción de una paz estable y duradera en el territorio. Particularmente en los municipios con alta conflictividad, pobreza, presencia de cultivos ilícitos, débil presencia institucional.
- Fortalecimiento de la articulación entre los espacios de diálogo social con los mecanismos e instancias reglamentados de participación ciudadana. Se hará énfasis en grupos poblacionales como jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, organizaciones comunales y comunitarias, grupos étnicos, LGBTI sin detrimento de otras formas participativas que se encuentren en el territorio.
- Avanzar en el diseño e implementación de un sistema de información sobre conflictividades orientado a la tipificación de conflictos sociales, ambientales económicos y culturales. Para ello, se desarrollarán metodologías para generar acciones preventivas y de fortalecimiento de capacidades locales y comunitarias. Esto deberá permitir la construcción de indicadores de resultados en la materia.
- Fortalecimiento de los mecanismos existentes para el seguimiento de los acuerdos suscritos en espacios de diálogo social dispuestos para el trámite de conflictos.

Indicador de producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Sectores del Gobierno nacional con protocolos de prevención, gestión y trámites de conflictividades	0	20

Autoridades territoriales asistidas en diálogo social, prevención de conflictividades y construcción de acuerdos comunitarios	14	32
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----	----

### **Estrategia 3.4. Fortalecimiento del Sistema Nacional de DD. HH y DIH (SNDH) como herramienta de articulación y coordinación de las entidades del orden Nacional y territorial**

La acción efectiva del Gobierno nacional en materia de derechos humanos depende, en gran medida, de la superación de los esquemas de segmentación institucional. En este sentido, su garantía efectiva supone mejorar la coordinación y articulación entre las entidades del gobierno nacional y entre éstas y las del orden territorial.

El SNDH juega un papel importante en este sentido y debe consolidarse como espacio de articulación y coordinación de las entidades del orden nacional y territorial para la toma de decisiones y puesta en marcha de planes, programas y proyectos que desarrollen la Estrategia Nacional de DD. HH. A este respecto, se adelantarán las siguientes acciones:

- Implementación de la Estrategia nacional para la Garantía de los Derechos Humanos, elaborada con base en la Propuesta de política integral de DD. HH 2014-2034.
- Diseño e implementación de mecanismos de articulación entre sistemas de coordinación que buscan garantizar el goce efectivo de derechos con el fin de generar agendas de trabajo conjunto.<sup>13</sup>
- Consolidación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Información en DD. HH, garantizando su compatibilidad con los sistemas de información existentes que lo alimentarán.
- Fortalecimiento de los procesos territoriales de diseño, impulso, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de DD. HH.
- Coordinación, articulación e implementación de estrategias que permitan el efectivo cumplimiento y seguimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Medidas de reparación implementadas en materia de DD. HH ordenadas en decisiones de instancias internacionales	5	20
Entidades territoriales asistidas técnicamente en el proceso de apropiación de la Estrategia	4	32

<sup>13</sup> Se hace referencia a sistemas de coordinación tales como SNARIV, Sistema de Alertas Tempranas, CIAT, entre otros.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Nacional de DD. HH		
Entidades territoriales asistidas técnicamente en proceso de diseño, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de DD. HH	132	132

### Estrategia 3.5. Política de cultura de paz y ejercicio de los DD. HH.

La cultura de paz, por definición, es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y patrones de comportamiento basados en el respeto a la vida, los DD. HH y la libertad de expresión, utilizando la educación, el diálogo y la cooperación entre diversos actores de la sociedad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999). El fomento de estos principios y la posibilidad de hacerlos parte de la vida cotidiana de los ciudadanos son asuntos fundamentales de la consolidación de un Estado social de derecho.<sup>14</sup> Para tales efectos, el Gobierno nacional, a partir de un enfoque diferencial y en articulación con el Sistema de Gestión Integral de Participación desarrollará las siguientes líneas de acción:

- Estímulo a la investigación en educación en DD. HH y cultura de paz, identificando y priorizando líneas y temas que aporten a la construcción de modelos pedagógicos, al diseño de materiales contextualizados y a la creación de ambientes educativos y culturales favorables al respeto a los DD. HH.
- Desarrollo de procesos de formación y capacitación continuada, sostenible y con criterios básicos comunes para funcionarios públicos y ciudadanos, orientados a ampliar el conocimiento de los DD. HH y los mecanismos para su exigibilidad.
- Desarrollo de estrategias de comunicación orientadas a la promoción de una cultura de paz, la difusión de información sobre el ejercicio de los derechos y la promoción de los mecanismos e instancias de denuncia de violaciones a los DD. HH.
- Implementación de un mecanismo de seguimiento y evaluación para medir los resultados, alcance e impacto de planes, programas y proyectos en materia de educación en DD. HH y cultura de paz.

<sup>14</sup> Las acciones previstas en el marco de esta estrategia responderán al cruce de los cinco componentes contemplados en esta estrategia con tres ejes transversales estipulados en la Ley 115 de 1994: pedagogías y metodologías didácticas en el sistema educativo; educación para el trabajo y el desarrollo humano y estrategias de desarrollo cultural para la transformación social. En este sentido, los cinco componentes tendrán impacto en cada uno de los ejes, tomando en consideración que éstos últimos se definieron con base en lo estipulado por la Ley 115 de 1994, que el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), retomó posteriormente. Adicionalmente, esta estrategia busca fomentar el empoderamiento ciudadano para el mutuo reconocimiento y valoración de comportamientos, creencias o actitudes individuales y colectivas consecuentes con el respeto, la protección y garantía de los DD. HH; así como para el rechazo social de lo que menoscaba la protección y vivencia cotidiana de los derechos fundamentales.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Percepción de los ciudadanos sobre la confianza en el respeto por los DD. HH	37 %	47 %

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Proyectos de educación en derechos humanos y cultura de paz desarrollados por la Consejería Presidencial para los DD. HH	3	6
Municipios beneficiarios de los proyectos de cultura en derechos humanos para afirmar comportamientos, creencias o actitudes individuales y colectivas consecuentes con el reconocimiento del respeto y garantía de los mismos.	3	16

### **Estrategia 3.6. Programa de protección de personas, grupos y comunidades en riesgo extraordinario y extremo**

El Estado deberá aumentar su capacidad para dar respuesta a las amenazas actuales sobre personas, grupos comunidades en riesgo extraordinario y extremo, al igual que aquellas derivadas de un eventual escenario de postconflicto. Para ello promoverá:

- Impulso del diseño y la implementación de una política de prevención de violaciones a los derechos humanos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal.
- Ampliación de la presencia en el territorio nacional de la Unidad Nacional de Protección (UNP) a 27 Unidades Operativas Administrativas (UOA), dotadas con los medios y el personal requerido. Dichas oficinas facilitarán la articulación entre la UNP y los entes territoriales para la acción regional del programa de protección.
- Ajuste de la estructura orgánica de la UNP para que esté acorde con las necesidades y dinámicas del programa de protección.
- Desarrollo de sistemas de información integrados en los que se contemplen los procesos misionales, de apoyo y evaluación para mejorar la oportunidad en el tiempo de respuesta a las solicitudes y activación de la ruta de protección individual y colectiva.

- Implementación de una ruta de protección colectiva que contemple las especificidades y vulnerabilidades en la composición de los grupos y comunidades.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Nivel de confianza en el esquema de protección de los beneficiarios del programa de protección de personas, grupos y comunidades en riesgo extraordinario y extremo, según la encuesta de satisfacción al usuario	86 %	95 %

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Nivel de eficacia en la gestión (evaluaciones realizadas/solicitudes recibidas)	95 %	100 %
Unidades operativas administrativas regionales	13	27
Evaluaciones de riesgo con enfoque diferencial a colectivos, grupos y comunidades	17	40

**Estrategia 3.7. Fortalecimiento de los procesos autónomos de los grupos étnicos para orientar, decidir, administrar y planear sus proyectos de vida colectivos en sus territorios, garantizando el reconocimiento de sus cosmovisiones, modelos de pensamiento y formas organizativas propias**

El enfoque diferencial étnico busca visibilizar y materializar los derechos de los tres grupos étnicos presentes en el territorio colombiano: comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros, pueblos indígenas, y pueblo rom o gitano. Cabe señalar que dicho enfoque está vinculado con los Objetivos del Milenio establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000 y, por tanto, hace parte de la visión de desarrollo del país. En perspectiva de lo anterior, se adelantarán las siguientes líneas de acción:

- Implementación de mecanismos de protección de los derechos de los grupos étnicos y poblacionales ajustando la institucionalidad del Estado al desarrollo de una oferta pertinente a las particularidades de estos grupos poblacionales en el marco de la Constitución y la ley. Esto se hará a través del desarrollo de una Política integral para pueblos indígenas; la concertación, consulta e implementación de la Ley Gitana y la implementación de las políticas públicas para la población afrocolombiana, raizal y palenquera.
- Fortalecimiento de las herramientas de planeación de los grupos étnicos mediante el reconocimiento, divulgación y desarrollo de lineamientos de articulación de los

Planes Integrales de Vida de los Pueblos Indígenas, el Plan Buen Largo Camino del Pueblo Rrom y los planes de etnodesarrollo de las comunidades afrodescendientes. Lo anterior, ante las entidades nacionales y territoriales del orden regional y local, y en el marco de la armonización de los diferentes instrumentos de planeación con los instrumentos de planeación de los grupos étnicos.

- Implementar una política pública que garantice la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Para ello, se culminará el proceso de formulación, protocolización y expedición del decreto reglamentario para dar inicio a la coordinación necesaria y medidas pertinentes de protección frente a la posible violación a la autodeterminación de dichos pueblos.
- Diseño e implementación de planes de protección de los pueblos en aislamiento y sus territorios, que contemplen: acciones de monitoreo, control y vigilancia, acciones de capacitación a personal en territorio, acuerdos de protección con comunidades colindantes, planes de contingencia en caso de contacto y protocolos de salud.
- Conformar y reglamentar instancias de participación de las organizaciones de comunidades negras a través de 1) procesos electorarios; 2) encuentros de Concertación; y, 3) reglamentación. Igualmente, se asesorará a los entes territoriales y gubernamentales en el proceso de construcción y formulación de política pública para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Promoción de mecanismos adecuados para el ejercicio efectivo del Derecho Fundamental a la Consulta Previa de los grupos étnicos mediante procesos de formación que incrementen el conocimiento sobre el mismo por parte de funcionarios públicos y la sociedad en su conjunto. Ello, de conformidad con lo establecido en el Convenio de la OIT 169 de la OIT ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991 y la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional.
- Fortalecimiento de la resolución de conflictos en las juntas de los consejos comunitarios de las comunidades negras (Decreto 1745/95).
- Continuidad al fomento del desarrollo de los pueblos indígenas con prioridad en las comunidades indígenas de los pueblos que están en grave peligro de extinción, los cuales se priorizarán en concertación con la Mesa Permanente de Concertación.
- Desarrollo de una estrategia de asistencia técnica que permita cualificar las capacidades de los grupos étnicos (pueblos indígenas, comunidades

afrocolombianas, pueblo rom) en el marco de la formulación de proyectos a ser financiados por el Sistema General de Regalías.

- Desarrollo de una estrategia con las entidades territoriales que cuentan con presencia de la población rom y con las kumpaño de cada municipio, con el fin de sensibilizar a las autoridades locales sobre la aplicación, acceso y cobertura de esta población como población especial a través de los listados censales y a las kumpaño sobre la necesidad de actualizar con periodicidad de un año los listados censales.
- Formulación y desarrollo de una propuesta que permita realizar el ajuste normativo a la Ley 1530 de 2012 para incluir el enfoque diferencial para el pueblo rom bajo las mismas condiciones de equidad y participación en el acceso a recursos del SGR que actualmente tienen los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Promoción de la Comisión Nacional de Diálogo como mecanismo nacional para la interlocución entre el pueblo rom, el Gobierno nacional y las kumpaño a nivel territorial. Dicho mecanismo de interlocución se fundamenta en el Decreto 2957 de 2010, con el fin de dar trámite a la concertación de lineamientos en materia de políticas públicas sectoriales, planes, programas y proyectos que impacten a la población rom reconocida en el país.
- Promoción del fondo de becas condonables para estudio de pregrado y posgrado en el país.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Meses en el desarrollo del proceso entre las fases de preconsulta y protocolización	9	3

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Protocolizaciones con comunidades étnicas	1.143	3.552
Certificaciones expedidas (con y sin verificación en campo)	2.069	2.189
Investigaciones para certificar la existencia de pueblos en aislamiento	1	4
Planes de monitoreo, control y vigilancia de resguardos y áreas protegidas diseñados y en	25 %	100 %

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
funcionamiento		

### **Estrategia 3.8. Consolidación de la Política Pública de Equidad de Género y de Protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado**

Con el propósito de avanzar en la consolidación de la Política Pública de Equidad de Género y de la Política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas el conflicto armado, el Gobierno nacional adelantará las siguientes acciones estratégicas:

- Fortalecimiento, desde un enfoque de género, de los procesos de planificación, monitoreo, evaluación y formulación de presupuestos por parte de las entidades responsables de dichas políticas. Ello se hará a través de herramientas de Presupuesto Sensible al Género (PSG). Adicionalmente, en estas entidades se crearán y consolidarán equipos de género y se adoptarán mecanismos formales de diálogo con la sociedad civil, articulados al Sistema de Gestión Integral de Participación Ciudadana<sup>15</sup>, y en el marco de la Comisión Intersectorial de Coordinación para la Implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género.
- Se realizarán evaluaciones participativas de la Política Pública de Equidad de Género (CONPES Social 161) y de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado (CONPES 3784). El propósito de dichas evaluaciones será el de ajustar las políticas y armonizarlas conforme al actual Plan Nacional de Desarrollo y los diversos mecanismos para el adelanto de la mujer.
- Prevención, atención y sanción de la violencia basada en género, la cual es la más frecuente violación a los derechos humanos de las mujeres en nuestro país. De esta manera, se desarrollará e implementará el marco normativo establecido en la Ley 1257 de 2008, con el fin de superar las limitaciones al derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.
- Fortalecimiento de las Comisarías de Familia para garantizar medidas de protección a las mujeres víctimas de violencia.
- En lo que respecta a la Política para mujeres víctimas, se adoptarán las medidas que garanticen la flexibilización de la oferta dirigida a las mismas y el reporte de

<sup>15</sup> Este sistema se encuentra desarrollado en la estrategia 3.1 del presente capítulo.

indicadores de cumplimiento de la Política desagregando la información según género y hechos victimizantes.

- Articulación de los espacios de coordinación intersectorial para la atención de las diferentes formas de violencia contra la mujer, a partir de la creación de un mecanismo nacional de coordinación intersectorial e interinstitucional para el abordaje integral de las violencias de género. Dicho espacio será liderado por el Ministerio de Salud y Protección y Social en coordinación con la entidad rectora de la política pública para la equidad de género. Este mecanismo nacional deberá proponer los ajustes a las rutas de atención para la atención diferenciada y definir un sistema integrado nacional de información de las violencias contra las mujeres, integrado al Observatorio de Violencias.
- El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura y en coordinación con el mecanismo para el adelanto de la mujer, formulará de manera participativa el plan para la protección y garantía de los derechos de las mujeres rurales, el cual deberá incorporar un enfoque étnico.

### **Estrategia 3.9. Consolidación del Sistema Nacional de Juventud**

Al efecto de profundizar en la consolidación del Sistema Nacional de Juventud, el Gobierno nacional adelantará las siguientes acciones estratégicas:

- Fortalecimiento de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Juventud, con el fin de poner en marcha los Consejos municipales y Nacional de juventud así como de las diferentes instancias intersectoriales de políticas de juventud.
- Presentación de un proyecto de ley para reglamentar la elección y conformación de los Consejos Municipales de Juventud, en función de agilizar la conformación de los Consejos Departamentales y el Consejo Nacional de Juventud.
- Implementar programas y herramientas que contribuyan al fortalecimiento de los Consejos de Juventud, las Plataformas de Juventud y las Comisiones de Concertación. Dichos programas deberán garantizar y propiciar escenarios óptimos de participación autónoma, diálogo y concertación entre jóvenes y tomadores de decisión y ejecutores de política.
- Cualificar el talento humano de las instituciones públicas relacionadas con la adolescencia y juventud, en especial de las y los funcionarios y colaboradores involucrados en el desarrollo de programas y políticas que impactan a la vida de las y los adolescentes y jóvenes.

- Impulsar y fortalecer los mecanismos de incidencia de las y los jóvenes en las instancias de participación, así como su incidencia en la comisión accidental de Juventud de la Cámara de Representantes, con el fin de posicionar en la agenda pública los temas de adolescencia y juventud.
- Coordinar y verificar la implementación de los lineamientos para la generación de oportunidades para adolescentes y jóvenes, establecidos en el CONPES 173 de 2014, de acuerdo con las acciones y responsabilidades institucionales allí establecidas, en sus cuatro líneas estratégicas:
  - Fortalecimiento del capital social y recuperación de la confianza.
  - Generación y ampliación de capacidades y competencias para jóvenes.
  - Oportunidades de desarrollo humano y productivo para jóvenes rurales.
  - Mejoramiento de la transición de las y los jóvenes al mundo socioeconómico en condiciones dignas y decentes.
- Desarrollar una estrategia para la difusión, comunicación y acceso por medio digital y presencial a la oferta pública y privada para jóvenes y fortalecimiento de participación juvenil a través de medios virtuales.

### **Estrategia 3.10. Implementación de la Política Pública para Población LGBTI**

Durante el cuatrienio pasado, el Ministerio del Interior lideró espacios de diálogo con la población LGBTI que permitieron la construcción de insumos para la definición de la Política Pública Nacional orientada hacia los sectores sociales LGBTI. Esta política tiene el propósito de contribuir a la superación de la exclusión económica, social, política y cultural de las personas LGBTI en Colombia. Para la adecuada implementación y seguimiento de esta política se trabajará alrededor de las siguientes estrategias:

- Socialización de la política en todos los departamentos para que las personas LGBTI alrededor del país conozcan este instrumento y hagan uso efectivo de dicha herramienta para mejorar su bienestar.
- Diseño y divulgación de campañas por el respeto de la diversidad sexual y de género con el propósito de disminuir el estigma y discriminación hacia las personas de los sectores sociales LGBTI.
- Estructuración de un mecanismo de seguimiento y acciones afirmativas con enfoque diferencial hacia las personas LGBTI para prevenir situaciones específicas que vulneren los derechos de estas poblaciones.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
----------	--------------------	----------------

Departamentos con la política pública LGBTI socializada a través de espacios participativos con la población LGBTI	0	32
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---	----

### **Estrategia 3.11. Prevención, asistencia integral y protección a las víctimas de trata de personas**

El comité interinstitucional para la lucha contra la trata de personas fortalecerá su accionar y trabajará de manera articulada y coordinada para llevar a buen término las acciones encaminadas a visibilizar y prevenir esta problemática. De la misma manera, se adelantarán esfuerzos para promover el conocimiento y fortalecer la sensibilización de funcionarios públicos, proteger y asistir a las víctimas, investigar y judicializar y hacer seguimiento y evaluación de las políticas en la materia. Para tales efectos, el Gobierno nacional desarrollará las siguientes líneas de acción:

- Implementación de estrategias, programas, planes y proyectos dirigidos a la prevención y la asistencia oportuna, diferencial, integral y eficiente a las víctimas de trata de personas.
- Ejecución de planes de acción del Comité Interinstitucional, así como de los comités departamentales, municipales y distritales, para la lucha contra la trata de personas, asegurando procesos de seguimiento periódico.
- Creación y puesta en funcionamiento de un sistema de información que permita la investigación y estudio relativo a registros de casos, causas, modalidades, fines de explotación, tendencias, particularidades regionales (en el país e internacionalmente) y consecuencias de la trata de personas.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Comités departamentales de lucha contra la trata de personas con la estrategia nacional 2014-2018 implementada	5	32

### **Objetivo 4. Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.**

La posibilidad de alcanzar una paz estable y duradera depende de la capacidad del Estado para combatir de manera eficaz los diversos fenómenos del crimen, en particular los asociados a la macrocriminalidad. Para atender este desafío, el presente objetivo desarrolla los lineamientos de una política criminal que contiene estrategias orientadas a ofrecer una respuesta integral a las distintas manifestaciones de la delincuencia organizada, al igual que avanzará en la desarticulación de las bandas criminales que operan en los territorios, las cuales se perfilan como el mayor desafío para garantizar los derechos de los ciudadanos en un eventual escenario de

paz. Del mismo modo, se desarrollarán estrategias que permitan mejorar la eficacia del sistema penal sin recurrir al aumento de penas, se fortalecerá el papel de la justicia restaurativa, se impulsará la adopción de medidas alternativas a la privación de la libertad, y se mejorará el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario.

#### **Estrategia 4.1. Política criminal eficaz y coherente**

- Creación de un observatorio de política criminal, de manera coordinada con la implementación de la Plataforma de Análisis para la Investigación Penal (PAIP) de la Fiscalía General de la Nación. Estas herramientas fortalecerán la capacidad investigativa en la lucha contra la criminalidad y contribuirán al diseño de la política pública y a la toma eficaz de decisiones en la materia.
- Aplicación de la política de priorización de la Fiscalía General de la Nación, análisis de contextos y técnicas de gestión estratégica de la carga de trabajo para el manejo analítico de la investigación penal. La política de priorización deberá implementarse de manera coordinada con los demás operadores de justicia con el fin de investigar y judicializar de manera efectiva, tanto los delitos comunes como los crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado interno.
- Promover la implementación de sanciones y medidas alternativas a la privación de la libertad mediante la modificación al Código de Procedimiento Penal; el diseño de un Manual de Justicia Restaurativa; y otros mecanismos que involucren la participación de las entidades del Estado que se requieran para materializar este propósito.
- Adopción de un programa para incentivar las intervenciones sociales focalizadas con los entes territoriales, para prevenir la criminalidad en zonas problemáticas de los centros urbanos.
- Generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios que propendan por la efectiva resocialización de las personas privadas de la libertad. Se contemplará la posibilidad de hacer uso de esquemas alternativos de desarrollo de la infraestructura, que vinculen la capacidad innovadora del sector privado.
- Desarrollo del programa de tratamiento penitenciario para la resocialización de las personas privadas de la libertad en las fases de mínima seguridad y confianza.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Política criminal y penitenciaria implementada	10 %	100 %

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Municipios con intervenciones sociales focalizadas para prevenir la criminalidad	0	4
Tasa de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios	52,9	45,9
Nuevos cupos penitenciarios y carcelarios	7.919	15.702
Personas que acceden a programas de tratamiento penitenciario para su resocialización	2.444	5.551

**Estrategia 4.2. Atención integral a los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), desde un enfoque pedagógico y restaurativo.**

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) tiene como finalidad la atención integral de los adolescentes en conflicto con la ley desde un enfoque pedagógico específico y diferenciado del sistema de adultos. Para dar cumplimiento a la Ley 1098 de 2006, el Gobierno nacional propenderá por la coordinación y concurrencia del Sistema de Justicia, el Sistema de Protección y el Sistema de Salud con el propósito de garantizar una ruta de atención integral que oriente la efectiva y oportuna oferta institucional, con la participación de la nación y los entes territoriales, en torno al restablecimiento de derechos y procesos de resocialización. Para ello, se desarrollarán: las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento de las unidades de servicio en donde se aplican las medidas privativas y no privativas de la libertad en concordancia con la normatividad internacional y nacional, e implementación de estrategias de prácticas restaurativas y ampliación del programa pos egreso como mecanismos de prevención de la delincuencia y reducción de la reincidencia.
- Desarrollo de un Sistema de Evaluación y Gestión del riesgo de reincidencia en el marco de la Justicia Juvenil.
- Ampliación de la oferta de cupos del Sena en formación para el trabajo y creación de programas por parte de Coldeportes para promover la actividad física y el deporte en la población, particularmente orientado a adolescentes y jóvenes del SRPA.
- Fortalecer la coordinación y concurrencia de las entidades competentes para el diseño e implementación de políticas, estrategias y programas para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA.

- Diseño de las orientaciones técnicas requeridas para el desarrollo de programas de atención relacionados con la promoción de la formación y expresión artística y cultural de los adolescentes sancionados.
- Promoción del acceso a servicios de educación y salud de adolescentes mediante la reglamentación de la prestación del servicio educativo bajo modelos flexibles, y el tratamiento pertinente para la atención en salud mental y consumo de sustancias psicoactivas.
- Finalmente se implementará la estrategia “Golombiao” con la intención de facilitar los procesos de restablecimiento de derechos, la inclusión social comunitaria de los y las jóvenes que egresan del SRPA, y la resocialización de los jóvenes a sus comunidades.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Adolescentes y jóvenes atendidos bajo la ruta de atención integral para el consumo de SPA y salud mental en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA)	0	3.000
Porcentaje de adolescentes con más de seis meses de permanencia en el programa de atención con la garantía de ejercicio de sus derechos (identidad, salud y educación)	n.d.	100 %
Porcentaje de unidades de servicio de atención a Adolescentes y Jóvenes del SRPA con prácticas restaurativas implementadas	30 %	100 %
Porcentaje de adolescentes y jóvenes que egresan el último años del SRPA atendidos con estrategias posegreso o inclusión social	n.d.	50 %

### **Estrategia 4.3 Fortalecimiento de la inteligencia económica y financiera para el control del lavado de activos**

Colombia intensificará el esfuerzo por la desarticulación financiera de redes criminales, fortaleciendo las labores de investigación e inteligencia económica y financiera como herramienta para detectar sus recursos y acelerar procesos de judicialización. La extinción de dominio será el eje de la lucha contra estas organizaciones. Así mismo, se optimizará la coordinación del actual Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA y CFT) con información completa y oportuna (financiera, socioeconómica, sectorial y regional). Ello incluye herramientas tecnológicas adecuadas (hardware, software, modelos matemáticos y econométricos), al igual que centros de coordinación de inteligencia y judicialización acompañados de protocolos de intercambio de información entre los diferentes

actores. Todo lo anterior deberá incrementar la efectividad en la lucha contra las redes criminales. Al efecto, el Gobierno nacional implementará las siguientes líneas de acción:

- Creación de un Sistema de Información Nacional ALA y CFT, para maximizar los resultados en prevención y detección de dineros de origen criminal con enfoque territorial.
- Focalización de la coordinación judicial para que todas las personas condenadas por delitos fuentes de lavado de activos sean simultáneamente procesadas por el delito de lavado de activos y sus bienes sujeto de extinción de dominio.
- Se realizarán informes territoriales de riesgo de lavado de activos como herramienta fundamental para la implementación de estrategias de prevención y de controles de costo efectivos.
- En el Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo se desarrollarán capacidades que permitan reducir las brechas existentes entre el sector financiero y el sector real y las organizaciones no gubernamentales. Se hará énfasis en las actividades que representen mayor riesgo, tal como la inmobiliaria.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Redes criminales detectadas	50	200

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Sistema de Información ALA y CFT en funcionamiento	70 %	100 %
Entidades que suministran información al Sistema ALA y CFT	21.243	22.000
Informes regionales de riesgo de lavado de activos	0	6

#### **Estrategia 4.4 Herramientas de política económica que desincentiven las economías criminales y minimicen sus impactos en el desarrollo local y el empleo**

La lucha contra las economías ilegales no solo se da en el plano judicial y de la seguridad nacional, sino también depende de la articulación de medidas regulatorias a los sectores de alto riesgo. En este sentido, se proponen las siguientes líneas de acción:

- Generación de mecanismos de coordinación y articulación entre el Consejo Superior de Política Criminal y las entidades de política económica que permitan desestimular las económicas criminales.

- Fortalecimiento de los instrumentos de gestión interinstitucional de las entidades de vigilancia y control tales como las superintendencias y el Consejo Superior de Política Criminal.

### **Objetivo 5. Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada.**

La capacidad del país para construir condiciones duraderas de paz tiene como uno de sus principales componentes avanzar en soluciones más efectivas para enfrentar el problema de las drogas. Bajo esta premisa, el presente objetivo buscará hacer frente a los distintos eslabones de la cadena que alimentan su reproducción y persistencia, así como a los efectos que genera en la salud pública. Por ello, a continuación se presentan un conjunto de estrategias que dan forma a una política integral orientada a tres focos de atención: Primero, la protección de los derechos de los eslabones más débiles de la cadena, los cuales suelen corresponder a poblaciones sociales altamente vulnerables. Segundo, incrementar la contundencia de las acciones contra los eslabones más fuertes asociados con crimen organizado internacional, manejo de grandes capitales ilícitos y producción de cultivos ilícitos. Y tercero, prevenir y atender el consumo problemático de sustancias psicoactivas.

#### **Estrategia 5.1 Política integral contra las drogas con enfoque de derechos.**

El Gobierno nacional avanzará en la construcción de una política integral frente a las drogas que incluye:

- La redefinición del enfoque de política criminal orientada a proteger los derechos de los eslabones más débiles de cultivo y consumo de la cadena, los cuales suelen corresponder a poblaciones afectadas y con mayor grado de vulnerabilidad. Dicho enfoque deberá permitir atacar con mayor contundencia los eslabones más fuertes asociados con crimen organizado y manejo de grandes capitales ilícitos.
- Equilibrio de las capacidades del Estado para intervenir estratégicamente todos los eslabones de la cadena de las drogas (oferta, demanda y criminalidad asociada), priorizando el fortalecimiento de las capacidades territoriales. Es importante abordar con mayor profundidad los asuntos relacionados con la heroína, las drogas de síntesis y las fases intermedias del procesamiento de cocaína.
- Generar evidencia técnica para formular una política acorde con las nuevas tendencias y desafíos que se presentan en el mercado de las drogas ilícitas.
- Desarrollo y actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes, con el objetivo de manejar diferenciadamente la acción penal frente a los cultivos ilícitos, darle especificidad a los delitos en relación con el rol del individuo en la cadena de producción de drogas y actualizar el marco legal para el desarrollo

de programas de desarrollo alternativo en comunidades dispuestas a abandonar sus vínculos con los cultivos ilícitos.

- El Consejo Nacional de Estupefacientes, como ente rector de la política de drogas, continuará con la función de asignar de manera definitiva los bienes y los recursos objeto de extinción de dominio que ingresan al Fondo para la Rehabilitación, Inversión, Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), así como el producto de su venta y administración.
- Los bienes, los rendimientos y los frutos que generen los bienes localizados en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuya extinción de dominio se haya decretado, deberán destinarse prioritariamente a programas sociales que beneficien a la población raizal, de conformidad con las normas legales y presupuestales vigentes.

### **Estrategia 5.2. Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia**

Con el propósito de responder a las nuevas dinámicas, retos y lecciones aprendidas en la aplicación de los programas de reducción de cultivos ilícitos en el país, el Gobierno nacional avanzará en el diseño e implementación del Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia. A través de este Plan, se incidirá en la reducción de la amenaza asociada a la presencia de cultivos ilícitos y en la disminución de la vulnerabilidad del territorio para su establecimiento. En los territorios en los que ya se hayan generado efectos negativos sobre las oportunidades de desarrollo por la persistencia de cultivos ilícitos, el Plan contribuirá a fortalecer las capacidades para la recuperación integral de los componentes económico, social, institucional y cultural:

- El plan nacional se concretará en planes operativos para los territorios focalizados constituyéndose en la carta de navegación para actuar sobre el territorio de acuerdo con los lineamientos establecidos. Estos planes operativos se formularán de acuerdo a las particularidades regionales, y teniendo en cuenta la presencia de GAML en los territorios o de orden público. De esta manera se buscará la reducción de las vulnerabilidades, a través de la armonización de la oferta institucional en la lucha contra este tipo de cultivos ilícitos.
- El Estado utilizará diferentes mecanismos de reducción de cultivos ilícitos para combatir y contener su expansión, de acuerdo a las características de los terrenos, las condiciones de seguridad y a la dinámica de crecimiento de producción de cocaína, amapola o heroína en determinados periodos de tiempo.
- Fortalecimiento de la articulación de las entidades con responsabilidades en el desarrollo de los programas de reducción de la oferta de drogas, en función de los lineamientos del Consejo Nacional de Estupefacientes.

- Fortalecimiento de los mecanismos de articulación para la oferta institucional en el territorio entre los programas de desarrollo alternativo y los programas de desarrollo rural.
- Priorización de la contención de los cultivos ilícitos en las zonas de resguardos indígenas y territorios de afrocolombianos con base en el mejoramiento de la implementación de la consulta previa. La garantía de los derechos de autonomía de las comunidades indígenas no debe ir en detrimento del deterioro de la seguridad y el desarrollo de estas comunidades. Garantizar derechos es en esencia establecer mecanismos expeditos de coordinación e implementación donde la garantía y goce efectivo de los derechos humanos prevalezcan y se consoliden.

Metas de producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Nuevas familias atendidas en desarrollo alternativo	40.327	40.000
Organizaciones de Desarrollo Alternativo Apoyadas	75	190

Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Hectáreas de cultivos de hoja de coca existente	48.189	15.600

### **Estrategia 5.3. Diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas**

La judicialización por conductas de tráfico, fabricación o porte de drogas debe permitir la reducción de la oferta de drogas y la criminalidad asociada, sin que ello implique el aumento del hacinamiento carcelario y la marginalización de las personas que participan en las fases menos rentables y criminales de la cadena del narcotráfico, como los cultivadores. Para ello, se requiere la adopción de alternativas al encarcelamiento para estos delitos. Siguiendo la perspectiva de la evidencia disponible en el Informe Técnico del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento liderado por el Gobierno de Colombia, con el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se adoptarán un conjunto de medidas que permitirán:

- Racionalizar el uso del derecho penal y hacerlo más garantista y compatible con un principio universalmente reconocido, conforme al cual solo debe ser empleado como última ratio.
- Reducir los impactos derivados de la privación de la libertad, así como el hacinamiento y las violaciones a los derechos humanos asociadas al mismo.
- Responder de manera más humana y efectiva a los delitos relacionados con drogas, lo que supone facilitar al individuo el acceso a oportunidades e inclusión social.
- Enfrentar adecuadamente el consumo de droga asociado con la comisión de delitos, como por ejemplo aquellos que se cometen por parte de los adictos para procurarse la sustancia, o los que se perpetran bajo el influjo de la misma.
- Manejar eficientemente los recursos públicos para combatir la delincuencia organizada en sus etapas de mayor violencia, criminalidad e impacto regional.
- Fortalecimiento de las capacidades de análisis y monitoreo de la aplicación de las leyes de drogas, identificando los tipos de delitos, drogas, cantidades y los componentes de la cadena en los cuales recae el accionar del sistema de justicia.
- Identificación de alternativas al tratamiento penal y penitenciario para los cultivadores de las drogas ilegales.

#### **Estrategia 5.4. Control del fenómeno de microtráfico desde un enfoque de intervención social y control de los territorios**

El Gobierno nacional desarrollará e implementará estrategias coordinadas frente al microtráfico<sup>16</sup> con los diferentes entes del Estado encargados de dar respuesta a la reducción de la oferta de drogas. Para el desarrollo de estas estrategias se requiere:

- Caracterización de este fenómeno con enfoque territorial urbano para evaluar las dinámicas y tendencias en cuanto a estructuras criminales, zonas emergentes y sustancias psicoactivas que se ofrecen en el mercado.
- Procesos de inclusión social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población afectada, realización de controles de los territorios afectados y prevención de la problemática del microtráfico desde un enfoque de intervención social y control al expendio, y consumo de sustancias.
- Monitoreo de los procesos de innovación de las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico y su expansión a otras ciudades o países. Igualmente,

---

<sup>16</sup> Entendido como el expendio de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades.

se monitorearán los cambios en los tipos de drogas o componentes activos que están siendo consumidos.

- Análisis de la cadena de valor criminal con el propósito de aumentar la probabilidad de condena de los eslabones fuertes de la cadena delincencial. La intervención en sitios de expendio considerados como “áreas de impunidad” debe tener una planeación entre autoridades de control y del orden social.
- Recuperación del espacio público y control al surgimiento de nuevas áreas o de aquellos territorios que se encuentran en alto riesgo.

### **Estrategia 5.5. Prevención y atención del consumo problemático de sustancias psicoactivas desde la perspectiva de salud pública**

Las mayores tasas de prevalencia en el consumo de drogas en Colombia son una señal de la necesidad reforzar los esfuerzos y enfocar una estrategia que permita conciliar los principios de salud pública con los objetivos del tratamiento a los consumidores. Por ello, el Gobierno nacional se propone compatibilizar las obligaciones en materia de drogas con el cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos. Para ello, se deberán identificar estrategias que permitan orientar los efectos negativos de las políticas de drogas altamente represivas, en el marco mismo de las convenciones de drogas. Así, en el marco de la Ley 1566 de 2012, se implementarán las siguientes acciones:

- Se avanzará en equilibrar el presupuesto público en materia de drogas para fortalecer la capacidad estatal de diagnóstico, atención y rehabilitación de consumidores.
- Se adoptarán los mecanismos de regulación en materia de drogas que determinan las normas vigentes, con especial énfasis en la atención al consumo a temprana edad.
- El Gobierno nacional mantendrá un nivel de seguimiento más riguroso a las entidades de salud privadas y públicas responsables de ofrecer tratamiento. Así mismo el Gobierno nacional será más riguroso en lo que respecta al cumplimiento de los estándares de calidad y derechos de los pacientes.
- Fortalecimiento institucional para reducir la magnitud del uso problemático de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo problemático de drogas. Lo anterior, acompañado del fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud pública.
- Promoción de la convivencia social y la salud mental con el fin de fortalecer entornos que promuevan el desarrollo de habilidades, vínculos afectivos, redes de

apoyo y capacidades en la población colombiana, con énfasis en niños, niñas y adolescentes.

- Prevención del consumo problemático de sustancias psicoactivas orientado a la disminución de la incidencia de contacto temprano con las sustancias psicoactivas y las afectaciones al bienestar y desarrollo, y la progresión hacia patrones de consumo de abuso y dependencia.
- En el ámbito de tratamiento se mejorará la oferta, el acceso, la oportunidad y la calidad de la prestación de servicios de atención a los consumidores problemáticos de sustancias psicoactivas.
- Reducción de riesgos y daños con el fin de prevenir las afectaciones de los consumidores de sustancias psicoactivas que no tienen la voluntad o la capacidad para dejar el uso de drogas.
- Implementación de programas sólidos de mitigación del daño asociado al consumo problemático, tales como el intercambio de jeringas y los tratamientos con medicamentos que reducen la dependencia. Estas acciones se implementarán en el marco de la Ley 1566 de 2012, por medio de la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas.

#### **Estrategia 5.6. Control de la entrada al país y producción ilícita de drogas y el desvío de medicamentos fiscalizados ilegalmente**

El control de sustancias químicas y precursores es un medio para reducir la oferta lícita de drogas y su éxito no debe medirse en función del volumen de las incautaciones sino de su impacto en la producción. Frente a la amenaza de las drogas sintéticas, sustancias emergentes y el uso indebido de medicamentos controlados cuyo mercado en el país no sólo crece sino que se diversifica, se deben fortalecer las capacidades institucionales de detección y reacción frente a las mismas. Así mismo, se deben implementar acciones estratégicas que permitan controlar su desvío, ingreso por contrabando y preparar el Estado ante su potencial riesgo de fabricación y tráfico desde el país y las nuevas dinámicas. Para ello se hace necesario:

- Reformular el rol del Fondo Nacional de Estupefacientes y de las demás autoridades que deban participar en las labores de vigilancia y fiscalización sobre medicamentos estupefacientes y psicotrópicos que se desvían con fines de tráfico, adulteración y criminalidad
- Fortalecer los mecanismos de vigilancia e intervención en el mercado de drogas sintéticas con el fin de reducir su impacto, así como detectar y prevenir la aparición de sustancias emergentes mediante el uso y modernización de las capacidades institucionales existentes o necesarias para responder a sus riesgos.

- Fortalecimiento de la fiscalización de sustancias químicas y precursores de uso ilícito en la fabricación de drogas en función de impactar la producción de opiáceos y derivados de la cocaína. Lo anterior, mediante acciones que involucren al sector productivo y comercial asociado a los usos legítimos de las mismas.
- Fortalecimiento de la estrategia interinstitucional para responder a las nuevas dinámicas de producción y tráfico de drogas que permita desarticular las organizaciones y estrategias delincuenciales asociadas.

## **2. Justicia transicional y derechos de las víctimas para la superación de brechas originadas por el conflicto armado**

### **Objetivo 6. Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia.**

Sin duda, uno de los elementos centrales para la generación de condiciones de paz y reconciliación en el país es la garantía del goce efectivo de los derechos vulnerados a las víctimas del conflicto armado. En consecuencia, el presente objetivo concentrará sus esfuerzos en el desarrollo de estrategias encaminadas a profundizar los alcances de la acción coordinada, coherente e integral del Estado para asegurar a dichas víctimas los mecanismos adecuados de reparación, garantías de no repetición, verdad y justicia.

#### **Estrategia 6.1. Reparación integral de las víctimas del conflicto armado.**

El Gobierno nacional continuará avanzando en la implementación de la estrategia de reparación integral de las víctimas del conflicto armado a través de las siguientes acciones:

- Ampliación de la cobertura de los programas especializados orientados a compensar el daño directo sufrido por las víctimas del conflicto armado.
- En el marco de la justicia transicional, ampliar la cobertura de las medidas administrativas con las cuales se buscan la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Medidas que se consideran adicionales a la oferta social regular con la cual se busca restablecer y garantizar los derechos que en general asisten a la población y, lograr así, la estabilización socioeconómica de quienes han sido víctimas.
- Implementación de las estrategias de acceso a la educación dirigida a las víctimas que les permita la materialización de la reparación con enfoque transformador; para ello, se fortalecerán las acciones existentes para educación superior y se formularán aquellas que permitan implementar programas extra edad y alfabetización para que las víctimas adultas puedan terminar su primaria

y bachillerato con énfasis técnicos y productivos. En estas acciones se priorizará la participación de la población víctima rural.

- Para avanzar en el restablecimiento del ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de las víctimas, se implementarán lineamientos diferenciales de política dirigidos a vencer la discriminación hacia esta población, haciendo especial énfasis en los más afectados por este flagelo como son las mujeres, la comunidad LGBTI y los grupos étnicos.
- Fortalecimiento de rutas diferenciales para la reparación integral de los delitos de reclutamiento ilícito y de violencia sexual, teniendo en cuenta en este último, los lineamientos establecidos en el Auto 09 de 2015 proferido por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-25 de 2004.
- La Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas liderará las acciones para que las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas implementen las medidas aplicables para las víctimas en el exterior así como las acciones que faciliten su acceso a dichas medidas, teniendo en cuenta las particularidades de quienes decidan o no regresar al país, en concordancia con lo establecido en los artículos 66 párrafo 2 y 204 de la Ley 1448 de 2011.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio	195.942	920.000

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y grupal durante el cuatrienio	100.000	490.000
Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y autoempleo para la reparación integral	10.500	18.500
Víctimas indemnizadas durante el cuatrienio	460.826	470.000

## **Estrategia 6.2. Superación de la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado por la violencia**

Con el propósito de asegurar la existencia de condiciones para la superación de la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno nacional adelantará las siguientes acciones:

- Ampliación de la cobertura de los programas para la estabilización socioeconómica de la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado. Ello, con el fin de garantizar la provisión de bienes y servicios que materialicen el goce efectivo de los derechos a subsistencia mínima, identificación, salud, educación, alimentación, reunificación familiar, atención sicosocial, generación de ingresos y vivienda.
- Fortalecimiento de los mecanismos de focalización y regionalización de la oferta nacional, ajustándola a las necesidades de la población y las características del territorio.
- Fortalecimiento del rol de coordinación de la Unidad para las Víctimas del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el cual se encuentran las entidades sectoriales responsables de generar los bienes y servicios para la materialización de los derechos enunciados.
- Implementación de un mecanismo de medición para establecer cuando un hogar desplazado ya no tiene carencias asociadas a la subsistencia mínima. Ello incluye la definición de los criterios con los cuales se determinará que una persona víctima del desplazamiento forzado por la violencia ha superado la situación de vulnerabilidad causada por el hecho victimizante sufrido.
- Medición y seguimiento de los indicadores de goce efectivo de los derechos de las víctimas, lo que permitirá determinar el resultado de las acciones implementadas frente a la situación de los hogares víctimas en relación con sus derechos. Así mismo, la medición y seguimiento permitirá determinar las necesidades reales de oferta y hacer los ajustes de política que sean pertinentes.
- Puesta en marcha del Decreto 2569 del 2014, con el fin de lograr un acompañamiento efectivo de los hogares víctimas de desplazamiento forzado frente a las carencias en subsistencia mínima que presentan y la superación de su vulnerabilidad socioeconómica.
- Creación del subcomité de oferta del Comité Ejecutivo del SNARIV con el fin de lograr procesos de articulación, focalización y priorización de oferta para población víctima, que permitan trabajar hacia la estabilización socioeconómica de las mismas.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Personas víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado	0	500.000

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Porcentaje de hogares que reciben soluciones de vivienda urbana, que son víctimas de desplazamiento forzado	50 %	50 %
Soluciones de vivienda rural entregadas a hogares víctimas	5.466	23.000
Porcentaje de hogares víctimas que acceden a nueva oferta del sector inclusión social y reconciliación en materia de generación de ingresos y son víctimas de desplazamiento forzado	44 %	54 %
Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria	0	100 %

### Estrategia 6.3. Reparación colectiva a víctimas del conflicto armado

Son sujetos de reparación colectiva las comunidades, las organizaciones sociales y políticas, los grupos sociales y políticos que hayan sufrido: 1) situaciones de violaciones a sus derechos colectivos; 2) violaciones graves y manifiestas de los derechos individuales de miembros de los colectivos; o, 3) que presenten un impacto colectivo de la violación de derechos individuales. Con el fin de atender esta población, el Gobierno nacional continuará avanzando en la implementación de la estrategia de reparación colectiva de las víctimas del conflicto armado a través de las siguientes acciones:

- Implementación de programas para la construcción y reconstrucción de la infraestructura social para la reparación colectiva, el desarrollo de acciones simbólicas, e intervenciones psicosociales a las comunidades, grupos y organizaciones afectadas por el conflicto armado.
- Definición de lineamientos de política pública, oferta específica y focalización de la existente y mecanismos de medición.
- Articulación de los planes de reparación colectiva cuando se trata de comunidades con 1) los planes de retorno y reubicación; 2) las estrategias de focalización territorial para el desarrollo en el contexto rural y urbano; y, 3) los fallos de restitución de tierras.
- Priorización de los procesos de reparación colectiva de los grupos de mujeres, organizaciones políticas y sociales y comunidades étnicas que sufrieron daño con ocasión del conflicto armado.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación administrativa implementadas	76	210

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Sujetos de reparación colectiva étnicos que cuentan con consulta previa y han sido indemnizados	0	70
Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida	3	50
Sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva	5	80

#### **Estrategia 6.4. Retornos y reubicaciones urbanas y rurales de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y restitución judicial de tierras**

El Gobierno nacional seguirá creando las condiciones para los retornos y reubicaciones de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la restitución judicial de tierras mediante las siguientes acciones estratégicas:

- Acompañamientos e intervenciones a los hogares y comunidades que se reubican o retornan en territorios determinados, garantizando el goce efectivo de derechos tales como salud, educación, atención psicosocial y lo que permita la consolidación de un patrimonio para los hogares, como vivienda digna y generación de ingresos.
- Focalización de oferta nacional y articulación de la misma en torno a los procesos de retorno y reubicación que se generan a partir de los fallos judiciales de restitución de tierras, de las soluciones de vivienda entregadas por el Gobierno nacional y de los iniciados por las entidades territoriales. Lo anterior, en el marco de una respuesta integral que permita la garantía de los derechos de esta población y la sostenibilidad de la misma.
- Implementación en los procesos de retornos y reubicaciones de acciones diferenciales que contemplen las situaciones, afectaciones y características

particulares de las víctimas de desplazamiento forzado. En el caso de las mujeres, por ejemplo, es importante prevenir y anticipar nuevos ciclos de violencias de género. En los grupos étnicos, es necesario tener en cuenta la visión colectiva y de su territorio en la implementación de los procesos de retorno y reubicación.

- Inscripción registral de medidas de protección de predios abandonados por causa de la violencia con el fin de impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad que se haga contra la voluntad de los titulares.
- Fortalecimiento de la articulación entre las instituciones gubernamentales y judiciales para garantizar los derechos de las víctimas sobre las tierras despojadas o abandonadas forzosamente y el restablecimiento socioeconómico de las mismas.
- Se articula la política de retorno y reubicación, como el proceso fundamental del restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, con la política de restitución de tierras. Ello, por cuanto el primero constituye el mecanismo principal para la restitución judicial de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Porcentaje de hogares víctimas de desplazamiento forzado que han iniciado procesos de retorno o reubicación bajo los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad	69.900	160.000
Familias con orden judicial de restitución de tierras	2.868	15.000

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación (incluye víctimas en el exterior y enfoque diferencial)	43.144	84.000
Entidades territoriales cofinanciadas para la atención de comunidades étnicas, en cumplimiento de los autos diferenciales de la sentencia T-25 de 2004	0	10

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Personas víctimas de desplazamiento forzado atendidas con nuevos procesos de adjudicación y formalización de tierra*	18.465	25.000
Medidas de protección registral colectivas a los predios despojados o abandonados (Por demanda).	0	8
Medidas de protección registral individual a los predios despojados o abandonados (Por demanda).	3.598	4.598

\*Línea de base 2013

### **Estrategia 6.5. Reconstrucción de la memoria y el esclarecimiento de la verdad del conflicto armado interno**

El Gobierno nacional buscará continuar con el fortalecimiento de los procesos de reconstrucción de la memoria y esclarecimiento de la verdad del conflicto armado interno, adelantado las siguientes líneas de acción:

- Desarrollo de investigaciones orientadas al esclarecimiento de los hechos, los responsables y las condiciones que hicieron posible el conflicto armado en Colombia.
- Promoción de iniciativas locales de reconstrucción de la memoria a partir del reconocimiento de los diferentes relatos del conflicto armado.
- Fortalecimiento de los mecanismos no judiciales de contribución a la verdad de la población desmovilizada y otros actores.
- Diseño y construcción del Museo Nacional de la Memoria como un espacio de dignificación de las víctimas y de promoción de una cultura respetuosa de los derechos humanos.
- Conformación y puesta en marcha del Archivo de Derechos Humanos y Memoria Histórica como contribución al derecho a la verdad y a la no impunidad.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad	0	13.000

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Museo Nacional de Memoria Histórica construido	10 %	100 %
Investigaciones difundidas para esclarecimiento histórico del conflicto	23	44
Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general	100.000	381.460
Hechos victimizantes documentados	0	155.000
Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado vinculadas a la red de memoria histórica	21	120

#### **Estrategia 6.6. Fortalecimiento de mecanismos de coordinación**

La política dirigida a las víctimas se implementa a través del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas conformado por las entidades sectoriales del orden nacional, los departamentos, municipios y distritos. La articulación de los niveles de gobierno es fundamental en este esquema de política.

- Fortalecimiento de las entidades territoriales y materialización de acciones que permitan apoyar la tarea de las mismas, en consonancia con los principios constitucionales de descentralización administrativa.
- Formulación de lineamientos claros frente a las obligaciones de las entidades territoriales y acompañamiento técnico en el cumplimiento de sus responsabilidades frente a temas de importancia estratégica como la participación de las víctimas en los espacios de construcción y evaluación de política pública; el enfoque de género en las acciones y presupuestación de políticas territoriales, la atención sicosocial de las víctimas y medidas de reparación.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	0	300

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Proyectos de las entidades territoriales, para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, cofinanciados por el Gobierno nacional durante el cuatrienio	7	66
Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado	0	12
Planes de retornos y reubicaciones y reparación colectiva articulados entre las entidades nacionales y las entidades territoriales en temas estratégicos	57	150
Planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados, que incorporan la oferta nacional	0	20

## Objetivo 7. Fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz.

La construcción de una paz estable y duradera implica, además de todos los elementos mencionados en apartados anteriores, la puesta en marcha de un conjunto de procesos y mecanismos propios de periodos de tránsito de la guerra hacia la paz. Por ello, las estrategias presentadas a continuación desarrollan una serie de lineamientos dirigidos a la reconstrucción o mejoramiento de las capacidades de los actores institucionales y sociales de territorios que, por cuenta del conflicto, han visto limitadas sus posibilidades de desarrollo; a la construcción de ambientes favorables a la reconciliación basados en el fortalecimiento del tejido social y comunitario y; a la adecuación de la arquitectura institucional relacionada con medidas judiciales o ejercicios de reintegración a excombatientes de GAML a partir de las lecciones aprendidas derivadas de su implementación reciente.

### Estrategia 7.1. Fortalecimiento de capacidades nacionales y territoriales para la construcción de paz

La construcción de paz, tanto en el nivel central como en los territorios afectados por la presencia de GAML y otras dinámicas de ilegalidad, requiere, por un lado, preparar y adecuar la institucionalidad y los incentivos necesarios para asegurar sus sostenibilidad; y por otra parte, fortalecer y, en algunos casos, generar las capacidades adecuadas en los diferentes actores para propiciar que estos se articulen alrededor de las problemáticas y soluciones pertinentes a sus territorios.

En este sentido, el Gobierno nacional, en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, podrá suscribir acuerdos con las entidades territoriales para la planificación de visiones de paz y desarrollo sostenibles, en el mediano y largo plazo, con un enfoque participativo y territorial. En el marco de estos procesos de planificación, se privilegiará la celebración de contratos plan o contratos interadministrativos, alianzas público privadas, entre otros mecanismos, donde podrán concurrir diferentes fuentes de financiación y en los cuales se establezcan las obligaciones y compromisos necesarios para la ejecución de políticas públicas orientadas a la construcción de paz en los territorios. De esta manera, se requieren como mínimo las siguientes acciones:

- **Desarrollo de Planes Estratégicos Territoriales para la Construcción de Paz**<sup>17</sup> como apuestas generadas por la institucionalidad pública local en territorios altamente afectados por el conflicto armado, presencia de cultivos ilícitos, baja capacidad institucional y altos indicadores de pobreza. Dichos planes permitirán, en el marco de los lineamientos que el Gobierno nacional defina de manera conjunta con los actores pertinentes en el territorio, entre los que se encuentran organizaciones de mujeres y grupos étnicos, construir propuestas participativas e incluyentes de paz que orienten en el mediano y largo plazo, los objetivos, estrategias de desarrollo y proyectos territoriales en esta materia, así como la movilización de recursos y generación de capacidades para su materialización.<sup>18</sup>
- Dichas iniciativas serán consideradas como prioritarias en los ejercicios que para la asignación de recursos, se hagan en el Sistema General de Regalías, los contratos plan y la distribución regional del Presupuesto General de la Nación, dentro de los marcos normativos y metodológicos respectivos.
- Fortalecimiento y consolidación de los procesos sociales promovidos por las iniciativas ciudadanas de desarrollo y paz, bajo un esquema de alianza estratégica territorial con actores de la sociedad civil, la academia, las empresas y la cooperación internacional, y teniendo en cuenta los énfasis que se definan en la estrategia de acompañamiento a los procesos que se derivarán de los resultados de los procesos de paz que el Gobierno nacional adelante. Lo anterior, a través de la articulación de la inversión pública y privada, el fomento del desarrollo endógeno y participativo a nivel local, la facilitación del diálogo social

---

<sup>17</sup> Los Planes Estratégicos Territoriales para la Construcción de Paz son un insumo y un incentivo para planeación estratégica territorial para la paz, cuya implementación dependerá en gran medida de su articulación con las herramientas de planeación nacionales y territoriales, así como con las instancias y escenarios de participación ciudadana de carácter reglamentado y no reglamentado. Los planes estratégicos tienen un carácter principalmente departamental; sin embargo, en los casos en que las partes lo manifiesten, estas estarán constituidas por asociaciones de departamentos, asociaciones de distritos especiales, asociaciones de municipios, y en general como alternativa de asociación entre entidades territoriales. En la actualidad, los departamentos de Antioquia y Nariño han iniciado de forma autónoma procesos de planeación estratégica para la paz, según las necesidades y capacidades de sus territorios.

<sup>18</sup> Los Planes Estratégicos Territoriales para la Construcción de Paz se desarrollarán en cuatro etapas: 1) identificación y concertación de apuestas territoriales de paz de mediano y largo plazo, a través de mecanismos participativos e incluyentes; 2) aprobación y suscripción de los compromisos resultantes del Plan Estratégico Territorial para la Construcción de Paz y generación de la figura territorial vinculante que garantice su viabilidad; 3) implementación de los planes. La definición de estos planes le dará prioridad a lo que el Gobierno nacional determine, de acuerdo con los avances y resultados de posibles escenarios de construcción de paz.

y la gestión de conocimiento para la construcción de desarrollo y paz con enfoque territorial.

- Identificación, acompañamiento y fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz, que permitirá dinamizar las agendas de desarrollo local, el respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, la construcción de planes, programas y proyectos orientados a la construcción de paz desde los territorios, el fortalecimiento del tejido social y la reconciliación.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta 2018
Territorios con capacidades de construcción de paz con carácter participativo	0	16

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Planes estratégicos territoriales para la construcción de paz construidos y en proceso de implementación	0	12
Iniciativas ciudadanas de desarrollo y paz acompañadas en proceso de fortalecimiento	0	4
Porcentaje de Consejos Territoriales de Paz acompañados y en proceso de fortalecimiento	0 %	100 %

## Estrategia 7.2. Fortalecimiento del tejido social para la integración local y comunitaria<sup>19</sup>

La construcción de condiciones de paz en Colombia se encuentra fuertemente vinculada a la capacidad de nuestra sociedad para adelantar un ejercicio de reconciliación nacional, en el cual se decanten de manera equilibrada la garantía de los derechos de los ciudadanos, de las víctimas del conflicto armado y el potencial escenario de reintegración de combatientes de GAML. Para contribuir con este propósito, se llevarán a cabo intervenciones integrales que faciliten las condiciones para la integración local y comunitaria, mediante una estrategia que comprenda a la comunidad como sujeto de intervención<sup>20</sup> y los territorios como escenarios para la construcción de paz. Esta estrategia contiene los siguientes componentes:

<sup>19</sup> La integración comunitaria es un proceso gradual de reconstrucción o fortalecimiento de tejido social que comprende dos ámbitos: 1) integración social: que implica el acceso de los distintos miembros a bienes y servicios que le permitan gozar de sus derechos económicos y sociales y acceder a la riqueza, la cultura, los bienes y el conocimiento de su entorno; 2) integración cultural: en el cual los miembros de una comunidad adquieren un sentido de identidad común y pertenencia al grupo social y generan o fortalecen relaciones de confianza entre sus miembros.

<sup>20</sup> Se entiende la comunidad como un "conjunto social que comparte identidad basada en prácticas, cultura, patrones de enseñanza, territorio o historia, con interés en la generación de bienes indivisibles, o públicos, que trabajan juntos por un mismo objetivo. Tal es el

- Intervenciones integrales<sup>21</sup> con focalización territorial que articulen y orienten oferta social dirigida a la población vulnerable (víctima y en pobreza extrema) que atiendan las necesidades de esta población evitando distinciones en oferta para la garantía de derechos sociales y económicos. La promoción gradual de mecanismos flexibles de focalización de oferta que complemente la información propia de las entidades con información brindada por actores locales, entidades territoriales y espacios de organización de la comunidad. La implementación de herramientas de caracterización que incluyan componentes comunitarios para identificar necesidades en términos de garantía de derechos sociales y acceso equitativo a la oferta, del sentido de pertenencia y arraigo, y de las percepciones de discriminación que se presenten hacia los distintos grupos poblacionales.<sup>22</sup>
- Adicionalmente, dichas intervenciones se acompañarán de acciones que tengan como objetivo la reconstrucción de tejido social a partir de un enfoque sicosocial asociado a 1) acciones culturales para la apropiación, arraigo y pertenencia; 2) apropiación de espacios colectivos de uso común; 3) acompañamiento comunitario alrededor de procesos de intercambio y convivencia; y, 4) acciones orientadas a la consolidación para la gestión de temas de interés común; 5) estrategia de reconstrucción de tejido social y recuperación emocional grupal para víctimas.
- Esta estrategia está acompañada de intervenciones para el desarrollo local y tendrán en cuenta los procesos de construcción de paz que se adelanten en el territorio. En lo rural está ligada a la articulación de siete componentes que hacen parte de las líneas estratégicas del DPS.<sup>23</sup> Por otra parte, en el ámbito urbano, estará ligada a los proyectos de vivienda 100 % subsidiada. En los dos casos contará con acompañamiento familiar y comunitario de cogestores sociales, acciones culturales para el fortalecimiento del tejido social y procesos de articulación de oferta complementaria.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
-----------------	--------------------	----------------

caso de veredas, cabeceras de corregimiento o municipios con un arraigo claro y conocido por sus habitantes" (República de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 4800 de 2011, p. 70).

<sup>21</sup> Se entiende por intervenciones integrales la articulación de siete componentes que hacen parte de las líneas estratégicas del DPS: 1) transferencias monetarias condicionadas; ii) seguridad alimentaria; 3) generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades y acumulación de activos para hogares en extrema pobreza; 4) mejoramientos de habitabilidad y pequeña infraestructura; 5) inclusión y educación financiera; 6) acceso al agua; y, 7) capitalización microempresarial. Con acompañamiento familiar y comunitario de cogestores sociales.

<sup>22</sup> Estas herramientas de caracterización incluyen aquellas diseñadas por la Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema (ANSPE), en el acompañamiento comunitario y desde el Centro de Innovación Social.

<sup>23</sup> Estas intervenciones, tal y como se mencionó en el capítulo de *Transformación del campo*, están articuladas con las ofertas del sector agricultura y desarrollo rural en el marco de los mecanismos de intervención integral en territorios rurales y otras zonas de especial interés del sector, con el fin de lograr articulación intersectorial e impacto territorial.

Municipios con condiciones para la integración comunitaria	0	45
------------------------------------------------------------	---	----

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Veredas con intervenciones integrales implementadas	0	210
Comunidades en proyectos de vivienda gratuita con acompañamiento comunitario	0	200
Comunidades con intervenciones para el fortalecimiento del tejido social con enfoque sicosocial implementado	112	300

### **Estrategia 7.3. Coordinación institucional para el diseño e implementación del modelo integral de justicia transicional**

La búsqueda de una paz que sea justa y sensible a los derechos de las víctimas requiere contar con un modelo de Justicia Transicional coherente, integral y articulado que oriente las intervenciones estatales en esta materia, a fin que los responsables rindan cuentas de los crímenes cometidos, y se contribuya a la justicia y a la reconciliación. Este modelo fortalecerá los esfuerzos que se desprenden de los distintos instrumentos de justicia de transición existentes y aquellos que eventualmente se creen en el país. Los componentes de esta estrategia son los siguientes:

- Diseño de los componentes del modelo integral de justicia transicional, a partir de las piezas del arreglo institucional existentes, como son medidas de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición.
- Actualización del marco normativo en materia de justicia transicional articulando los existentes y los nuevos mecanismos con lo que se encuentran en curso.
- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional necesaria para la adecuada implementación de los instrumentos que se adopten en materia de justicia transicional, en el marco del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, o la instancia que haga sus veces.
- Definición de criterios de selección y priorización de casos que permitan centrar los esfuerzos en la investigación y sanción de los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos, combinados con mecanismos extrajudiciales de rendición de cuentas y garantía de derechos que permitan equilibrar de manera adecuada la justicia, la verdad y la reparación para lograr una transición efectiva y sostenible a la paz.

- Fortalecimiento de la capacidad técnico-científica del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para mejorar su oferta institucional para garantía de los derechos de las víctimas en los territorios y aumentar la capacidad de sus laboratorios.
- Fortalecimiento del programa de reconciliación para excombatientes privados de la libertad en centros de reclusión y articulación de medidas de resocialización con las de verdad, justicia y reparación.
- Implementación de una estrategia de divulgación y sensibilización territorial en materia de justicia transicional que incluirá el desarrollo de programas de capacitación en materia de derechos humanos y justicia transicional para servidores públicos.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Modelo integral de justicia transicional diseñado e implementado institucionalmente por etapas	0 %	30 %

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Porcentaje de postulados activos en Justicia y Paz atendidos en el programa de resocialización para excombatientes privados de la libertad en centros de reclusión	0 %	40 %
Porcentaje de excombatientes privados de la libertad vinculados al programa de reconciliación con la sociedad civil	0 %	40 %
Predios saneados y formalizados a víctimas y campesinos por el programa de formalización de la Superintendencia de Notariado y Registro	9.903	12.000

#### **Estrategia 7.4. Fortalecimiento de la Política de Reintegración Social y Económica (PRSE) de excombatientes**

El proceso de DDR es una de las condiciones básicas que exige el tránsito del conflicto armado hacia la paz. Del buen desarrollo de esta etapa depende, en gran parte, el éxito de todo el proceso. Esto, dado que define la posibilidad de que las personas que decidan dejar las armas,

encuentren las condiciones para vivir dignamente en la legalidad y contribuyan a la paz, la seguridad y la convivencia. Para ello se adelantaran las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y articulación de los planes, programas y proyectos, así como de los sistemas de información de todas las instituciones públicas comprometidas en la construcción de la paz, el desarrollo regional, la atención a la población vulnerable, el DDR, la justicia transicional, entre otros.
- Fortalecimiento de la PRSE en los territorios mediante la aplicación de diversos mecanismos de articulación nación-región, como su inclusión en los planes de desarrollo regionales, así como en la suscripción de contratos plan con enfoque de reintegración, entre otros mecanismos.
- Generación de mecanismos en todas las entidades públicas que permitan superar la estigmatización de las personas en proceso de reintegración para desarrollar su proyecto de vida en el marco de la legalidad, a partir de sus características particulares (genero, etnia, ciclo vital, discapacidad, dependencia de sustancias psicoactivas, postulados Justicia y Paz, entre otros) y sus entornos cercanos (ciudades, ruralidad, etc.).
- Promoción por parte de la institucionalidad pública de los mecanismos para asegurar la estabilidad jurídica de las personas en proceso de reintegración para que puedan ejercer de forma autónoma su ciudadanía.
- Fortalecimiento de los mecanismos para proteger la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas que han abandonado las armas, por parte de las entidades competentes.
- Estímulo de acciones públicas que promuevan contextos seguros y de convivencia pacífica, que mitiguen los riesgos de victimización y reincidencia de las personas desmovilizadas en zonas tanto rurales como urbanas.
- Promoción de escenarios de reconciliación y la reintegración como garantías de no repetición.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Personas que han culminado el proceso de reintegración de manera exitosa	2.269	18.000

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
----------	-----------------	-------------

Personas acompañadas en el proceso de reintegración para el cumplimiento de su ruta	27.451	26.493
Beneficios de inserción económica otorgados a las personas en proceso de reintegración	2.473	8.640

### **Estrategia 7.5. Reconstrucción y consolidación de los territorios más afectados por el conflicto armado**

Se fortalecerá la territorialización y articulación de la acción estatal para garantizar los derechos de los habitantes de las zonas afectadas por el conflicto armado priorizadas para la consolidación del Estado social de derecho, la reconstrucción política, social, económica, de la seguridad y la justicia, dentro de la perspectiva de construcción de paz territorial. Desde esta aproximación, el conjunto de instituciones estatales que hacen parte del Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción y articuladas por la Unidad Administrativa Especial para la consolidación Territorial, serán las responsables de reconstruir y consolidar los territorios más afectados por el conflicto armado, se concentrarán en

- Desarrollo de las directrices a partir de las cuales la Unidad Administrativa Especial para la Reconstrucción Territorial, construirá y ajustará las herramientas técnicas de focalización de territorios incluidos en la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial, que contarán con proyectos que tienen como propósito la garantía de derechos de la población de estos territorios y la generación de confianza entre la comunidad y las entidades del Estado.
- Fortalecimiento institucional y de los modelos de acción de la Política de consolidación y reconstrucción territorial de manera que se ajuste e implemente el Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, teniendo en cuenta los diversos escenarios que pueden emerger en el proceso de construcción de paz.
- Planeación, diseño, articulación e implementación de mecanismos y herramientas, además de los existentes, que contribuyan a fortalecer el trabajo y la coordinación interinstitucional o interagencial de las entidades nacionales y locales, la cooperación internacional y el sector privado
- Armonización de las Políticas de Consolidación y Reconstrucción Territorial, de Desarrollo Alternativo, Territorios de Paz y los Planes operativos que resulten del Plan Nacional Integral para la reducción de los cultivos ilícitos en Colombia.

Meta Intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
-----------------	--------------------	----------------

Capacidades institucionales y sociales para la consolidación del Estado social de derecho y la reconstrucción en los territorios priorizados para la garantía y ejercicio de los derechos (índice de consolidación)	63	70
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----	----

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Proyectos estratégicos para el avance de la política en los territorios, con financiación	475	900
Territorios intervenidos con los programas de generación de confianza	472	1.200
Organizaciones sociales y comunitarias vinculadas a procesos socioeconómicos impulsados por el Estado	128	360

#### **Estrategia 7.6. Prevención del constreñimiento y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de GAML y grupos delincuenciales organizados**

El Estado colombiano deberá generar mecanismos para la garantía y protección de los derechos de los NNA en escenarios de riesgo que implican dinámicas emergentes de criminalidad. El reclutamiento, utilización y constreñimiento de NNA por parte de grupos armados ilegales y grupos delincuenciales requiere de un nuevo análisis del contexto, en donde la investigación criminal ubique en el centro los derechos de los NNA y se impulse la judicialización de los responsables de dicha vulneración. Adicionalmente, se requiere la implementación de una ruta en el marco de amenazas concretas contra niños, niñas y adolescentes pertenecientes a población indígena.

- Municipios con rutas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de GAML.
- Planes de prevención a nivel municipal para la prevención urgente de reclutamiento y utilización y violencia sexual contra NNA.
- Fortalecer la coordinación y concurrencia de las entidades competentes para el diseño e implementación de políticas, estrategias y programas para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Municipios con rutas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual	80	160

contra NNA implementadas		
Municipios con plan de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA implementadas	27	40

## Objetivo 8. Consolidación de la Acción Integral contra Minas Antipersona.

La multiplicación de los esfuerzos para eliminar del territorio nacional la contaminación existente por minas antipersonales y el consecuente riesgo que ello implica para las comunidades, es un elemento fundamental para la construcción de las condiciones que la paz exige. Para atender dicho desafío, se deberán articular las acciones de desminado humanitario, educación en el riesgo de minas y asistencia integral a víctimas. Con ello, se fortalecerá la capacidad de respuesta frente a las comunidades que hoy se encuentran expuestas al riesgo derivado de minas y otros artefactos explosivos con características similares. Así mismo, las acciones aquí señaladas permitirán avanzar en la construcción del conjunto de garantías de no repetición para evitar que las minas comprometan el bienestar de todos los habitantes en un escenario de posconflicto.

### Estrategia 8.1: Desminado humanitario (DH)

El desminado humanitario es la eliminación del peligro que suponen las minas antipersona (MAP), las municiones sin explotar (Muse) y los AE) con características de MAP emplazadas en el territorio nacional. El desminado es la piedra angular de la intervención del Gobierno nacional en el campo colombiano, permitiendo su reconstrucción a través de la implementación de las Políticas de Atención a las Víctimas, Restitución de Tierras, Retornos y Desarrollo Rural.

- Avanzar en el objetivo de “poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersona, que matan o mutilan”, de acuerdo con los términos de la convención de Ottawa.
- Facilitación de la implementación de políticas de atención a las víctimas de otros fenómenos causados por el conflicto armado interno, en especial del despojo de la tierra y del desplazamiento forzado.
- Implementación de programas de desarrollo económico y la reconstrucción del campo tras la implementación de las labores de desminado, en articulación con otras iniciativas para aliviar la pobreza y promover el progreso social. Ello deberá permitir la construcción de una paz estable y duradera.
- Incentivo para la vinculación de la comunidad internacional en el fortalecimiento de las capacidades de desminado por parte de organizaciones civiles acreditadas por el Gobierno nacional.

Meta	Línea base 2014	Meta a 2018
------	-----------------	-------------

Municipios con planes de intervención	11	77
---------------------------------------	----	----

Producto	Línea base	Meta a 2018
Metros cuadrados liberados de sospecha MAP, MUSE o AEI	345.530	2.859.259
Eventos con MAP, MUSE o AEI intervenidos	1.468	7.492
Áreas peligrosas confirmadas	358	1.826

### Estrategia 8.2: Educación en el riesgo de minas (ERM)

La educación en el riesgo de minas (ERM) hace referencia a procesos dirigidos a la población civil encaminados a reducir el riesgo de daños provocados por MAP, las MUSE y los AEI con características de MAP, mediante la sensibilización.

- Adopción de comportamientos más seguros por parte de grupos en riesgo.
- Favorecimiento de ambientes en donde el desarrollo económico y social esté libre de las restricciones impuestas por la contaminación de estos artefactos explosivos.
- Avances en el objetivo de lograr que personas y comunidades ubicadas en zonas contaminadas por artefactos explosivos se cuiden, cuiden a los otros, conozcan y accedan a los derechos contemplados en la ley. Se garantizará y promoverá su empoderamiento para la acción y exigibilidad de los mismos.
- Implementación de herramientas para reconstruir el tejido social, por medio de entornos protectores y protegidos y el fortalecimiento de las capacidades locales de resiliencia y respuesta a estas situaciones infractoras del Derecho Internacional Humanitario y transgresoras de los derechos humanos.

Meta	Línea base	Meta a 2018
Municipios con capacidad comunitaria para el desarrollo de procesos preventivos	11	77

Producto	Línea base	Meta 2018
Planes de difusión pública de ERM	79	688

Personas sensibilizadas en prevención y promoción de comportamientos seguros	19.959	53.010
Porcentaje de acciones para gestionar el riesgo en comunidades en emergencia	0 %	90 %

### Estrategia 8.3: Asistencia integral a víctimas (AIV)

La Asistencia Integral a Víctimas (AIV) de Minas Antipersonal (MAP), las Municiones sin Explotar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) con características de MAP propende por la atención humanitaria hasta la inclusión socioeconómica de la víctima. Ello tiene como propósito garantizar el goce efectivo de sus derechos, para lo cual se adopta un enfoque que atiende a las necesidades específicas de los diferentes grupos que hacen parte de esta población.

- Fomento del desarrollo de actividades tendientes a garantizar el acceso oportuno y completo por parte de las víctimas a los servicios establecidos por la ley para la rehabilitación integral y la inclusión socioeconómica.
- Promoción de la integración de la oferta de servicios de entidades de gobierno y organizaciones no estatales con referencia a las necesidades de las víctimas.
- Desarrollo de un esquema de asistencia en materia de atención psicosocial y reintegración socioeconómica de servicios de organizaciones estatales y públicas.

Meta	Línea base	Meta a 2018
Porcentaje de víctimas de MAP, MUSE o AEI con seguimiento al acceso de medidas de asistencia, atención y reparación integral	0 %	100 %

Producto	Línea base	Meta a 2018
Rutas municipales para garantizar el acceso oportuno de las víctimas de MAP, MUSE o AEI	8	77
Planes municipales con inclusión de asistencia a víctimas de MAP, MUSE o AEI	25	77

## D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos

Las estrategias contenidas en la siguiente tabla, son resultado de la Consulta previa del PND 2014-2018 con las organizaciones que integran la Mesa Permanente de Concertación de los pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rom, con las respectivas entidades del Gobierno Nacional que aparecen en la columna de Entidad Responsable.

Las estrategias contenidas en estas matrices se revisaron de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Constitucionalidad
2. Legalidad
3. Pertinencia cultural
4. Correspondencia con las líneas y el planteamiento estratégico del PND
5. Adecuación a la temporalidad del PND

Al momento de la programación, los proyectos identificados deberán cumplir con los procedimientos de viabilidad técnica, cultural y administrativa, conforme a la normatividad vigente.

### Objetivo 9: Desarrollo armónico de la justicia propia en articulación con los planes de vida de los pueblos indígenas y del pueblo Rom según sus procesos.

Garantía de los derechos humanos en particular en lo relacionado con la atención y reparación integral a víctimas del conflicto pertenecientes a los pueblos indígenas y al pueblo Rom.

#### a. Pueblos indígenas

Núm	Estrategias	Instituciones responsables
1	Consulta previa y concertación del Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el mandato del Artículo 246 de la Constitución Política, respecto de la coordinación entre los dos sistemas judiciales.	Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior
2	Financiación para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena.	Consejo Superior de la Judicatura
3	Financiación, creación y fortalecimiento de las Escuelas de Derecho Propio, Ley de Origen y Derecho Mayor.	Consejo Superior de la Judicatura
4	Fortalecimiento y generación de espacios para la elaboración de protocolos departamentales y regionales de coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena y las entidades del Sistema Judicial Nacional.	Consejo Superior de la Judicatura

Núm	Estrategias	Instituciones responsables
5	Apoyar proyectos para el fortalecimiento de la justicia propia para la protección de los derechos de la mujer, la juventud, la niñez y los mayores de los Pueblos Indígenas.	Ministerio de Justicia y del Derecho
6	Apoyar proyectos para el fortalecimiento de los sistemas de justicia propia de los Pueblos Indígenas.	Ministerio de Justicia y del Derecho
7	Diseño concertado de una política pública para la construcción y mantenimiento de actividades y espacios de resocialización de la población indígena privada de la libertad.	Ministerio de Justicia y del Derecho
8	Realizar el proceso de Consulta Previa a los pueblos indígenas para la concertación y formulación del instrumento jurídico que regule las condiciones de reclusión de los indígenas privados de la libertad con enfoque diferencial.	Ministerio de Justicia y del Derecho
9	Coordinar con las entidades competentes la formulación e implementación de un programa de reintegración para desmovilizados indígenas en concertación con sus autoridades y organizaciones.	Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), Dirección para la Acción contra Minas Antipersonal
10	Fortalecimiento, financiación y funcionamiento permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.	Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos
11	Diseño, creación y funcionamiento del sistema de información de derechos humanos de los pueblos indígenas.	Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos
12	Creación, fortalecimiento, y garantía de funcionamiento de escuelas de formación en Liderazgo y Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, derechos fundamentales, individuales y colectivos.	Ministerio del Interior - Dirección de Derechos Humanos
13	Diseño e implementación de estrategias y acciones de visibilización de las afectaciones a los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario (DIH) y los derechos fundamentales, individuales y colectivos.	Ministerio del Interior - Dirección de Derechos Humanos
14	Formulación concertada con las autoridades y organizaciones indígenas de las acciones de prevención de explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, y prevención de otras vulneraciones (abuso sexual).	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
15	Adecuación concertada e implementación de la estrategia de desarrollo alternativo para comunidades indígenas, a partir de los acuerdos de consulta previa, en el marco de la Sentencia SU-383 de 2003, teniendo en cuenta el presupuesto definido en el presente PND.	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
16	Apoyar el diseño de observatorios de pensamiento y propiciar la articulación efectiva de estos con el Museo Nacional de la Memoria; apoyar técnica y financieramente los escenarios que garanticen la participación de los Pueblos Indígenas en el Museo Nacional de la Memoria y en el Archivo de DDHH.	Centro Nacional de Memoria Histórica, UARIV
17	Formular e implementar programas y proyectos con enfoque diferencial indígena, en prevención de accidentes y educación en el riesgo por Minas Antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE), y artefactos explosivos improvisados (AEI).	Dirección para la Acción contra Minas Antipersona

Núm	Estrategias	Instituciones responsables
18	Realizar acciones de desminado de Minas Antipersonas (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) que se encuentren en territorios indígenas afectados.	Dirección para la Acción contra Minas Antipersona
19	Formulación e implementación de los Planes Integrales de Vida de los Pueblos Indígenas.	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías)
20	Implementación de la política pública que garantiza el derecho fundamental a la autodeterminación de los pueblos en Aislamiento Voluntario, estableciendo medidas de no contacto, protección integral de sus territorios y la coordinación necesaria para la realización de las acciones pertinentes.	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías) -
21	Desarrollo de proyectos pedagógicos para la difusión de formas y conceptos ancestrales sobre convivencia respetuosa entre sociedades y el entorno natural en el marco de la resolución de conflictos.	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías)
22	Implementación del plan de acción del Programa de Protección de las Mujeres Indígenas Víctimas de Desplazamiento Forzado y en Riesgo de estarlo (Auto 092 de 2008).	Min Interior, Min Salud, Min Justicia, Min Ambiente, Min Educación, Min Cultura, Min Vivienda, Min Agricultura- ICBF, INCODER, APC, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Min Trabajo, Centro de Memoria Histórica, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Min Transporte, DPS, SENA, Min Defensa, Min Minas, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza, Min TICs.
23	Formulación concertada e implementación efectiva de los Planes de Salvaguarda Étnica y Cultural.	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías), aclarando que la implementación es transversal a todas las entidades de Gobierno.

Núm	Estrategias	Instituciones responsables
24	Apropiación presupuestal necesaria e implementación integral del Plan de Acción del Programa de Garantías de Derechos de los Pueblos Indígenas (Auto 004 de 2009).	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías), aclarando que la implementación es transversal a todas las entidades de Gobierno
25	Formulación concertada de los planes de retorno integrales.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV - Ministerio del Interior
26	Construir conjuntamente con los pueblos indígenas y sus organizaciones e implementar una estrategia para acelerar la aplicación de la ruta étnica de protección en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011.	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y demás entidades que hacen parte del mecanismo de ruta étnica de protección de derechos territoriales, de acuerdo con sus competencias.
27	Adecuación institucional que permita la implementación efectiva del Decreto Ley 4633 de 2011 en todos sus componentes, de manera integral.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) - Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y entidades que integran el SNARIV, según sus competencias.
28	Difusión permanente del Decreto Ley 4633 de 2011	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) - Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT)

Núm	Estrategias	Instituciones responsables
29	Elaboración de un plan de acción concertado con los pueblos indígenas, que permita dar cumplimiento al Decreto Ley 4633 de 2011.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) - Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y Ministerio del Interior
30	Implementación efectiva e integral del Decreto Ley 4633 de 2011, en todos sus componentes.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) - Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT)
31	Adecuación diferencial de las partidas de ayuda y atención humanitaria de emergencia para la atención de los Pueblos y Comunidades Indígenas.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)
32	Garantizar el funcionamiento del equipo técnico de la Comisión de seguimiento de las Organizaciones Indígenas de la MPC al decreto 4633 de 2011.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) - Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT)
33	Programas de reconstrucción, fortalecimiento y revitalización de la memoria histórica de los Pueblos Indígenas de Colombia.	Centro Nacional de Memoria Histórica, UARIV
34	Programa de fortalecimiento de capacidades de las mujeres indígenas para el pleno ejercicio de sus derechos.	Ministerio del Interior y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
35	Creación de una ruta concertada de protección y atención para mujeres indígenas en desarrollo de la normatividad vigente.	Ministerio de Justicia y del Derecho
36	Programa de liderazgo de la mujer indígena	Ministerio del Interior
37	Funcionamiento y fortalecimiento de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas.	Ministerio del Interior

## b. Pueblo rom

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
1	El Ministerio del Interior liderara la formulación del proyecto de ley gitana en conjunto con las entidades del Gobierno Nacional. Así mismo, adelantara la consulta previa con el pueblo Rrom de la iniciativa legislativa. Este Proyecto de ley tiene como fin proteger la integridad étnica y cultural, garantizar los derechos fundamentales y colectivos, así como también el mejoramiento de los niveles de vida en el marco de los usos y costumbres del pueblo Rrom en Colombia. El Departamento Nacional de Planeación acompañará la solicitud del Ministerio del Interior y de la CND.	Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación
2	A partir del 2016 se actualizará el proyecto de inversión para el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Diálogo para el pueblo Rrom.	Ministerio del Interior
3	El Ministerio del Interior con la asistencia técnica del Ministerio de Defensa y la Defensoría del Pueblo, en el marco de la Comisión Nacional de Diálogo formularán y tramitaran la adición al artículo 27 de la Ley 48 de 1993 con el propósito de incluir la exención de la prestación del servicio militar obligatorio con enfoque diferencial para el Pueblo Rrom.	Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa
4	Formular e implementar el plan integral de reparación colectiva para el pueblo Rrom incluyendo indemnización individual a las Kumpaňy certificadas por el Ministerio del Interior en el marco del decreto 4634 del 2011.	Unidad para las Víctimas
5	Adelantar encuentros con los Seré Rromengue-Autoridades Tradicionales de todas las Kumpaňy, para fortalecer aún más el sistema jurídico gitano, fomentando la realización de programas y/o campañas de visibilización hacia los operadores de justicia.	Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho.
6	Realizar un estudio del marco normativo para buscar la viabilidad de la participación y representación política del Pueblo Rrom.	Ministerio del Interior
7	Establecer una medida de reparación colectiva frente al daño a la itinerancia del Pueblo Rrom a partir del plan de reparación colectiva, para esto La Unidad de Víctimas y el Ministerio de Defensa definirá un plan de trabajo.	Unidad para las Víctimas
8	Formulación y expedición de un protocolo para el fortalecimiento de las Kriss Romaní.	Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho.
9	Formulación del plan de salvamiento y de pervivencia para el Pueblo Rrom "O'lasho Lungo Drom".	Ministerio del Interior
10	El Departamento Nacional de Planeación apoyará técnicamente a la Comisión Nacional de Diálogo y a las Kumpaňy para la formulación de políticas públicas con enfoque diferencial para el Pueblo Rrom. Para la capacitación en temas de políticas públicas se contará con el apoyo del Ministerio del Interior.	Departamento Nacional de Planeación y Ministerio del Interior

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
11	El Departamento Nacional de Planeación definirá una estrategia con el equipo del SGR para la asistencia técnica en terreno a los grupos étnicos, en particular para el fortalecimiento a las capacidades del Pueblo Rrom para la formulación de proyectos para ser financiados por el Sistema General de Regalías.	Departamento Nacional de Planeación
12	El Departamento Nacional de Planeación definirá una estrategia con el equipo del SGR para la asistencia técnica al Pueblo Rrom para la formulación de proyectos por parte de las Kumpaño y organizaciones registradas ante el Ministerio del Interior para ser financiados por el Sistema General de Regalías. El Departamento Nacional de Planeación consultará con el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Ministerio del Interior la viabilidad de incluir en la ley 1530 de 2012 un porcentaje de recursos de regalías para el Pueblo Rrom.	Departamento Nacional de Planeación
13	La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer gestionará antes las entidades competentes de implementar la Política Pública Nacional de Equidad de Género, que las acciones implementadas se realicen en el marco de los usos y costumbres del Pueblo Rrom. De tal manera, que las acciones establecidas en el CONPES 161 de 2013 para la atención con enfoque diferencial y pertinencia cultural a las mujeres del Pueblo Gitano o Rrom, respondan al fortalecimiento étnico cultural del Pueblo. Para lo cual se concertará con la Comisión Nacional de Diálogo la ruta para la gestión de la misma con el propósito de garantizar el Sakono.	Consejería Presidencial para la Mujer

## Bibliografía

## IX. Buen gobierno

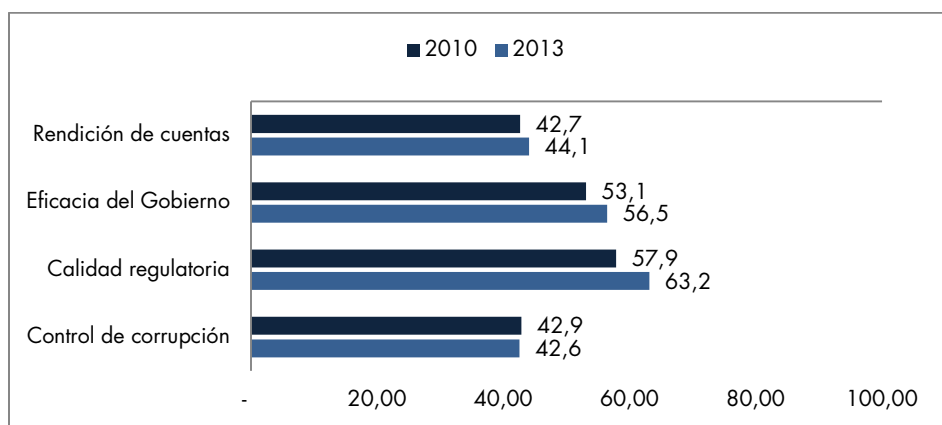
Un buen gobierno es el sustento de una sociedad democrática e incluyente en la que el ciudadano y sus derechos son la prioridad del Estado. Es aquel en el cual las organizaciones públicas logran los efectos esperados de su misión: asignaciones eficientes, respuesta a las necesidades del ciudadano, mitigación de las fallas del mercado y promoción de la equidad. Es un gobierno que planea y ejecuta sus recursos de manera eficiente, eficaz y transparente. Una administración cercana al ciudadano, que opera de manera armónica en sus distintos niveles de gobierno a través de servidores íntegros y comprometidos, para cumplir lo que promete y rendir cuentas sobre lo que hace.

Este Plan de Desarrollo da continuidad y complementa la Política de Buen Gobierno iniciada en el Plan 2010–2014 a partir de idénticos principios orientadores (transparencia, participación y servicio al ciudadano, lucha contra la corrupción, gestión pública efectiva y vocación de servicio). Mantiene, igualmente, la línea de intervención económica según la cual el gobierno buscará promover el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario.

Aunque la totalidad del Plan debe entenderse como un desarrollo del buen gobierno, este capítulo está estructurado para enfatizar en el cierre de brechas de capacidad institucional requerido nacional, regional y localmente para lograr una administración pública de excelencia que contribuya a materializar los pilares del Plan de Desarrollo 2014-2018: Paz, Equidad y Educación.

El país ha registrado una tendencia a la mejora de sus indicadores de gobernabilidad; y el Plan se propone mantener esta senda de mejoramiento. En efecto, según el Banco Mundial, a raíz de las políticas implementadas, el país evidencia avances en asuntos tales como rendición de cuentas, efectividad del gobierno, calidad regulatoria y se ha mantenido en los resultados alcanzados en materia de control de la corrupción (véase el gráfico IX-1).

**Gráfico IX-1. Indicadores de gobernanza de Colombia (2010-2013)**



Fuente: World Bank, Governance Indicators, fecha de consulta: 26 de enero de 2014.

El presente capítulo se enfoca principalmente en las estrategias y reformas dirigidas a mejorar los aspectos regulatorios y a incrementar la efectividad del gobierno. Los aspectos de consolidación

del Estado de Derecho se desarrollan en el capítulo *Seguridad, Justicia y democracia para la construcción de la paz*.

## A. Diagnóstico

Son múltiples e interrelacionadas las dimensiones del Buen gobierno que fundamentan los lineamientos y acciones del PND 2014-2018. El diagnóstico del capítulo de Buen gobierno está estructurado de acuerdo con las temáticas que posteriormente se desarrollan en cada uno de los objetivos así: (1) el estado actual de la articulación nación-territorio; (2) la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas; (3) la modernización del Estado; (4) las estadísticas oficiales y los sistemas de información; (5) la presupuestación por resultados y la calidad de la inversión pública y, por último, (6) la política internacional y de cooperación.

### 1. Articulación Nación-territorio

El favorable desempeño económico y la distribución más equitativa de las fuentes de inversión han permitido que los ingresos territoriales alcancen en promedio un 7,7% del PIB en 2013 (DNP, 2013). Tan solo como producto del Sistema General de Regalías, el presupuesto de los municipios y los departamentos aumentó, en promedio, un 56% entre 2010 y 2013<sup>1</sup>. Esta realidad evidencia una ligera tendencia hacia la homogeneidad económica de las regiones y resalta la necesidad de fortalecer la articulación Nación-territorio en torno a objetivos de desarrollo e inversión pública. Sin embargo, las actuales divergencias regionales y la heterogeneidad en las capacidades con que cuentan las entidades territoriales se constata en distintas dimensiones de la gestión pública como la planeación, la gestión de los ingresos y los gastos de la inversión, el desempeño fiscal así como en la existencia de condiciones dispares en materia de competencias, recursos, conocimientos y entrega efectiva de bienes y servicios a la población.

Tales divergencias se refieren a la concentración de una porción mayor de los beneficios del crecimiento en pocas entidades territoriales y dificultan la definición de una propia visión del desarrollo, la generación de ingresos<sup>2</sup> y la posibilidad de estructurar proyectos en aquellas donde la debilidad institucional constituye un problema estructural. Estas distancias, además de impactar el desarrollo regional afectan un conjunto de condiciones objetivas asociadas a la calidad de vida, el bienestar de los ciudadanos y el goce efectivo de sus derechos, como las relacionadas con la adecuada prestación de los servicios públicos.

El entorno en el cual operan la mayoría de las entidades territoriales constituye un reto adicional para su desempeño. La abundante producción y dispersión normativa sobre la gestión territorial, la existencia de reglas heterogéneas de operación y control de las distintas fuentes de inversión (PGN, SGP, SGR), una llegada de la Nación al territorio a través de múltiples canales y en función de distintos propósitos y tiempos, sumada a la asfixia que experimentan las entidades territoriales, especialmente aquellas de menor capacidad, producto de la multiplicidad de

---

<sup>1</sup> DNP-DDTS (2014)

<sup>2</sup> A 2013, el 80% de las rentas propias territoriales estaban concentradas en 37 municipios y en 12 departamentos y el 48% de los municipios eran dependientes de los recursos del SGP y SGR para financiar su gasto.

solicitudes y reportes de información de distinta naturaleza por parte del Gobierno nacional<sup>3</sup>, y de otras entidades estatales y actores, son prueba de ello.

Otras barreras obstaculizan llevar a la práctica de forma ágil los esquemas de asociatividad entre entidades territoriales fundados en el interés de ejecutar iniciativas conjuntas, debido a la existencia de marcos normativos y entornos políticos que desestimulan las complementariedades entre los diferentes niveles de gobierno y a la ausencia de incentivos que las promuevan. La escasa información sobre costos de los proyectos de inversión, los vacíos existentes en la identificación de los bienes y servicios que entregan las entidades territoriales y los problemas de clasificación de los recursos de inversión (por ejemplo, transferencias, subsidios) por parte de estas, arrojan escasa y desarticulada información sobre el impacto de las políticas públicas, sus resultados y sobre el desempeño y la calidad de la inversión pública, que impide contar con un insumo básico para informar y orientar los procesos de toma de decisiones al interior del Estado.

La ausencia de información territorial básica, confiable, en particular aquella de carácter estadístico, constituye un problema generalizado, acentuado especialmente en áreas no municipalizadas (DNP, 2012). Las debilidades en la gestión de la información y el conocimiento del territorio dificultan la formulación de políticas públicas con enfoque territorial. Aún el país no cuenta, por ejemplo, con información estratégica fundamental como el inventario completo y por departamentos de su red terciaria, entre otros aspectos.

Desde este contexto y con el fin de dar respuesta efectiva a los desafíos que plantea la descentralización y el desarrollo territorial, durante el cuatrienio 2010-2014, el presidente de la República movilizó una agenda territorial hacia la práctica y consolidación en el país de un enfoque territorial en la planeación. Para ello, se reforzó el rol misional del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en lo que a planeación territorial y de la inversión se refiere, al tiempo que se introdujeron ajustes institucionales de carácter interno, como la creación de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública, para adecuar funcionalmente la entidad a este mandato.<sup>4</sup>

Este nuevo enfoque, concebido a la luz de las mejores prácticas internacionales y enriquecido por revisiones de variada índole ha encontrado un reforzado sustento en un paquete de medidas legislativas (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial<sup>5</sup> y creación del Sistema General de Regalías<sup>6</sup>, entre otras) que han generado condiciones favorables para su asimilación. Desde esta lógica de planeación con enfoque territorial, a partir de 2012 los contratos plan operan en el marco de un ejercicio piloto en el que participan nueve departamentos<sup>7</sup>, como instrumentos contractuales para pactar resultados entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas potencialidades, resultados y lecciones aprendidas justifican el escalamiento de este instrumento.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Municipios pequeños, con personal de planta de menos de 20 personas, tienen que atender más de 150 requerimientos de reporte de información del Gobierno nacional y de las entidades de control.

<sup>4</sup> Decreto 1832 de 2012, "por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación".

<sup>5</sup> Ley 1454 de 2011, "por la cual se dictan nomas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

<sup>6</sup> Acto Legislativo 05 de 2011 "por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de las Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones" y la Ley 1530 de 2013, "por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías".

<sup>7</sup> Los Contratos plan entre la Nación y nueve departamentos se ejecutan en Arauca, Boyacá, Cauca, Nariño, Santander, Tolima y la subregión de Atrato Gran Darién (integrado por los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó).

<sup>8</sup> Documento CONPES 3822: Contratos plan: lineamientos de política y plan de expansión 2014-2018.

Con miras a que desde la Nación se despliegue una estrategia integral de fortalecimiento de las capacidades en el territorio en distintas dimensiones de la gestión pública, el Gobierno nacional estructuró y puso en marcha en 2012 el Programa para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial, el cual permitirá movilizar acciones y recursos hacia el territorio, para nivelar las diferencias en capacidad institucional existentes entre entidades territoriales y consolidar procesos, prácticas, instrumentos y herramientas innovadoras que transformen y hagan más eficiente la gestión de las entidades territoriales.

## 2. Lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas

El Estado, por intermedio de las distintas ramas del poder público, de los órganos de control y de la mano de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado, ha cerrado filas para combatir, en sus distintas modalidades, la corrupción pública y privada. La persecución local y transnacional de tales conductas, así como el endurecimiento de las sanciones penales y disciplinarias asociadas a la comisión de esta tipología de delitos, son muestra de ello.<sup>9</sup> Pese a los esfuerzos realizados, el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional reporta a Colombia en la posición 94 entre 177 países a nivel mundial y de 18 entre 32 países de América en percepción de corrupción —con un índice que osciló entre 3,4 y 4,0 en el período 2002-2013.<sup>10</sup> Esfuerzos concretos enfocados a visibilizar y dotar de mayor transparencia la gestión pública, sumados a otros tendientes a poner a disposición del público —con mejores condiciones de acceso, calidad y oportunidad— información pública que posibilite ejercicios informados de participación y control social y estimulen a su vez la rendición de cuentas, resultan aún no ser suficientes para controlar y combatir este fenómeno.

No obstante, el país ha avanzado significativamente en la fijación de claros lineamientos de política de lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, así como en el diseño y puesta en marcha de instrumentos soportados en su operación tanto por entidades especializadas al servicio de la transparencia y la lucha contra la corrupción —según su vocación misional— como por un conjunto de arreglos institucionales del más alto nivel, de carácter nacional e internacional, creándose así un entorno estable y propicio para seguir adelante durante este cuatrienio con la hoja de ruta ya establecida. La tabla IX-1, resume los principales lineamientos de política e instrumentos normativos promovidos por el Gobierno nacional a la fecha.

**Tabla IX-1. Principales lineamientos de política e instrumentos para promover la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas**

Tipo de instrumento	Denominación
---------------------	--------------

<sup>9</sup> Según estadísticas del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, entre 2008 y abril de 2014, fueron impuestas 4.978 sanciones penales por delitos contra la administración pública, de los cuales 67% por peculado y 21% por cohecho. En materia disciplinaria, se identificaron y sancionaron 52.291 servidores públicos, el 42,4% de esas faltas fueron calificadas como falta grave (Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Cifras a 14 de abril de 2014).

<sup>10</sup> El índice de percepción de la corrupción se mide teniendo en cuenta una escala de 0 (altos niveles de corrupción) a 10 (bajos niveles de corrupción). Transparencia Internacional. Índice de percepción de la corrupción, 2013.

Tipo de instrumento	Denominación
Lineamiento de política	Política Pública Integral Anticorrupción (CONPES 167 -2013).
Lineamiento de política	Política de rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos (CONPES 3654-2010)
Lineamiento de política	Política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública (CONPES 3186-2002)
Normativo	Reglamentación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Decreto 103 de 2015)
Normativo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712/2014)
Normativo	Actualización del modelo estándar de control interno MECI (Decreto 943 de 2014)
Normativo	Reglamentación del Sistema de Compras y Contratación Pública (Decreto 1510 de 2013)
Normativo	Ley aprobatoria de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (Ley 1573 de 2012)
Normativo	Ley Antitrámites (Decreto-Ley 019 de 2012)
Normativo	Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011).
Institucional	Creación del Comando Anticorrupción integrado por la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación (enero de 2015)
Institucional	Creación de un grupo especializado de apoyo para realizar actividades de inteligencia en casos específicos de corrupción (enero de 2015)

En materia de arreglos institucionales, los avances incluyen la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Moralización<sup>11</sup>, con sus comisiones regionales, lo mismo que la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre soborno en las transacciones comerciales internacionales y la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

<sup>11</sup> Las entidades integrantes de la Comisión Nacional de Moralización son: Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Senado de la República, Cámara de Representantes, Auditoría General de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, y el Ministerio de Justicia

De otra parte, el mecanismo de denuncias de alto nivel, ha dado lugar a la suscripción de Pactos por la Transparencia por parte de empresarios que participan en licitaciones públicas abiertas por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Otros aspectos institucionales que refuerzan el compromiso del Gobierno nacional con estas políticas de Estado incluyen creación del Comando Anticorrupción (2015), bajo la coordinación de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la reglamentación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (2015), así como la creación de nuevos espacios de rendición de cuentas (2014) en el marco del Sistema General de Regalías<sup>12</sup>.

Como complemento, sobresale la puesta en marcha de la Plataforma Integrada de Información del Sistema General de Regalías -Maparegalías<sup>13</sup>, herramienta informática que permite, por primera vez a la población en Colombia, visualizar de manera georreferenciada, el ciclo de las regalías (producción, presupuesto, distribución, giro, proyectos, ejecución y seguimiento a los recursos), desde su generación en la explotación de los recursos naturales hasta la asignación e inversión en proyectos, suministrando información gratuita y de fácil acceso a las entidades territoriales, a los órganos del SGR, y al público en general, creando condiciones propicias para los ejercicios de control.

En materia de control fiscal y disciplinario, se registran avances importantes tanto en la creación y puesta en marcha de instrumentos de coordinación de los órganos de control con el Gobierno, como en el desarrollo de herramientas de medición de los factores asociados a la corrupción. Entre estos últimos se destaca el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Sistema INTEGRA con los cuales la Procuraduría General de la Nación (PGN) promueve un enfoque preventivo en el combate de la corrupción. Sin embargo, recientes diagnósticos<sup>14</sup> consideran que en Colombia los funcionarios públicos se encuentran saturados por la cantidad de entes de control ante los cuales deben rendir cuentas, dificultando la gestión administrativa y retrasando el proceso de toma de decisiones; lo cual sugiere avanzar en la simplificación y unificación de informes, la actuación coordinada, el desarrollo de herramientas integrales que hagan más eficiente el control y la vigilancia, así como en el fortalecimiento de los órganos de control en el nivel territorial.

### 3. Modernización del Estado

El país avanza hacia la consolidación de una gestión pública moderna, eficiente y transparente al servicio de los ciudadanos que aumente la confianza en el Estado y enaltezca al servidor público y su labor. En esta ruta, el Gobierno nacional materializó una reforma administrativa que fortaleció y especializó funcionalmente las capacidades del Estado en frentes estratégicos de atención prioritaria.<sup>15</sup> Esta reforma dio lugar a la creación del sector administrativo de la Inclusión Social y la Reconciliación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad

---

<sup>12</sup> La ley 1744 de 2014, mediante la cual se decreta el Presupuesto Bienal del Sistema General de Regalías 2015-2016 obliga a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) a rendir un informe de gestión semestral el cual especificará el número de proyectos aprobados, los puntajes obtenidos por éstos, el impacto y la pertinencia de los mismos, así como el estado de su ejecución, entre otros actores del SGR obligados a rendir cuentas.

<sup>13</sup> <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

<sup>14</sup> Revisión de Política Territorial de Colombia, OCDE, 2015.

<sup>15</sup> La Agencia para la Defensa Jurídica de la Nación y la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, son algunos ejemplos.

Social (DPS) como órgano rector de un conjunto de entidades que atienden poblaciones vulnerables (víctimas) y ejecuta inversiones dirigidas a regiones y comunidades apartadas.<sup>16</sup> Se destaca, la reforma al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,<sup>17</sup> adoptada en línea con las mejoras prácticas internacionales aplicables a entidades de su naturaleza y que prevé la creación de la Dirección para la Ejecución del Gobierno y Áreas Estratégicas<sup>18</sup> como dependencia que al interior de la Presidencia de la República se centra en la función de articular los esfuerzos de las distintas entidades para garantizar el efectivo cumplimiento de los compromisos del presente de la República. En esta senda y en el marco de la política de austeridad fiscal, persistirán los esfuerzos para adecuar y perfeccionar la arquitectura del Estado colombiano a las necesidades de la población y a las cambiantes dinámicas económicas y sociales.

En lo que a los servidores públicos se refiere, si bien el país cuenta con marcos normativos que regulan el empleo público y la carrera administrativa fundados en el principio del mérito, se requiere consolidar un modelo de servicio civil moderno. Ello implica modificar el actual régimen del empleo público y el sistema general de carrera, con énfasis en optimizar los procesos de selección de aspirantes y vinculación de éstos al empleo público. También se requiere promover la movilidad laboral y modificar el régimen de capacitación, incentivos y estímulos para los servidores públicos a fin de no solo atraer y vincular, sino de retener el mejor talento humano en la Administración Pública. Es preciso también modificar el régimen de prohibiciones, inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de interés aplicables a los servidores públicos, entre otros ajustes.

Durante el cuatrienio anterior, el Gobierno apostó por un conjunto de herramientas para el fortalecimiento de la Función Pública, tales como el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), la meritocracia, y la evaluación de desempeño de servidores públicos, y la identificación de competencias laborales. Adicionalmente, se adoptó el Modelo Integrado de Gestión y Control, en armonía con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y, de otra, se establecieron los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y su evaluación a través del Formulario Único de Avances de la Gestión (FURAG). A pesar de los avances, y de la puesta en marcha del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), existen aún retos importantes en los servicios en línea para gestionar la totalidad de los trámites que más necesita la ciudadanía y mejorar la experiencia, la calidad y la seguridad de la información aumentando así la preferencia y confianza del ciudadano por estos canales electrónicos.

Los sistemas de información públicos para la gestión institucional también presentan retos en materia de obsolescencia y rezago frente a los sistemas empleados en el sector privado y dificultades de interoperabilidad, intercambio y calidad de la información que limitan la gestión y los procesos de toma de decisión en el Estado. Estos mismos retos están presentes en todas las ramas del poder público en las que se requiere contar con modelos de gestión de información

---

<sup>16</sup> Las entidades que conforman el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación son: El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y el Centro de Memoria Histórica.

<sup>17</sup> La Fiscalía General de la Nación (2013) y la Defensoría del Pueblo (2012) concretaron importantes reformas administrativas. Validar en realidad en qué años fueron estas reformas para no errar.

<sup>18</sup> Decreto 1649 de 2014 -Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; artículo 22

adecuados, infraestructura de comunicaciones, gestión documental, seguridad y medios informáticos que soporten la gestión administrativa.

En este contexto y con el propósito de establecer estándares básicos dirigidos a mejorar integralmente la calidad del servicio al ciudadano, el Gobierno nacional adoptó en 2013 la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano, enfocada en mejorar la efectividad, la colaboración y la eficiencia de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, y sus capacidades para atender oportunamente y con calidad los requerimientos de los ciudadanos, a partir de dos áreas de intervención definidas. Por una parte, la ventanilla hacia adentro o *back office*, enfocada en mejorar la coordinación entre las entidades de la administración pública, promover la excelencia en el servicio al ciudadano y desarrollar procesos innovadores que impacten la gestión de las entidades; y, por otra, la ventanilla hacia afuera o *front office*, dirigida a generar certidumbre sobre las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se prestarán los servicios y desarrollar esquemas de servicio que se ajusten a las expectativas, necesidades y realidades de los ciudadanos.

Si bien el país avanza en la racionalización de trámites basada en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), existen espacios de mejora. Según lo indica la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad y Accesibilidad de Trámites y Servicios 2013 (EPCA), los ciudadanos califican con 63 puntos sobre 100 el servicio que prestan las entidades de la Administración Pública.<sup>19</sup> Por otra parte, los servicios en línea aún no tienen plena cobertura.

Otros instrumentos que contribuyen a mejorar la gestión pública, el clima de los negocios y la competitividad del país son aquellos que reducen costos de transacción y eliminan barreras de entrada y salida de los mercados. Esto incluye aspectos como la racionalización de trámites para el desarrollo empresarial y la implementación de mejores prácticas para la producción normativa. En esta línea y dando alcance al CONPES 3816 de 2014 -Mejora normativa: Análisis de Impacto-, el Gobierno viene desarrollando una agenda dirigida a adoptar y adaptar herramientas y mejores prácticas probadas a nivel internacional en países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia, Canadá y México. Las mismas involucran la incorporación de metodologías para el análisis de impacto normativo que demuestren en qué medida la expedición de una norma resulta ser la mejor solución para superar una problemática específica, permitiendo conocer con antelación, no sólo a nivel estatal sino de los mercados, los efectos – impacto normativo- derivados de su adopción.

---

<sup>19</sup> En especial, el Programa de Eficiencia Administrativa de Servicio del Ciudadano identifica una serie de factores que son críticos para la ciudadanía, tales como: 1) procesos y procedimientos engorrosos y complejos que implican cargas excesivas e innecesarias al ciudadano, así como re-procesos a las entidades públicas; 2) canales de atención insuficientes en términos de su cobertura o que no responden a las necesidades, realidades o expectativas de los ciudadanos; 3) incertidumbre frente a las condiciones de tiempo, modo, lugar y lenguaje claro y comprensible, en que se le dará respuesta a sus solicitudes o acceso a la oferta de servicios del Estado; 4) arreglos institucionales que no favorecen una articulación efectiva entre las entidades públicas, con miras a mejorar el servicio; 5) barreras de acceso a los discapacitados para realizar trámites y acceder a los servicios; 6) insuficiente cualificación o inadecuados procesos de selección o de definición de perfiles y competencias de los servidores públicos orientados al servicio al ciudadano .

El país requiere también optimizar y modernizar su gestión documental, pues simplifica trámites y procesos y disminuye el volumen de documentos, reduciendo además costos y aumentando la productividad de los servidores públicos.

En cuanto a la gestión de la infraestructura física de la administración pública y de aquella dispuesta para prestar servicios a los ciudadanos, se evidencian problemáticas comunes como la existencia de inmuebles inutilizados, desaprovechados, en mal estado, situaciones de hacinamiento o fragmentación, esto es, multiplicidad de puntos de operación o ubicaciones en lugares de difícil acceso tanto para los servidores públicos como para los usuarios. La solución a estas problemáticas demanda la adopción de lineamientos integrales de política basados en criterios de especialización, racionalidad económica y sostenibilidad ambiental así como aquellos derivados de la experiencia o que constituyen mejores prácticas.

De otra parte, el país requiere avanzar en el diseño de una política de propiedad de empresas del Estado que asegure que éste actúe como propietario activo, informado y responsable. Para esto se deberá asegurar que estas empresas sean rentables, tanto desde el punto de vista financiero y comercial como desde el punto de vista de efectividad de sus políticas públicas. En esta línea se requiere la separación absoluta dentro del Estado del ejercicio de su función como propietario y el ejercicio de las demás funciones, como las de regulación y supervisión; y la garantía de igualdad de condiciones entre las empresas del Estado y las empresas de propiedad totalmente privada cuando concurren en los mismos mercados.

Un ejercicio adelantado por la OCDE en la materia señala que en el país, ante la ausencia de políticas e instrumentos para ejercer su función de propietario, el Estado ha ejercido la función de administrador de sus empresas participando de forma sistemática en las juntas directivas como medio a través del cual ejerce control y da direccionamiento. De igual manera, señala que existe descoordinación entre las diferentes entidades públicas actualmente encargadas de ejercer funciones de propiedad de empresas; así como —con excepción de algunos sectores económicos— hacen seguimiento con énfasis en aspectos presupuestales y no en evaluaciones de rentabilidad y creación de valor.

La Administración Pública enfrenta otros desafíos que están asociados a la gran cantidad de litigios que enfrenta el Estado como resultado de sus acciones y omisiones, y a la atención y administración de controversias como aquellas internacionales relacionadas con la inversión, entre otras. Por tanto, se requiere avanzar en el fortalecimiento de la capacidad de defensa legal del Estado y en la armonización normativa que permita llenar cruciales vacíos existentes.

#### **4. Estadísticas oficiales y sistemas de información**

Las estadísticas nacionales hoy son más completas, relevantes y creíbles, y su difusión también ha avanzado de la mano de las iniciativas de transparencia, Buen gobierno y datos abiertos. Más del 50% de las operaciones estadísticas del DANE tienen representatividad a nivel municipal para las 24 ciudades principales y las áreas metropolitanas, departamentales y regionales<sup>20</sup>. El DANE tiene calendarios de publicación de resultados (con fechas y horas para los 12 meses siguientes), que garantizan igualdad de condiciones de acceso para actores privados y públicos.

---

<sup>20</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. DANE. (2014). Inventario Nacional de Operaciones Estadísticas. Recuperado de <http://190.25.231.251:8080/senApp/module/pe/index.html>

Gracias a ello, las entidades del Estado cuentan con datos e información oportuna y de calidad, reconocidos por organismos estadísticos internacionales.

Sin embargo, existen aún grandes retos de información especialmente en coberturas y documentación de estadísticas territoriales. Por tanto, se requiere adelantar un importante esfuerzo para mejorar la periodicidad y en algunos casos la representatividad de los instrumentos como los censos (agropecuario y poblacional), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) o la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), entre otras.

Actualmente, el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos enfrenta limitaciones de tipo jurídico. Estas barreras han dificultado la producción estadística, particularmente a nivel territorial donde la mayor parte de la información proviene de registros administrativos. Dada la naturaleza compartida de la producción de información estadística (diferentes ramas del poder público, órganos de control y organismos autónomos) el país requiere contar con un ente rector, coordinador del sistema estadístico, que garantice la transferencia y la calidad de estadísticas territoriales y nacionales, entre otras atribuciones.

Adicionalmente, la información geográfica es esencial para la toma de decisiones en el Estado. Sin embargo, los niveles de desactualización, las escalas de producción y la ausencia de cubrimiento de la totalidad del área geográfica del país, evidencian la necesidad de garantizar esfuerzos técnicos y financieros que procuren información geográfica completa, actualizada y confiable.<sup>21</sup>

Además de los retos ya planteados en cuanto a los sistemas de información públicos para la gestión institucional, es necesario avanzar en la asimilación y consolidación de la figura del Director de Tecnologías y Sistemas de Información –*Chief Information Officer* (CIO)- con el fin de desarrollar una visión integral y unificada sobre el uso de las tecnologías de la información en el Estado, definir estándares tecnológicos que favorezcan la interoperabilidad, mejoren los niveles de eficiencia y transparencia del Estado, y articulen a las distintas entidades en torno a esta materia.

## 5. Presupuestación por resultados y calidad de la inversión pública

La inversión pública es el vehículo a través del cual se canalizan recursos de distintas fuentes,<sup>22</sup> cuya vocación es proveer bienes públicos y prestar servicios que al ser entregados de manera eficiente y con criterios de calidad a los ciudadanos, elimine barreras de acceso y facilite el goce efectivo de derechos, mejorando el bienestar ciudadano y su percepción de felicidad y satisfacción. Una gestión eficiente y transparente de la inversión, con base en técnicas de presupuestación, acordes con estándares internacionales, mejora los niveles de confianza en la Administración Pública y promueve el cumplimiento efectivo de los objetivos de política del Estado.

---

<sup>21</sup> Hoy se cuenta con 100% de información cartográfica digital a escalas 1:500.000 y 1:100.000, 53% a escala 1:25.000 en las zonas norte, centro y occidente del país, con ausencia de cartografía de detalle rural en Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Caquetá y Amazonas, 6% a escala 1:10.000 en Antioquia, Cundinamarca y Quindío y los municipios de Manizales, Barrancabermeja, Villavicencio y Bucaramanga; y a nivel urbano, con 86.245 ha de cartografía producida a escala 1:2.000.

<sup>22</sup> Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías, recursos propios de las entidades territoriales y crédito interno y externo, entre otros.

Aunque Colombia se ha caracterizado en el contexto internacional por contar con una estructura de planificación sofisticada,<sup>23</sup> históricamente, el ejercicio de planificación en el país ha tenido lugar bajo ópticas y lineamientos de política sectorial. Esta práctica enfrenta desafíos como el fraccionamiento temático de las iniciativas de inversión, la dificultad de armonizar los lineamientos sectoriales con las necesidades y competencias territoriales y la restricción para consolidar un marco de gestión centrado en metas y resultados que combine simultáneamente la visión sectorial y la territorial, factores que, en suma, limitan la solución de problemáticas comunes de los ciudadanos que requieren aproximaciones poblacionales, geográficas, ambientales o de otra índole diferente a la sectorial.

Por otra parte, si bien desde hace más de dos décadas el país ha impulsado una serie de reformas cruciales en materia presupuestal reconocidas internacionalmente, tales como la puesta en marcha de sistemas de información que apoyan el ciclo de la inversión, el establecimiento de la regla fiscal y la creación del Sistema General de Regalías, entre otras, es preciso continuar los esfuerzos por modernizar la gestión presupuestal y hacer del presupuesto un instrumento moderno, acorde con estándares internacionales, y que responda al nuevo enfoque territorial de la planeación nacional y la presupuestación informada por resultados.

En efecto, la práctica presupuestal ha privilegiado la lógica de las fuentes sobre la de los usos, desconociendo que para el ciudadano del común lo relevante son los bienes y servicios entregados. Sumado a lo anterior, las presiones asociadas a la ejecución presupuestal y a la necesidad de mostrar resultados inmediatos y visibles de ejecución han dificultado la focalización estratégica y favorecido las métricas de ejecución financiera sobre las de calidad de la inversión pública. Esta situación se ha traducido en la ejecución recurrente de iniciativas atomizadas, dispersas y de bajo impacto, que hacen evidente, de una parte, la falta de conexión entre los procesos de planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación y, de otra, la insuficiencia de instrumentos que permitan superar estas dificultades.

Dentro de las iniciativas impulsadas con miras a hacer más eficiente el ciclo de inversión, se destaca el lineamiento de política establecido en el CONPES 3751 de 2012 “Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública” el cual se enfoca en el diseño e implementación de la Plataforma Integrada de Información de Inversión Pública, la cual articulará las etapas del ciclo de la inversión para las distintas fuentes de financiamiento (PGN, SGR y SGP), los sistemas de información existentes, y la capacidades necesarias para mejorar la eficiencia y transparencia en la asignación y uso de los recursos.

Sobresalen también los logros alcanzados por la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente—. Estos incluyen la puesta en marcha del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) como principal instrumento de gestión para planear la compra pública y facilitar ganancias en eficiencia y ahorro en el uso de los recursos públicos. Se destaca también la implementación de los Acuerdos Marco de Precio y la Tienda Virtual del Estado Colombiano, que permitirá a las entidades estatales y a los proveedores gestionar los procesos de contratación bajo parámetros de eficiencia, eficacia y transparencia<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> El Plan Nacional de Desarrollo y su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones constituye el principal instrumento articulador y orientador de las intervenciones del Estado a nivel nacional y territorial para cada período de gobierno.

<sup>24</sup> Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamente el Sistema de compras y contratación pública.

En conjunto se identifican las siguientes oportunidades de mejora para superar las limitaciones identificadas en el ciclo de la inversión pública:

- *Planeación y formulación de proyectos:* oferta institucional insuficiente, amplia dispersión de la inversión en pequeñas iniciativas de bajo impacto, amplio rango de iniciativas de baja calidad en su formulación, desarticulación de los procesos de planeación institucional, territorial, sectorial o nacional y dificultades para el seguimiento y la evaluación.
- *Programación presupuestal:* tendencia inercial e incremental en la asignación de recursos, desarticulación frente a los ejercicios de planeación que desarrollan los diferentes niveles de gobierno.
- *Ejecución:* ineficiencias operativas y administrativas originadas en factores como los trámites presupuestales y los procesos de contratación. Se requieren aún intervenciones adicionales tendientes a optimizar la contratación en los procesos de inversión con el fin de agilizar la ejecución de los proyectos y facilitar la apropiación de las nuevas técnicas de contratación por parte de los ejecutores de gasto, especialmente en el nivel territorial.
- *Seguimiento y evaluación:* a pesar de contar con un sistema de evaluación que es referente a nivel internacional (Sinergia), la información derivada de éste no constituye aún el insumo fundamental para orientar las decisiones sobre la asignación de los recursos de inversión. Así mismo, la divergencia entre los modelos y enfoques de seguimiento, monitoreo, evaluación, control y vigilancia que gobiernan las distintas fuentes de inversión pública dificultan el reporte y la consolidación agregada de información del desempeño y resultados y, por tanto, limitan la transparencia, la participación y el control social.

Por último, cumplir con el propósito de una gestión óptima de la inversión pública y avanzar en el ejercicio de contar con un presupuesto informado por desempeño y resultados exige superar los retos que el país enfrenta en cuanto al fortalecimiento de capacidades de los entes territoriales para generar, gestionar, ejecutar y supervisar el adecuado uso de la inversión, dimensión esta que implica también fortalecer su capacidades para la formulación y estructuración de proyectos.

## 6. Política internacional y cooperación

Durante el cuatrienio anterior, la política nacional buscó la ampliación de la Agenda Internacional y logró el fortalecimiento y profundización de las relaciones con socios tanto tradicionales<sup>25</sup> como no tradicionales.<sup>26</sup> Todo esto a través de visitas de alto nivel, suscripción de memorandos de entendimiento, gestiones en acuerdos de inversión y oferta y demanda de

---

<sup>25</sup> Estados Unidos, Canadá, América Latina y el Caribe, Israel, Unión Europea, China, Japón y Corea del Sur.

<sup>26</sup> Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Indonesia, Vietnam, Malasia, Myanmar, Mongolia, Camboya, Filipinas, Sudáfrica, Marruecos, Argelia, Emiratos Árabes Unidos, Azerbaiyán y Kazakstán.

cooperación internacional. Adicionalmente, el país logró la apertura de quince misiones en el exterior<sup>27</sup> y la reapertura de otras seis,<sup>28</sup> al tiempo que promovió la creación de mecanismos regionales, manteniendo una activa participación en los ya existentes.<sup>29</sup>

Asimismo se formuló y puso en marcha una política fronteriza<sup>30</sup> para garantizar el desarrollo socioeconómico de estas zonas y hacerlas más incluyentes, sostenibles y seguras, aprovechando sus potenciales endógenos. Para avanzar en el cumplimiento de la política, es necesario: 1) desarrollar un plan para el cierre de brechas y convergencia regional; 2) fortalecer los mecanismos binacionales que permitan la ejecución de programas y proyectos transfronterizos; y, 3) fortalecer la operación y creación de pasos de frontera.

Paralelamente, desde 2010 se ha venido desarrollando, en forma articulada con otras entidades del gobierno, el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP), como herramienta de política pública diferencial que busca impulsar y apoyar el desarrollo social y económico y la inclusión social en las fronteras del país, fortaleciendo a su vez la integración con los países vecinos. Por otra parte, se consolidó la política migratoria y la atención al ciudadano y los connacionales en el exterior, a través de la creación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la puesta en marcha de la Oficina de Atención al Migrante, y la creación del Centro Integral de Atención al Ciudadano (CIAC).

En materia de cooperación internacional Colombia ha avanzado en el posicionamiento de su agenda y el fortalecimiento de sus relaciones con socios tradicionales y no tradicionales. Gracias a ello, el país alcanzó relevancia regional e internacional a través de la oferta de buenas prácticas mediante la Cooperación Sur-Sur, constituyéndose como referente en áreas como la promoción social y la seguridad integral, entre otras. A través de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), se gestionaron, en el cuatrienio 2010-2014, recursos de cooperación por USD\$ 2,205 millones, los cuales se destinaron a estrategias y programas de desarrollo y fortalecimiento institucional nacional y territorial.

A pesar de los logros alcanzados, Colombia enfrenta retos significativos en cooperación internacional, como la toma de decisiones coordinadas tanto a nivel de gobierno como entre el gobierno y sus socios cooperantes. Por otro lado, si bien es importante mantener y fortalecer los flujos y las acciones de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y otras formas de cooperación, estas deben ser objeto de priorización temática y geográfica, de acuerdo con las estrategias transversales y la estructura territorial establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Igualmente, se fortalecerá el posicionamiento de Colombia como oferente de Cooperación Sur-Sur.

En síntesis, superar las debilidades existentes asociadas a la formulación de políticas en todos los frentes de la administración pública, en los ámbitos internacional, nacional y territorial, supondrá esfuerzos significativos en los próximos años, los cuales deberán concentrarse en desarrollar espacios, competencias, políticas, herramientas y fomentar una cultura de servicio al ciudadano que opere bajo parámetros de transparencia, eficacia e integridad en los servidores públicos.

---

<sup>27</sup> Se abrieron representaciones diplomáticas en Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Ghana, Azerbaiyán, Singapur y Vietnam; y consulados en Auckland en Nueva Zelanda, Shanghai y Guangzhou en China, Antofagasta en Chile, Calgary y Vancouver en Canadá, Jaqué en Panamá y Newark y Orlando en Estados Unidos.

<sup>28</sup> Se dio reapertura de misiones en Argelia, Trinidad y Tobago, Finlandia, Marruecos, Indonesia y Tailandia.

<sup>29</sup> Creación de la Alianza del Pacífico, Creación de la CELAC y participación activa en UNASUR, Asociación de Estados del Caribe y Comunidad Andina, entre otros.

<sup>30</sup> CONPES 3805: *Prosperidad para las fronteras*.

En conjunto, la Política de Buen Gobierno, se centra en impulsar el desarrollo de un Estado con la arquitectura institucional y las capacidades técnicas, humanas y de infraestructura física y tecnológica, que le permitan consolidar la paz, y contribuir al logro de la equidad social y el mejoramiento de la educación de los colombianos.

## **B. Visión**

### **1. Principios y visión**

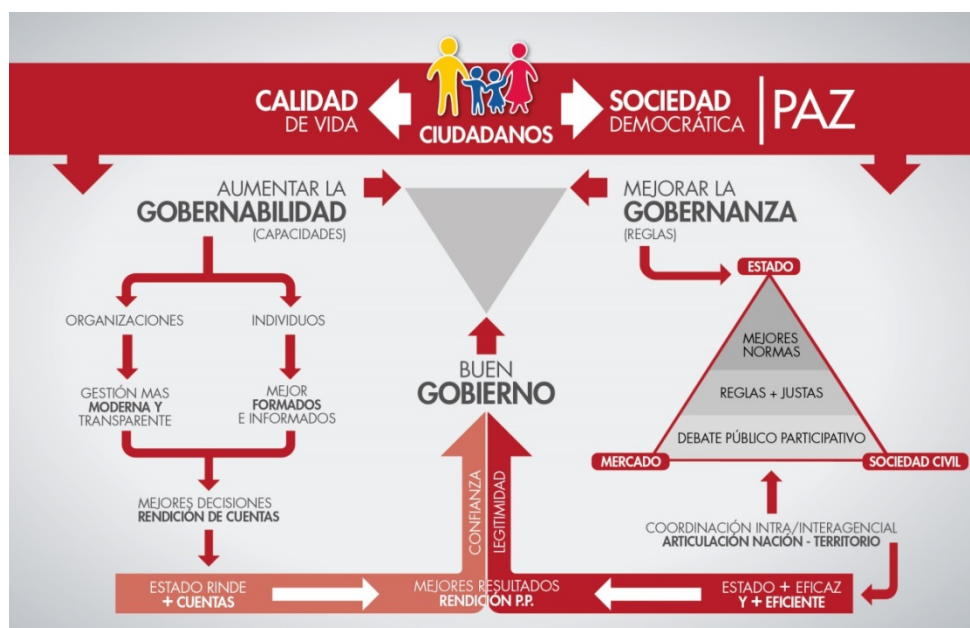
Un país en paz, equitativo y más educado requiere contar con un Buen gobierno, eficaz y transparente que garantice el adecuado cumplimiento de las funciones del Estado y permita incrementar la confianza de la población en las instituciones públicas. Esto implica lograr adecuados balances entre las capacidades de los actores sociales (organizaciones públicas, servidores públicos y ciudadanos, entre otros) y los arreglos institucionales del Estado, para conseguir que los resultados de las políticas públicas se reflejen en un efectivo goce de los derechos, en una mejor calidad de vida (felicidad y satisfacción) de la población que redunden en una sociedad más democrática. Por consiguiente, para alcanzar estándares de Buen gobierno es necesario el fortalecimiento de las capacidades y la adecuación institucional del Estado, a fin de que éste responda cabalmente a las necesidades de la población y atienda los desafíos de gobernanza que impone una Colombia que construye y camina hacia la paz.

El Buen gobierno solo es posible a través de instituciones fuertes y Colombia cuenta con ellas. Un eficaz modelo de pesos y contrapesos se constituye en un elemento esencial para el desempeño de la administración pública, ya que fortalece la gobernabilidad. No obstante, el país enfrenta un desafío estratégico relacionado con el restablecimiento del equilibrio de poderes de las ramas del poder público y de las instituciones de auditoría y control. En respuesta a esta situación, se adelantarán acciones encaminadas a fortalecer la democracia y el sistema político del país, que redunden en un óptimo desempeño de las ramas del poder público y en una articulación más armónica entre ellas.

Dado que los partidos políticos son un instrumento fundamental de la democracia en la medida en que constituyen el escenario donde se encuentran representados los intereses ciudadanos y se materializa la participación y los derechos políticos consagrados en la Constitución, se desarrollarán acciones encaminadas a su fortalecimiento. En particular, se buscará la promoción de sus contenidos programáticos y el desarrollo de sus capacidades para el análisis y el seguimiento de las políticas públicas, así como el fortalecimiento de mecanismos para la selección transparente de candidatos y, en general, de sus condiciones de operación.

Dado que los partidos políticos son un instrumento fundamental de la democracia en la medida en que constituyen el escenario donde se encuentran representados los intereses ciudadanos y se materializa la participación y los derechos políticos consagrados en la Constitución, se desarrollarán acciones encaminadas a su fortalecimiento. En particular, se buscará la promoción de sus contenidos programáticos y el desarrollo de sus capacidades para el análisis y el seguimiento de las políticas públicas, así como el fortalecimiento de mecanismos para la selección transparente de candidatos y, en general, de sus condiciones de operación.

Gráfico IX-2. Visión de Buen gobierno



Fuente: Función Pública (2014b), noviembre.

El Buen gobierno, en la práctica, demanda compromisos tanto del Estado como de los ciudadanos. Del Estado demanda comprender que su fin último es la satisfacción de las necesidades de la población y que su gestión debe estar orientada al ciudadano. De los ciudadanos demanda el compromiso permanente de contribuir con la construcción y respeto de lo público desde lo que le corresponde, a partir de decisiones informadas y del ejercicio de control sobre la gestión estatal.

Las organizaciones públicas y los servidores deben contar con la capacidad para llevar a cabo una gestión moderna y transparente. A su vez, los ciudadanos deben aumentar su capacidad para intervenir en los asuntos colectivos a través de procesos de formación enfocada a la participación ciudadana y al acceso a información pública de calidad, siendo así corresponsables del desarrollo; en la urgencia de mejorar la coordinación intra e interagencial, y en la importancia de facilitar la articulación entre niveles de gobierno.

Este último aspecto, conocido también como enfoque de gobernanza multinivel, pretende la transformación efectiva de la relación entre la Nación y el territorio en todos sus niveles de gobierno, caracterizándose por la articulación de las competencias y las ofertas institucionales, así como por la transferencia e instalación de capacidades en los niveles subnacionales y la optimización de dichas capacidades en el nivel nacional.

La falta de capacidades de gestión de las entidades tanto a nivel central como territorial y local, constituye uno de los principales obstáculos para el Buen gobierno. Por tanto, es necesario fortalecer los instrumentos con que cuenta el Gobierno nacional al tiempo que mejorar las capacidades de los territorios para garantizar la gobernabilidad y el liderazgo de sus políticas. De esta manera, los gobiernos territoriales podrán cumplir con sus responsabilidades en la provisión de servicios a la ciudadanía, garantizar el uso eficiente de los recursos y trabajar articuladamente en el diseño y la ejecución de programas de inversión de interés regional.

Las políticas y acciones de Buen gobierno que serán implementadas por este Plan de Desarrollo deberán reflejarse en mejores decisiones colectivas y en mayor capacidad del gobierno para planear, ejecutar y rendir cuentas sobre su gestión, constituyéndose así en fuente de confianza y legitimidad frente a los ciudadanos.

#### **a. Ingreso y adopción de estándares OCDE**

El acceso de Colombia a la OCDE es un sello de calidad sobre la orientación de las políticas públicas del país. Es el reconocimiento a una Colombia que se ha transformado y que genera confianza y promueve su inserción en los escenarios internacionales más importantes en materia económica y política. Lograr ser parte de dicha organización implica mejorar las capacidades, fortalecer la institucionalidad para hacerla más efectiva y mejorar los estándares de gestión pública para estar a la altura de los mejores en el mundo.

El ingreso de Colombia a la OCDE es un esfuerzo que tuvo sus orígenes en las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y que arroja ya importantes resultados como los siguientes: 1) una hoja de ruta para participar en 23 comités<sup>31</sup> que evaluarán al país en referencia a los instrumentos y principios establecidos por la organización; 2) evaluaciones de política y recomendaciones en 14 temas de política<sup>32</sup> para identificar buenas prácticas aplicables y los posibles cursos de acción para su adopción; y, 3) participación permanente en comités y grupos especializados de trabajo.

El acceso pleno de Colombia a la Organización genera derechos y obligaciones y, por tanto, dada la magnitud del desafío, se ha estructurado un equipo técnico de alto nivel en cabeza de la Presidencia de la República, encargado de soportar la efectiva gestión de las acciones requeridas para alcanzarlo<sup>33</sup>.

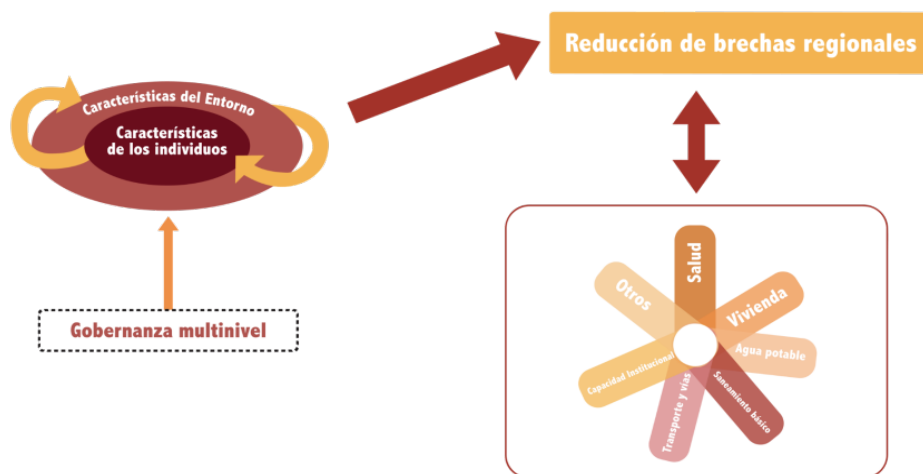
---

<sup>31</sup> Los 23 comités a los cuales debe acceder el Estado colombiano y que evaluarán al país en referencia a los instrumentos y principios establecidos por la organización son: 1) Comité de Inversión; 2) Grupo de Trabajo en Anticorrupción; 3) Comité de Gobierno Corporativo; 4) Comité de Mercados Financieros; 5) Comité de Seguros y Pensiones; 6) Comité de Competencia; 7) Comité de Asuntos Fiscales; 8) Comité de Política Ambiental; 9) Comité de Químicos; 10) Comité de Gobernanza Pública; 11) Comité de Política Regulatoria; 12) Comité de Desarrollo Territorial; 13) Comité de Estadísticas; 14) Comité Económico; 15) Comité de Política Educativa; 16) Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales; 17) Comité de Salud; 18) Comité de Crédito; 19) Comité de Agricultura; 20) Comité de Pesca; 21) Comité de Ciencia y Tecnología; 22) Comité de Información, Computación y Comunicaciones; 23) Comité de Política del Consumidor.

<sup>32</sup> Estos temas incluyen: 1) gobernanza pública, 2) política regulatoria, 3) desarrollo territorial; 4) inversión; 5) comercio; 6) medio ambiente; 7) educación superior; 8) innovación; 9) telecomunicaciones; 10) desarrollo económico; 11) gobierno corporativo; 12) gobierno abierto; 13) encuestas económicas; y 14) mercados abiertos.

<sup>33</sup> Actualmente, existe un diálogo abierto e interacción con esta organización que ha contribuido a la consolidación de importantes reformas para el país.

Gráfico IX-3. Marco conceptual OCDE



Fuente: Con base en OCDE (2014).

La incorporación de los estándares OCDE a la dinámica gubernamental colombiana tiene como finalidad, en palabras de la propia OCDE, contar con “mejores políticas para mejorar el bienestar de los ciudadanos”. Esto significa que la gobernanza y las instituciones deben operar en función del mejoramiento de las múltiples dimensiones del bienestar de la población (salud, educación, empleo, vivienda, entre otros) y del desarrollo de los territorios mediante la adopción y el cumplimiento de estándares de calidad de gobierno.

Los estándares que debe cumplir Colombia se enmarcan en más de 230 instrumentos (decisiones, recomendaciones y otros) que establecen las mejores prácticas para abordar temáticas concretas. Los instrumentos OCDE son producto del trabajo sustantivo de los 23 comités existentes y reflejan el resultado de un análisis profundo del Secretariado General, abordando un amplio abanico de temas que abarcan desde asuntos anticorrupción hasta asuntos ambientales. El resultado final de acoger tales instrumentos implicará para el país contar con una gestión pública moderna y cuyas normas, buenas prácticas y guías de política estarán al nivel de los más altos estándares mundiales<sup>34</sup>.

En este contexto, la ejecución eficaz de la Política de Buen Gobierno deberá conducir a que Colombia cumpla con los instrumentos a los que el país adhirió mediante el “Memorando Inicial” a la OCDE y la elaboración y ejecución de los planes de implementación de los 23 comités definidos para el acceso a la misma, de acuerdo con los cronogramas establecidos para tal fin. El ingreso a la OCDE genera derechos y obligaciones. Para ello, el Gobierno nacional priorizará esfuerzos para que las entidades técnicas responsables de interactuar ante dichos comités y

<sup>34</sup> Los países miembros de la OCDE son reconocidos por: 1) tener políticas públicas serias, responsables y transparentes; 2) imponer y exigir los más altos estándares sociales y ambientales a los inversionistas nacionales y extranjeros; 3) evaluarse continuamente y compararse con los mejores; 4) compartir experiencias exitosas; 5) incidir en la agenda global; 6) Tener acceso a una valiosa fuente de datos estadísticos, económicos y sociales; 7) Tener acceso a un centro de pensamiento privilegiado con expertos de primer nivel; y 8) ofrecer a los servidores públicos la oportunidad de aprender de experiencias de otros países, conectarse con pares, y autoevaluación permanente.

grupos especializados puedan cumplir con las actividades previstas; toda vez que el acceso del país a esta organización solo será posible una vez los 23 comités así lo dispongan.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Comités de la OCDE a los que Colombia accede como miembro pleno	0	23

### b. Enfoque de cierre de brechas<sup>35</sup>

El enfoque de cierre de brechas como aproximación metodológica sirve para identificar las disparidades existentes en el territorio colombiano asociadas a variables determinantes de rezago o desigualdad social (educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento básico, cultura y deporte), económicas (transporte, energía, comunicaciones, gas, infraestructura productiva) y de capacidad institucional (gestión de ingresos, estructuración de proyectos, contratación, ejecución etc.)<sup>36</sup>

Siguiendo este enfoque, la Estrategia regional Ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial, identifica una relación directa entre la baja capacidad institucional con la alta intensidad de las brechas sociales y económicas, y plantea acciones para cerrarlas. Por su parte, el presente capítulo enfatiza en el enfoque de cierre de brechas asociadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión territorial. Para las entidades territoriales esto implica robustecerse en todas las etapas del ciclo de la gestión pública: planeación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación entre otras; es, por tanto, un asunto prioritario mejorar la capacidad de generar y gestionar e incrementar los ingresos territoriales. Para ello, es preciso definir objetivos de desarrollo diferenciados para las distintas regiones, que permitan transformar las capacidades institucionales para alcanzar mejoras en el bienestar ciudadano.

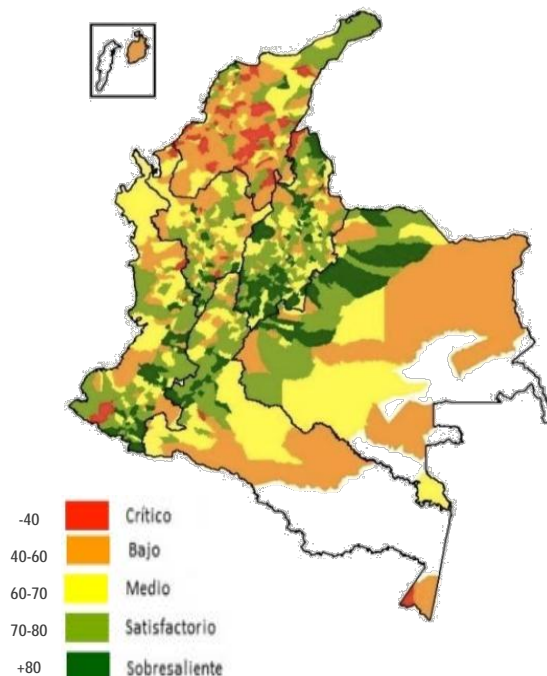
El gráfico IX-5 muestra la distribución del territorio en función del desempeño municipal ponderado y refleja que, pese a los esfuerzos desarrollados para instalar capacidades en las entidades territoriales<sup>37</sup> y de crear las condiciones para materializar la descentralización y consolidar una creciente autonomía territorial, hoy existen significativos retos en este frente. Nótese que los municipios con desempeño crítico, bajo y medio están en su mayoría ubicados en la periferia, donde se localizan las principales problemáticas de bienestar de la población.

### Gráfico IX-4. Niveles de capacidad de las entidades territoriales

<sup>35</sup> Concepto Consejo Nacional de Planeación. (2015). Véase el capítulo 2 “Autonomía territorial y profundización de la descentralización”; sección denominada “Nuevos desafíos de la descentralización en Colombia”, en particular el número 11: “Estructura de compensación para las brechas regionales”, p. 26.

<sup>36</sup> Documento CONPES 3822/2014: *Contratos Plan: Lineamientos de Política y Plan de Expansión 2014-2018*, p. 13.

<sup>37</sup> El proceso de descentralización ha estado acompañado en sus diferentes etapas de estrategias de fortalecimiento a la gerencia territorial a partir de intervenciones con distinta escala, énfasis temáticos, enfoques y fuentes de financiación, como el Programa de Desarrollo Institucional, el Programa Mejor Gestión, el Programa de Gobernabilidad de la CAF, los componentes de fortalecimiento institucional de los Laboratorios de Desarrollo y Paz y el Programa Nacional de Consolidación, principalmente.



Fuente: Índice de Desempeño Integral Municipal 2013-DNP.

## 2. Objetivos

Los objetivos previstos para avanzar en el cumplimiento de estándares internacionales para la gestión de lo público, el cierre de brechas en las capacidades de gestión pública y profundizar el esquema de gobernanza multinivel, incluyen:

### a. Fortalecer la articulación Nación-territorio

La promoción del trabajo coordinado entre la Nación y los gobiernos territoriales, implica robustecer los instrumentos de articulación entre los distintos niveles de gobierno así como simplificar y modernizar los instrumentos de soporte para la producción, administración, uso y reporte de información entre la Nación y los territorios.

En 2018, el país habrá cerrado sustancialmente sus brechas regionales, al tiempo que habrá fortalecido institucionalmente a las entidades para que éstas puedan aprovechar las potencialidades de los territorios. Igualmente, la Nación tendrá una gestión territorial, orientada a consolidar una intervención integral en los niveles subnacionales que atienda sus necesidades y en la que sea posible articular y optimizar la oferta nacional en el territorio. Al final del cuatrienio, se tendrán territorios fortalecidos y articulados con las prioridades de la Nación, a partir del entendimiento del territorio en sus diferencias y particularidades, con capacidad para generar institucionalidad local para la construcción de la paz.

## **b. Afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas**

La gestión transparente es entendida como una relación de doble vía, en la que el Estado ejerce su rol de manera abierta ante la mirada de una sociedad que comprende y dimensiona adecuadamente ese papel y en esa medida pide cuentas, exige resultados y contribuye, desde donde le corresponde, al logro de los objetivos planteados.

En 2018, Colombia continuará en el afianzamiento de un Estado con reglas claras, con una cultura de la legalidad consolidada, con información abierta y de fácil acceso que responda a las necesidades de la población. Como complemento, se buscará posicionar una cultura de la rendición de cuentas, donde la sociedad es corresponsable de la construcción y del respeto de lo público.

Adicionalmente, las instituciones de control fiscal y disciplinario se habrán fortalecido, así como las estrategias, herramientas y los mecanismos para la prevención, investigación y sanción en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en los ámbitos público y privado, con incidencia nacional y territorial.

## **c. Promover la eficiencia y eficacia administrativa**

La gestión pública efectiva y orientada al servicio al ciudadano es entendida como la capacidad del Estado para proveer los bienes y servicios que requiere la ciudadanía con criterios de oportunidad, pertinencia y calidad, optimizando sus recursos y propendiendo por el máximo beneficio de la población.

En 2018, Colombia contará con una gestión administrativa pública de excelencia orientada al ciudadano, modernizando la arquitectura del Estado así como sus instrumentos técnicos y normativos (reforma al sistema de carrera administrativa, infraestructura física y gestión documental). La gestión pública se soportará en información confiable y oportuna y se hará uso intensivo de las TIC, creando un cambio cultural y mejorando el empleo público, las capacidades del servidor público y su vocación. Así mismo, se logrará una gestión pública eficiente y efectiva en la defensa jurídica de los intereses del Estado y en el establecimiento de una política de gobierno corporativo para las empresas estatales.

## **d. Optimizar la gestión de la información**

Las necesidades de información en el nivel nacional y territorial requieren una eficaz gestión de la información tanto en la producción de las estadísticas oficiales, sus análisis y difusión, como en el aprovechamiento de los registros administrativos. El ciclo de la información deberá atender los estándares de calidad establecidos, así como incorporar los estándares internacionales en la materia.

En 2018, Colombia contará con registros estadísticos confiables y con altos estándares internacionales, desarrollados a través de censos calendarizados y de encuestas periódicas y comprehensivas orientadas a dar cuenta de la evolución de las condiciones socioeconómicas de la población; éstas servirán como punto de referencia e insumo principal para la formulación, evaluación y ajuste de política pública tanto en el plano nacional como en el territorial.

Igualmente, contará con mediciones de bienestar subjetivas que sirvan para evaluar la eficacia, pertinencia y calidad de las políticas públicas a nivel territorial desde la perspectiva de los ciudadanos.

#### **e. Optimizar la gestión de la inversión y de los recursos públicos**

Una óptima gestión de la inversión requiere la adopción de técnicas de presupuestación por desempeño y resultados que mejoren la calidad del ciclo de la inversión pública tanto en el nivel nacional como en el territorial, en particular, la programación y la toma de decisiones de política con base en información proveniente del seguimiento y la evaluación.

A 2018, Colombia contará con una articulación entre el ciclo presupuestal y los proyectos en los diferentes niveles de gobierno, de manera que permitirá articular la planeación, la presupuestación y la ejecución apoyada en procesos de contratación pública efectivos, transparentes y oportunos.

#### **f. Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional**

Promover y asegurar los intereses nacionales es un propósito nacional que se alcanzará mediante el fortalecimiento y la diversificación geográfica y temática de la política exterior y la priorización geográfica y temática de la cooperación internacional.

En 2018, Colombia consolidará y fortalecerá sus agendas de política internacional bilaterales y multilaterales priorizando en los ejes de desarrollo sostenible del país. Los vecinos y países de América Latina y el Caribe seguirán recibiendo una atención prioritaria y continuará posicionándose la visión estratégica de Colombia en asuntos de política internacional en los foros regionales y globales. En apoyo a la construcción de paz, se trabajará con los socios tradicionales en América del Norte, América Latina, Europa y Asia, así como con los no tradicionales en Asia Central, Asia Pacífico y África. En cuanto a la Cooperación Sur-Sur, se construirán nuevas agendas y se fortalecerán las existentes en Asia Central, Asia-Pacífico y África. En este contexto, se afianzarán los vínculos entre empresarios y estudiantes colombianos con dichos socios, para aprovechar los beneficios mutuos en fortalecimiento institucional y mejoramiento del capital humano, como resultado inherente a este tipo de intercambios.

### **C. Objetivos, estrategias y metas**

La implementación del conjunto de lineamientos y acciones de la estrategia transversal de Buen gobierno, constituyen el cuerpo principal de esta estrategia transversal en este Plan de Desarrollo que, en últimas, tiene como fines esenciales el fortalecimiento del servidor público y su labor, la consolidación de una gestión pública eficiente y al servicio de los ciudadanos, el incremento real de la confianza de estos en el Estado, y el posicionamiento de Colombia en el escenario internacional.

A continuación, se presentan las estrategias identificadas para alcanzar los objetivos trazados, para avanzar en el cierre de brechas en las capacidades de gestión pública, y para fortalecer el esquema de gobernanza multinivel.

## **Objetivo 1. Fortalecer la articulación Nación–territorio**

### **a. Fortalecer capacidades de gestión territorial**

Con el objetivo de cerrar la brecha de capacidades de gestión entre los distintos entes territoriales, se formulan iniciativas para fortalecer y modernizar la gestión de los gobiernos territoriales y mejorar la prestación de servicios así como incrementar las capacidades del Gobierno nacional para dar respuesta efectiva y pertinente a las necesidades de desarrollo de los territorios.

El Gobierno, en cabeza del DNP implementará una estrategia de fortalecimiento de capacidades para las entidades territoriales. Esta estrategia, fundada en cuatro objetivos, buscará: 1) fortalecer las diferentes fases de la gestión de las finanzas públicas territoriales: planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación; 2) implementar instrumentos y sistemas de gestión del conocimiento; 3) desarrollar los sistemas gerenciales y organizacionales que fortalezcan la gobernanza territorial; y, 4) mejorar los mecanismos de articulación entre la Nación y el territorio relacionados con el desarrollo local y regional.

Para la implementación parcial de la estrategia se impulsará el Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial, con el cual se apoyarán procesos de asistencia técnica y acompañamiento a la gestión territorial. Las intervenciones del programa se adaptarán a las particularidades territoriales y se definirán mecanismos para su adopción por parte de las entidades.

Como parte de esta estrategia nacional, y de acuerdo con los lineamientos en la materia, se apoyará la definición de estructuras administrativas, procesos y procedimientos que articulen de manera efectiva las fases de la gestión subnacional. Adicionalmente, se desarrollarán herramientas y aplicativos integrados que permitirán actualizar los procesos asociados a la gestión pública en los territorios y su interacción con el nivel nacional y se brindará asistencia técnica con enfoque práctico y aplicado.

Se impulsará, en el marco de esta estrategia, y con especial énfasis, la unificación de los requerimientos de información desde la Nación a las entidades territoriales, a partir de los avances del Formulario Único Territorial (FUT) de manera que se disminuya la cantidad de información y de reportes que actualmente se les solicita. Esto requerirá la consolidación de arreglos institucionales que faciliten la articulación de las acciones y los recursos de las entidades nacionales dirigidos al fortalecimiento de la gestión territorial (procesos de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento). Lo anterior, permitirá que todas las entidades del Gobierno nacional tengan interlocución con los gobiernos territoriales de una manera más ordenada garantizando así mensajes unificados y consistentes hacia los territorios.

En línea con esta estrategia, el DNP ha impulsado ya iniciativas de desarrollo territorial y fortalecimiento dirigidas a las entidades territoriales que implican un permanente contacto con estas. Actualmente, la entidad cuenta con equipos realizando labores de fortalecimiento

institucional, formulación de proyectos, seguimiento presupuestal y de metas brindando asistencia técnica y acompañamiento en distintos frentes.

Durante este cuatrienio el DNP consolidará su presencia territorial a través de equipos multifuncionales asignados a los departamentos, los cuales se harán operativos articuladamente con el trabajo de las direcciones técnicas del DNP, para, con ello, prestar un acompañamiento integral y bajo estándares técnicos de calidad. Este trabajo en el nivel territorial permitirá obtener valiosos insumos y conocimiento regional que complementará y fortalecerá en los 32 departamentos las instancias de desarrollo regional tales como la Mesa de Integración de la Región Pacífico, el Observatorio del Caribe o la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE). Igualmente, se impulsará la creación de observatorios regionales donde estos aún no existan.

A través de esta estrategia y sus instrumentos, el DNP, junto con el Ministerio del Interior (MI) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), llevarán a cabo acciones de asistencia técnica focalizada en los territorios indígenas con miras a que éstos puedan asumir la autonomía en la administración y ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) (asignación especial), en desarrollo del Decreto Ley 1953 de 2014.<sup>38</sup> Estas acciones estarán complementadas con otras dirigidas a brindar acompañamiento y asistencia técnica a las comunidades minoritarias étnicas, de modo que éstas puedan acceder a los recursos del SGP a que tienen derecho<sup>39</sup>. De igual forma, se buscará introducir modificaciones legales para que las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 028 de 2008<sup>40</sup> también sean aplicables a los territorios y resguardos indígenas.

Otras acciones concretas en esta línea apuntarán hacia la definición de intervenciones diferenciadas en materia de fortalecimiento, previo un proceso de concertación que permita en un plazo no mayor a 6 meses, ajustar y definir metodologías específicas e instrumentos para la formulación de proyectos, orientación de la inversión y de las políticas públicas, y el seguimiento integral de la inversión en los procesos con los pueblos y comunidades indígenas.

Finalmente, el Gobierno nacional determinará los criterios de focalización que orienten la inversión en los programas para los Pueblos y Comunidades Indígenas cofinanciados con las entidades territoriales y habilitará una ventanilla única para la gestión integral de los proyectos del Sistema General de Regalías, de iniciativa de estas poblaciones.

Para ello, el Gobierno nacional, a partir de una propuesta que presentarán los pueblos indígenas en el marco de la mesa permanente de concertación, hasta un mes antes de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, tramitará y expedirá un decreto, dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la propuesta por parte de estos.

---

<sup>38</sup> Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política.

<sup>39</sup> Los artículos 34 y 40 de la Ley 1530 de 2012 que regula el Sistema General de Regalías, prevé que las comunidades minoritarias étnicas tienen unos cupos especiales de regalías directas y específicas para financiar proyectos de inversión con enfoque diferencial.

<sup>40</sup> Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

En cuanto a la orientación de recursos de inversión dirigidos a los pueblos y comunidades indígenas, el Gobierno nacional considerará entre otros, los siguientes criterios para su asignación:

- *Protección y fortalecimiento*: dirigidos a la protección y fortalecimiento cultural, ambiental, de los sistemas de conocimientos ancestrales y de gobierno propio y a la consolidación de los territorios de los pueblos indígenas, acorde con la Constitución Política y la Ley.
- *Pertinencia cultural*: aplicación de procedimientos y solicitud de requisitos específicos conforme con el derecho propio, derecho mayor o ley de origen, y las estructuras de gobierno propio de los Pueblos Indígenas, los cuales serán previamente concertados con dichos Pueblos.
- *Concertación*: orientados al cumplimiento de normas y acuerdos establecidos entre los pueblos indígenas y el Gobierno, y que respondan a las necesidades y prioridades definidas con los Pueblos Indígenas en los espacios de concertación.
- *Equidad*: que considere el grado de riesgo y vulnerabilidad demográfica, cultural, humanitaria, lingüística, ambiental, económica y social; orientados al fortalecimiento intergeneracional, atender población en condición de discapacidad y a la mujer indígena; teniendo en cuenta las variables de población, demografía y dispersión geográficas en la determinación de los programas y proyectos; considerando la densidad poblacional en la identificación de beneficiarios, cuando haya lugar y equidad regional y de frontera entre los pueblos indígenas.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Municipios con bajo desempeño integral*	250	160
Porcentaje de resguardos indígenas con autonomía en su gestión	0	35 %

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Entidades territoriales utilizando la nueva herramienta de gestión integrada y sistematizada	0	300
Resguardos o territorios indígenas asistidos y certificados para asumir competencias y administrar recursos de SGP-propósito general	0	300

Solicitudes de información a municipios por parte de entidades nacionales, entidades de control y departamentos	200	190
Organizaciones de planificación regional y departamental existentes donde participa el DNP	0	6

\*Línea base 2013

## **b. Implementar la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT)**

Colombia requiere articular los instrumentos existentes de ordenamiento territorial multinivel que permitan generar estrategias de desarrollo regional diferenciadas acordes con las prioridades territoriales y sus atributos. Ello exigirá conducir ejercicios de prospectiva territorial en los que participe el Gobierno nacional, los gobiernos territoriales y los actores del territorio.

El Gobierno nacional, en cabeza del DNP, diseñará e implementará un observatorio de desarrollo y ordenamiento territorial que permita la elaboración de diagnósticos con base en información estadística y territorial especializada, acogiendo lo previsto en la Ley 1454 de 2011 y el Decreto 3680 de 2011.<sup>41</sup> Así mismo, y en coordinación con la Comisión de Ordenamiento Territorial, el observatorio realizará análisis de la evolución y perspectiva de las regiones del país como insumo para la definición y priorización de las intervenciones en el territorio.

La PGOT funcionará como una hoja de ruta que permitirá reducir los conflictos de ordenamiento territorial regionales y locales, así como aquellos relacionados con el uso del suelo, contribuyendo además a la articulación de intervenciones sectoriales con los enfoques territoriales definidos en este Plan de Desarrollo. Como complemento, la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) en coordinación con el DNP y el Ministerio del Interior, buscarán armonizar la normatividad en materia de ordenamiento territorial bajo criterios de racionalización con miras a ordenar los instrumentos y la regulación existente para con ello contribuir a la ordenación del territorio.

Con el fin de fortalecer las instancias de ordenamiento territorial se apoyará la conformación y consolidación de las Comisiones de Ordenamiento Territorial departamentales y regionales que promuevan procesos de integración regional, supramunicipal y supradepartamental.

Con el objetivo de facilitar la convergencia regional y definir mecanismos para orientar la intervención del Estado en las regiones con mayores niveles de pobreza en el país, se reglamentarán, crearán y pondrán en funcionamiento las Zonas de Inversión Especial para la Superación de la Pobreza (ZIESP) las cuales serán definidas de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el índice de pobreza multidimensional y los ejercicios de cierre de brechas realizados por el DNP. La implementación y financiación de las acciones

<sup>41</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011-Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

definidas para las ZIESP serán articuladas con las acciones propuestas en el marco de la Estrategia Transversal de Movilidad Social, en particular con las de focalización integral.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
-----------------	-----------------	-------------

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Regiones con ejercicios de perspectivas de desarrollo de largo plazo construidos	0	7
Sectores con lineamientos estratégicos de Ordenamiento Territorial formulados	0	16

### c. Promover la planeación concertada y la gobernanza multinivel

El Gobierno nacional buscará fortalecer las herramientas de articulación Nación-territorio que promuevan la planeación concertada y la gestión eficiente. En este sentido, los contratos plan han probado ser un instrumento efectivo para la articulación Nación-territorio y por ende una herramienta efectiva para la priorización de acciones y concurrencia de fuentes de inversión. El Gobierno nacional, en cabeza del DNP y en coordinación con los sectores, canalizará las relaciones estratégicas del Gobierno nacional con los gobiernos territoriales mediante contratos plan departamentales y explorará la posibilidad de extender eventualmente el mecanismo a ciudades capitales. Los contratos plan tendrán una perspectiva de mediano plazo y priorizarán intervenciones de impacto en el desarrollo regional. Se enfocarán en el cierre de brechas sociales y económicas, a través de inversiones dirigidas a disminuir el rezago en infraestructura social, productiva y de capacidad institucional, y buscarán, a través de instrumentos de gestión eficientes, crear incentivos que premien el cumplimiento oportuno de los objetivos, metas y resultados pactados en el marco de éstos.

Con el objetivo de fortalecer y definir mecanismos idóneos para la ejecución de los contratos plan, el Gobierno nacional diseñará y pondrá en operación esquemas legales y financieros que faciliten y agilicen su ejecución y que ayuden a la armonización de las políticas del orden nacional y territorial.

Así mismo, el Gobierno nacional en cabeza del DNP y el Ministerio del Interior, con el fin de lograr mayor impacto regional y una mayor integración territorial, incentivarán la asociatividad entre los departamentos y municipios que tengan como enfoque la planeación conjunta y la ejecución de proyectos a escala subregional y regional. En este sentido, el DNP, entre otros mecanismos, apoyará el financiamiento de estudios de preinversión de las entidades territoriales que le apuesten a la estructuración y ejecución de proyectos de impacto e integración a escala regional, incluyendo los de las áreas metropolitanas y las aglomeraciones planteadas en el Sistema de Ciudades del país.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Contratos plan departamentales terminados o en ejecución durante el cuatrienio.	7	17

#### d. Implementar un esquema de competencias diferenciado

La mejor gobernanza multinivel requiere que las entidades territoriales tengan mayor autonomía. Por ello, el Gobierno nacional, en cabeza del DNP, promoverá el desarrollo e implementación de mecanismos diferenciales y graduales de entrega de competencias sectoriales a las entidades territoriales a través de la delegación y/o descentralización de acuerdo al nivel de gobierno, sus capacidades y a su entorno de desarrollo.<sup>42</sup> El diseño e implementación de este mecanismo contará con el apoyo de las federaciones de departamentos, de municipios, de ciudades capitales, y de áreas metropolitanas. Esta estrategia será tomada en cuenta para definir un esquema de evaluación permanente del proceso de descentralización en distintas dimensiones: política, administrativa, fiscal, económica, entre otras.

Este mecanismo diferencial buscará fortalecer el rol que tienen los departamentos y algunas ciudades para jalonar el desarrollo y articular la acción del Estado. Con este fin, el Gobierno Nacional promoverá la adopción de un moderno e integral Código de Régimen Departamental y explorará, en coordinación con la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, alternativas endientes a mejorar la acción de las ciudades, como el estatuto de la capitalidad, entre otras.

Los criterios que orientarán la descentralización de competencias incluirán, por un lado, el entorno de desarrollo de las entidades territoriales el cual será medido por el DNP y por el otro, las capacidades específicas requeridas para ejercer la respectiva competencia sectorial, las cuales serán establecidas por el ministerio o departamento administrativo cabeza del sector correspondiente. La opción de asumir nuevas competencias será concertada con las entidades territoriales. Aquellas interesadas serán certificadas y se negociarán conjuntamente los términos de asunción de nuevas competencias. Así mismo, se brindará asistencia técnica a aquellas cuyas capacidades no sean aún suficientes garantizando el principio de subsidiariedad. Adicionalmente, este mecanismo habilitará a las entidades territoriales para que se asocien siempre y cuando al hacerlo cumplan con los criterios definidos por el DNP y el sector correspondiente.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta 2018
Sectores priorizados para aplicar propuesta de reparto de competencias diferenciadas a las entidades territoriales	0	2

<sup>42</sup> Concepto Consejo Nacional de Planeación. (2015, enero). Véase el capítulo 2 "Autonomía territorial y profundización de la descentralización"; sección denominada "Nuevos desafíos de la descentralización en Colombia", en particular el número 5: "La gradualidad en la implementación del proceso de descentralización", p. 23.

#### e. Cadenas de valor para programas misionales

Respecto de aquellas competencias cuya ejecución requiera la acción simultánea de diferentes niveles de gobierno, se diseñarán cadenas de valor de los programas misionales que incorporarán las competencias de todos los niveles de gobierno bajo una estructura de enfoque territorial diferenciado. Estas cadenas incluirán una identificación y estructuración de los objetivos, productos y actividades de los programas misionales que se llevan a cabo de forma articulada entre todos los niveles de intervención (nación, departamento y municipio) para alcanzar cada objetivo de política pública.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Programas misionales con cadenas de valor formuladas	0 %	100%

### Objetivo 2. Afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas

#### a. Implementar la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA)

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República coordinará la implementación de la PPIA. Esta política atenderá el marco previsto en los cinco objetivos que señala el CONPES 167 de 2013, a saber: 1) acceso y calidad de la información; 2) herramientas de gestión pública; 3) control social para la prevención de la corrupción; 4) promoción de la integridad y la cultura de la legalidad; y, 5) lucha contra la impunidad de los actos de corrupción.

En primer lugar, el mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública para la prevención de la corrupción implican el desarrollo de las bases políticas y metodológicas, y la asesoría técnica a sujetos obligados por la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) y su reglamentación. Para ello, se contará con un sistema de monitoreo y se implementará un consultorio virtual para las entidades territoriales y las del sector descentralizado por servicios que permita el seguimiento y la implementación de la ley.

Así mismo, se consolidará la alianza entre la Secretaría de Transparencia y el Departamento Administrativo de la Función Pública para el desarrollo y la ejecución de la Ley de Transparencia y del Estatuto Anticorrupción. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación definirá los requisitos generales de accesibilidad y señalización de todos los espacios físicos destinados para la atención de solicitudes información pública, que deberán cumplir las entidades públicas conforme a los lineamientos de la Norma Técnica Colombiana 6047. Así mismo promoverá la utilización de un lenguaje claro y accesible en las respuestas que brinde el Estado a los ciudadanos. Por último, se creará el Premio a la Innovación en Transparencia tanto nacional como territorial, así como un registro único de proveedores de campañas electorales de público acceso.

En segundo lugar, se avanzará en la optimización de las herramientas de gestión pública orientada al ciudadano, mediante el desarrollo e implementación de un aplicativo piloto para el seguimiento a las acciones propuestas en los planes anticorrupción y de atención al servicio ciudadano, de acuerdo a lo que plantea el Estatuto. Así mismo, se aplicará la metodología para

la realización de mapas de riesgos sectoriales tanto en el ámbito nacional como territorial, con la finalidad de detectar riesgos de corrupción y de prevenir su materialización. Se redefinirán las funciones de los jefes de control interno del orden nacional y territorial, al tiempo que se fortalecerán sus oficinas, los canales de comunicación directa con sus pares en la Presidencia de la República y las administraciones departamentales y municipales. Así mismo, se impartirá capacitación en el marco de lo estipulado por el Estatuto Anticorrupción.

En materia de información, los datos actualmente administrados por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción se contrastarán con información sobre las zonas más afectadas por la violencia, para orientar mayores esfuerzos anticorrupción en las mismas. Se complementará la estrategia fortaleciendo la capacidad de gestión y supervisión a través de las comisiones regionales de moralización.

En tercer lugar, para fortalecer el control social para la prevención de la corrupción se avanzará en el desarrollo y puesta en marcha de la Ventanilla Única de Denuncias y de las Veedurías Ciudadanas Temáticas, especializadas en sectores de intervención del Estado (salud, educación, infraestructura, etcétera). En paralelo, para articular las metodologías y mecanismos de actuación de las diferentes veedurías, se consolidará un directorio de veedurías clasificado y georreferenciado por sectores y se creará una plataforma para promover y facilitar la interacción y consolidar así una Red Social de Veedurías.<sup>43</sup>

En cumplimiento del mismo objetivo, se realizará una exhaustiva medición de la efectividad de los mecanismos de participación en la reducción de la corrupción y en la capacidad de respuesta a los ciudadanos, esto incluye el desarrollo paralelo de experimentos sociales de campo que estarán acompañados por la constitución de comités de transparencia en los departamentos en los que operen los contratos plan. Los anteriores esfuerzos para fortalecer el control social y para prevenir la corrupción significarán avanzar hacia un modelo de control y vigilancia focalizada más en los resultados que en las sanciones.

En cuarto lugar, para promover la integridad y la cultura de la legalidad, de un lado, se diseñará y ejecutará un plan de medios a nivel nacional y territorial para el periodo 2015-2018 y, de otro, se pondrá en marcha un Plan de Promoción de la Cultura de la Legalidad, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública y las oficinas de control interno de las entidades de la rama ejecutiva. Así mismo, se preparará y publicará un Informe Anual de Lucha contra la Corrupción.

Las medidas complementarias a la acción pública de promoción de la integridad y la cultura de la legalidad, estarán enfocadas en incorporar las grandes empresas y medios de comunicación a través de esquemas de responsabilidad social empresarial en el marco del Pacto Colombia contra la Corrupción. Adicionalmente, se realizará una encuesta anual que determine el nivel de cultura de la legalidad preparada por la Secretaría de Transparencia y aplicada por el DANE.

En quinto y último lugar, en relación con la lucha contra la impunidad de los actos de corrupción para garantizar la transparencia en el ejercicio de formulación y promulgación de las políticas públicas se promoverá la regulación de cabildeo en la Rama Ejecutiva, la adecuación de los

---

<sup>43</sup> Concepto Consejo Nacional de Planeación. (2015). Véase el capítulo 2 “Autonomía territorial y profundización de la descentralización”; sección denominada “Nuevos desafíos de la descentralización en Colombia”, en particular el número 11: “Estructura de compensación para las brechas regionales”, literal k, p. 8.

marcos normativos sobre la materia en la Rama Legislativa, y la creación de un marco de protección para los denunciantes.

En concreto, se adoptará un régimen de responsabilidad administrativa aplicable a las personas jurídicas derivado de la comisión de actos de corrupción y se implementará una guía de trabajo de cumplimiento y ajuste a las mejores prácticas internacionales en el sector privado. En este mismo frente se buscará posicionar los mecanismos de denuncia de alto nivel, mediante ejercicios piloto aplicables al sector privado, en el marco de licitaciones públicas que por sus características se consideren de alto impacto. Adicionalmente, se pondrá en funcionamiento el Comité de Coordinación Contra la Corrupción -C4- para la lucha contra la corrupción, bajo la coordinación de la Secretaría de Transparencia y articulado con la Comisión Nacional de Moralización.

Por último, con miras a avanzar en la lucha contra la corrupción transnacional se llevará a cabo la evaluación de Colombia en el Grupo de Trabajo Contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros de la OCDE. En este frente, de manera integral, la Secretaría de Transparencia brindará acompañamiento permanente al seguimiento de casos corrupción de alto impacto nacional o territorial.

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta a 2018
Índice de Política Pública Integral Anticorrupción, con las directrices de la Comisión Nacional de Moralización	34	100

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Entidades nacionales que reportan completo su plan Anticorrupción*	139	157
Entidades nacionales que cumplen con la Ley 1712 de 2014	0	157
Grandes empresas y gremios que firman el Pacto Colombia contra la Corrupción	0	30
Municipios con cobertura de acciones de promoción de control social	114	300
Multiplicadores formados en procesos de control social a la gestión pública en el marco de la Estrategia de Democratización de la Administración Pública.	1572	5000
Sistemas de información y portales interactivos del sector función pública con estándares técnicos y respondiendo a los requerimientos normativos en operación.	0	9
Porcentaje de entidades del Orden Nacional cumpliendo el componente de rendición de cuentas de la Estrategia de Democratización de la Administración Pública.	60 %	100 %

## **b. Robustecer la capacidad institucional de los organismos de control fiscal y disciplinario**

Incrementar los niveles de eficiencia en el ejercicio del control de naturaleza fiscal y disciplinaria implicará el fortalecimiento de la Contraloría General de la República, de la Auditoría General de la República y de la Procuraduría General de la Nación en frentes estratégicos

Requerirá especial atención el fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación para la implementación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712 de 2014), en particular en cuanto a actividades preventivas y en el monitoreo a la implementación de los planes de mejora, entre otros.

Así mismo, se requerirá avanzar en el rediseño de modelos de vigilancia y control centralizado, y en la construcción y aplicación de metodologías especializadas para el ejercicio de la misma. Deberá continuarse con la promoción, uso y divulgación de los instrumentos de control que desarrollen el modelo de gestión preventiva de la Procuraduría General de la Nación, de naturaleza anticipatoria, y su estrategia de una cultura de la legalidad e integridad focalizada en la garantía de derechos y en la vigilancia al cumplimiento de las políticas públicas, como el índice de gobierno abierto (IGA) y el índice de integridad (INTEGRA). Adicionalmente, se fortalecerá al Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), quien apoyará las funciones de investigación y capacitación que se requieran para funcionarios, contratistas y ciudadanía sobre el adecuado manejo de los asuntos y bienes públicos así como sobre la probidad en la función pública; de igual manera se implementará la calificación de los personeros para el seguimiento de las políticas en materia de derechos.

Otros instrumentos para el ejercicio del control disciplinario como las auditorías se realizarán con carácter focalizado sobre políticas públicas de impacto nacional y los sujetos de control, extendiendo su cobertura a medios virtuales. Así mismo, se robustecerá el procedimiento disciplinario especial (verbal), especializando a sus operadores y adecuando su infraestructura física y tecnológica para este fin.

En materia fiscal se incrementará la cobertura y la calidad de la vigilancia y el control mediante la construcción de un nuevo modelo de control fiscal que avance hacia una vigilancia y control posterior y selectivo más efectivos. Se consolidarán además alianzas estratégicas con organismos de control nacionales e internacionales al tiempo que se promoverá la participación ciudadana en la vigilancia y el control fiscal. Estas acciones requerirán mejorar la infraestructura tecnológica que soporta la gestión de la Contraloría General de la República (CGR).

En cuanto al proceso auditor, se promoverán mejoras a la efectividad y oportunidad de la vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría General de la República (AGR) con miras a fortalecer el ejercicio del control fiscal. La AGR impulsará también la gestión del conocimiento, en relación con el control y la vigilancia tanto fiscal como social de los recursos públicos a través de estudios técnicos y del diseño de metodologías para su ejercicio, buscando afianzar un modelo de excelencia en la gerencia pública focalizado y adaptable a los órganos de control fiscal. Este modelo tendrá un enfoque de gestión orientado al interés general, que enfatice en el adecuado uso del patrimonio público, fomenta estrategias anticorrupción y fortalezca el cumplimiento de los

compromisos y protocolos éticos aplicables a los servidores públicos dedicados al ejercicio del control fiscal.

Se propiciará también la generación de sinergias y la armonización metodológica de modo que esta facilite la colaboración y el trabajo armónico entre las contralorías, entidades públicas y privadas, contribuyendo al posicionamiento, la credibilidad y en el logro mejoras en eficiencia asociadas al ejercicio de este tipo de control.

El Sistema Integrado de Control Fiscal será la plataforma tecnológica administrada por la Auditoría General de la República que soportará esta estrategia y tendrá especial énfasis en el control fiscal ambiental.

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta a 2018
Índice de integridad (INTEGRA)	23 %	40 %

Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal con sistema de seguimiento y monitoreo	0 %	100 %

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Participación de los procesos verbales sobre el total de los procesos disciplinarios iniciados	7 %	15 %
Entidades con aplicación del índice de legalidad	14	30

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta a 2018
Promedio de la calificación del "ranking de entidades de control fiscal" (contralorías)	82 %	87 %

Producto	Línea base 2013	Meta a 2018
Módulos desarrollados de la plataforma tecnológica integrada para el ejercicio de la función fiscalizadora (Art. 126, Ley 1474 de 2011).	0	6

Meta intermedia	Línea base	Meta a
-----------------	------------	--------

	2013	2018
Cobertura en la vigilancia de los recursos destinados a la construcción de paz planteados en el Plan Nacional de Desarrollo	0 %	70 %

Producto	Línea base 2013	Meta a 2018
Auditorías con alcance de vigilancia y control a los recursos invertidos en los pilar del PND	0 %	70 %

### c. Transparencia en el ciclo de inversión

Esta estrategia buscará incrementar la transparencia y la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos de inversión a través del fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano durante todo el ciclo del gasto. Con ese propósito se implementará un modelo de promoción de la participación ciudadana y el control social que, en concordancia con los lineamientos previstos en el capítulo de *Justicia, Seguridad, y Democracia para la Construcción de Paz* (estrategia 3.1), contemple mecanismos de sostenibilidad en el tiempo y permita realizar ejercicios de participación y control de manera sistemática haciendo uso de herramientas tecnológicas y metodologías de seguimiento y verificación de los avances de la inversión en todas las etapas del ciclo. En ese marco se contempla la incorporación de espacios de participación y control social desde la identificación y la priorización, hasta la ejecución y evaluación de las inversiones, garantizando la producción y el acceso a la información de forma amplia y oportuna.

Lo anterior se complementará con acciones de fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía y la sociedad civil organizada a nivel regional y local, lo mismo que de los funcionarios públicos responsables de la inversión en el nivel subnacional. Esto incluye el mejoramiento de los sistemas de información y la articulación de las herramientas tecnológicas que soportan todas las etapas del ciclo de la inversión pública.

En este mismo sentido, se promoverán alianzas con organizaciones especializadas de la sociedad civil que permitan consolidar esquemas de acompañamiento para el ejercicio del control ciudadano *in situ*. Igualmente, se promoverá la gestión de conocimiento con el fin de identificar y difundir las experiencias relevantes de participación e incrementar la capacidad de rendición de cuentas de quienes ejercen control social sobre las actividades realizadas y los resultados obtenidos. Igualmente, se impulsará la identificación, sistematización y transferencia de experiencias relevantes de participación y rendición de cuentas entre las entidades territoriales.

Por último, se buscará incorporar herramientas tecnológicas innovadoras que permitan optimizar el control ciudadano, tales como cámaras, drones y sistemas de información georreferenciados, los cuales serán implementados a través de ejercicios piloto, y podrán ser escalados regional y nacionalmente en la medida en que se evidencie su contribución a la eficacia del control y la reducción de los costos asociados a las labores de supervisión de la inversión pública a través de estos esquemas.

En esta línea, se prevé gradualmente el tránsito de Maparegalías hacia Mapainversiones; esta plataforma integrada será una herramienta tecnológica de visualización y georreferenciación de recursos y proyectos de inversión donde converjan las distintas fuentes de financiamiento. Con su implementación se posibilitará una mayor transparencia en el uso de los recursos y mayor monitoreo ciudadano en la ejecución de los recursos de inversión. con el fin de universalizar el acceso, visualización y consulta georeferenciada de la información relativa a las asignaciones, estado de ejecución, avance de las obras y demás información relevante asociada a la ejecución de recursos de todas las fuentes de inversión pública. Así mismo MapalInversiones reducirá los tiempos que deben dedicar los funcionarios y ciudadanos para programar, formular, enviar y procesar información para seleccionar, ejecutar y hacer seguimiento a los proyectos, consolidando y articulando las diferentes fuentes de información de las distintas fuentes de financiación de los proyectos de inversión pública (PGN, SGP y SGR), fortaleciendo los canales de divulgación y acceso al permitir visualizar de manera georreferenciada esa información.

### **Objetivo 3. Promover la eficiencia y eficacia administrativa**

#### **a. Reforma administrativa**

La modernización de la administración pública es un proceso continuo de mejoramiento encaminado a optimizar el logro de las prioridades estratégicas del Estado, que puede suponer crear, transformar, suprimir y liquidar instituciones en aras de garantizar el cumplimiento de los cometidos estatales.

En esta línea, con criterios de austeridad fiscal y de focalización en las reformas de interés prioritario para el Estado y los ciudadanos, se continuará trabajando en la consolidación de una arquitectura institucional moderna, adecuada gradualmente a estándares internacionales con una oferta innovadora de servicios de mayor y mejor cobertura al ciudadano y que opere bajo criterios de calidad. Se propenderá por una administración pública que demuestre en cada contacto con un colombiano la vocación de servicio de sus servidores y la búsqueda de la excelencia, la eficacia y la eficiencia.

Avanzar hacia una gestión pública moderna y eficiente también exige encontrar soluciones innovadoras y a la medida de las características de los problemas del país y de los territorios. Por esta razón es necesario promover la innovación en el diseño e implementación de mecanismos alternativos para la provisión de bienes y servicios considerando los enfoques sectorial, territorial, ambiental, poblacional, entre otros. A través de la innovación en los mecanismos de intervención del Estado puede ser posible identificar enfoques e instrumentos que permitan dar solución de forma más efectiva a problemáticas aún no resueltas.

Para promover una cultura de la innovación al interior de la administración pública se hace necesario estimular la innovación en los funcionarios públicos y crear un marco más flexible que estimule la creatividad en el diseño de políticas públicas y nuevas herramientas de intervención. Para esto se impulsarán programas piloto y se buscará identificar, evaluar y sistematizar las experiencias relevantes con el fin de promover acciones de réplica o su escalamiento en caso de

ser aplicable.<sup>44</sup> Lo anterior resultará particularmente relevante en el contexto de construcción y consolidación de la paz, en especial en aquellas zonas donde la presencia y la capacidad de las instituciones del Estado han sido tradicionalmente débiles. La innovación también resultará importante en relación con el diseño de mecanismos que permitan optimizar y agilizar los procesos de contratación pública, en particular, a través del diseño de esquemas para la agregación de la demanda en las compras públicas, como los Acuerdo Marco de Precio, la estandarización de procesos contractuales, o en el caso del empleo público la incorporación de instrumentos de remuneración basados en resultados que permitan incrementar la productividad del sector público, entre otros.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Políticas, planes y programas públicos que incorporan metodologías y herramientas de innovación en su ciclo de desarrollo	ND	8
Iniciativas de cultura de innovación en la gestión pública	0	4

#### **b. Gobierno enfocado hacia la ejecución: Dirección para la Ejecución del Gobierno y Áreas Estratégicas**

El decreto 1649 de 2014<sup>45</sup>, modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y creó la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas con el fin de liderar y realizar seguimiento a la implementación de las prioridades del presidente de la República en áreas estratégicas. Corresponde también a esta Dirección apoyar la ejecución de programas y proyectos estratégicos de los ministerios y departamentos administrativos, proponer mecanismos de articulación y coordinación entre las diferentes entidades que inciden en la estructuración y ejecución de las prioridades del presidente de la República.

Esta iniciativa responde a las mejores prácticas de gestión pública a nivel mundial y emulará un esquema de Unidad de Ejecución exitoso en países tan diversos como Estados Unidos, el Reino Unido, Gran Bretaña, Malasia, India, Singapur y Chile, entre otros. El funcionamiento de esta Dirección requerirá mantener a las entidades involucradas enfocadas en la ejecución de las prioridades del Gobierno nacional así como en la identificación de las barreras de desempeño que impiden la entrega efectiva de resultados para con ello implementar conjuntamente con las entidades involucradas, las estrategias para su mitigación. Ello exigirá realizar reuniones frecuentes y periódicas con los actores clave y con los tomadores de decisiones, para analizar la ejecución en tiempo real, e identificar y mitigar los problemas antes de que sea tarde. Implicará también apoyar la generación de soluciones y proveer la información que requiera el presidente de la República para supervisar la consecución de los resultados. Con esta iniciativa, el gobierno

<sup>44</sup> Adicionalmente, Colombia, a partir de la experiencia internacional, ha iniciado la incorporación del concepto de innovación social en sus políticas para acercarse al ciudadano. Hay avances como la creación de nodos, equipos especializados y nuevas iniciativas orientadas por esta visión, pero su incorporación y consolidación es aún incipiente.

<sup>45</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Nacional busca fomentar las bases de una gestión cada vez más orientada hacia la entrega efectiva y la coordinación institucional, en función de prioridades y del Buen gobierno.

### **c. Gestión pública efectiva y estándares mínimos de prestación de servicios al ciudadano**

Con esta estrategia se pretende mejorar las condiciones de calidad y efectividad de los servicios que se le prestan al ciudadano de forma directa puesto que sobre estos recae el primer nivel de interacción entre el Estado y la ciudadanía. El propósito es no solo mejorar los niveles de prestación de los servicios ofrecidos sino también incrementar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Para lograr esta meta se requerirá mejorar la gestión administrativa de las instituciones, optimizar sus procesos y procedimientos internos y externos, profesionalizar y cualificar la capacidad de los servidores que atienden a la ciudadanía. Adicionalmente, será necesario incorporar herramientas de seguimiento y evaluación basadas en información cualitativa que reflejen la percepción del ciudadano sobre la atención que recibe en términos de calidad, oportunidad, pertinencia y diligencia, entre otros.

Para llevar a la práctica los propósitos de esta estrategia el presente PND propone acciones para materializar los lineamientos de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio al Ciudadano. En particular se incluye la ampliación de la cobertura de los centros integrados de servicio y de las ferias nacionales de servicio a cargo de DNP. También se buscará la adopción de estándares que garanticen un trato digno, amable y eficiente, en especial en lo relacionado con la obligación de suministrar información comprensible, sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar para la realización de trámites y el acceso a los servicios, en consistencia con las mejores prácticas internacionales.

En este mismo sentido, se promoverá la construcción, puesta en operación y mantenimiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), Centros Nacionales de Atención de Fronteras (CENAF) y pasos de frontera, cuyo modelo de operación y funcionamiento, será establecido por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación, quien coordinará y articulará a las entidades que presten sus servicios en dichos centros.

La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), de acuerdo a la viabilidad técnica, legal y financiera a que haya lugar, serán las entidades competentes para la construcción y mantenimiento de los CEBAF y CENAF.

Como complemento, se fortalecerán los portales interactivos, para que respondan a los requerimientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014); por ejemplo, el Sistema Único de Información y Trámites (SUIT) brindará alternativas de solución rápida y fácil a los trámites ciudadanos de mayor impacto. Adicionalmente, el Departamento Administrativo de la Función Pública definirá estándares para la rendición de cuentas por parte de las entidades del orden nacional. Se impulsará la formación de veedores ciudadanos y su vinculación a los procesos de control social y se dará continuidad a las acciones en pro de la convergencia y simplificación de los Sistemas de Gestión de la Calidad —Ley 872 de 2003— y de Desarrollo Administrativo —Ley 489 de 1998—.

Estos últimos, se articularán con los Sistemas Nacional e Institucional de Control Interno, con el fin de armonizar el ejercicio de control con los estándares de gestión y administrativos. Para lograr lo anterior, se buscará que el Departamento Administrativo de la Función Pública como articulador de las políticas nacionales en materia de gestión administrativa y control interno, promoverá el fortalecimiento y la actualización de tales instrumentos en los órdenes nacional y territorial.

En el marco del Consejo Asesor en materia de control interno, la DAFP se articulará con los Organismos de Control con el fin de adelantar acciones de prevención y mejora. Adicionalmente, el Sector Función Pública adelantará una evaluación sobre sus funciones y competencias en todos los niveles administrativos, a fin de mejorar el cumplimiento de su misión.

Por último, se dará continuidad a los programas dirigidos al fortalecimiento del Congreso de la República. En particular, se impulsará la modernización organizacional, la ampliación y adecuación de la infraestructura física, y la adopción de tecnologías de información y comunicaciones de última generación, medidas que en conjunto, permitirán mejorar la eficiencia y la transparencia de la actividad legislativa, reforzando así las bases político-institucionales de la gobernabilidad.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Índice de percepción ciudadana sobre la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios de la Administración Pública	59	65

Producto	Línea base 2014	Meta 2018
Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano realizadas	21	24
Índice de cumplimiento de la política de servicio al ciudadano en el nivel nacional	63,5	70
Jornadas Exporregalias realizadas	0	45
Índice de cumplimiento de la política de servicio al ciudadano en el nivel territorial	68	72

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Sectores con propuesta de mejoramiento de la gestión a partir de los modelos de gestión vigentes	0	24

Meta Intermedia	Línea base	Meta a
-----------------	------------	--------

	2014	2018
Porcentaje de entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional que alcanzan niveles superiores de madurez en la implementación y sostenimiento del Sistema de Control Interno	80%	100 %

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta a 2018
Porcentaje de implementación de recomendaciones OCDE en materia de control interno	0%	100%

#### d. Empleo público fortalecido

Esta estrategia buscará crear las condiciones necesarias para contar con un servicio público de excelencia, que opere bajo marcos normativos modernos y que regule con ideales niveles de certidumbre las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, dignificando su labor y aumentando la confianza de los ciudadanos en el Estado. La modernización y actualización de los marcos jurídicos vigentes, el diseño y puesta en marcha de instrumentos que fortalezcan las competencias laborales, y la adopción de prácticas innovadoras enfocadas a incrementar los niveles de eficiencia en la administración pública tendrán un rol prominente en esta estrategia.

Así como el fortalecimiento de los sistemas de información y el establecimiento de estándares de generación, administración y uso que aseguren su calidad y sean fuente fiable para efectos de análisis. Tendrá prioridad el diseño de incentivos que visibilicen y reconozcan el buen desempeño, así como el desarrollo de estrategias de capacitación que contribuyan tanto al cumplimiento de los objetivos misionales de las instituciones de desarrollo profesional de los servidores públicos, serán prioridad. La modificación del marco normativo que regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos buscará adecuar y modernizar la gestión del talento humano. Ello permitirá llenar vacíos normativos existentes y adaptar las normas a las realidades de la gerencia actual y a las necesidades de la administración pública colombiana, promoviendo, por ejemplo, iniciativas novedosas como el bilingüismo.

En esta línea, se diseñará y adoptará un modelo de competencias moderno, complementado con un sistema de evaluación que vincule el desempeño institucional de cada uno de los servidores individualmente considerados con el cumplimiento de las metas y los objetivos institucionales, extensivo a los servidores públicos vinculados mediante nombramiento provisional y en empleos de carácter temporal. El Departamento Administrativo de la Función Pública diseñará e implementará nuevos modelos de evaluación de desempeño. En materia de incentivos se buscará articular aquellos existentes como el portal Sirvo a Mi País, el Banco de Éxitos y el Premio Nacional de Alta Gerencia con nuevos instrumentos enfocados en premiar la excelencia en la gestión y en remover los obstáculos legales para atraer y retener el mejor talento. Con miras a satisfacer oportunamente en menores tiempos y a mejores costos las necesidades de recurso humano de la administración pública se aprovecharán las especialidades y dotaciones con que cuenta ya la administración haciendo posible materializar sinergias que permitirán por ejemplo,

que los concursos, esto es, los procesos de selección de acceso a la carrera administrativa que requieren agotar las entidades públicas se efectúen con el apoyo del ICFES.

En materia de capacitación se hará uso de nuevos métodos, medios, canales y metodologías que permitirán ampliar la cobertura, facilitar el acceso, reducir los costos y garantizar la sostenibilidad de ésta en el tiempo, tarea en la cual la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) cumplirá un papel determinante. Así mismo, se revisará y actualizará la pertinencia de los contenidos y destinatarios, con preferencia por la utilización de enfoques práctico y aplicado que respondan a las necesidades reales de los servidores, garanticen el mejoramiento continuo de los procesos y añadan valor a la gestión. Ello permitirá a su vez avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de las entidades en los órdenes nacional y territorial acortando por esta vía las distancias o brechas existentes tanto en las instituciones como en los individuos reduciendo a su vez eventuales riesgos tanto para la administración pública como para los servidores públicos, asociados al ejercicio de sus funciones.

En el mismo sentido, se buscará revisar y perfeccionar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a los servidores públicos con el fin de mantener un estricto control e implementar mecanismos efectivos de lucha contra la corrupción sin que ello constituya una barrera para atraer y retener el mejor talento humano al servicio público. Se incorporarán en los planes institucionales de capacitación de las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, así como en los programas de inducción y reinducción, contenidos relacionados con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflictos de interés, aplicables a los servidores públicos, entre otras temáticas.

Sumado a lo anterior, se impulsarán intervenciones focalizadas que hagan posible consolidar las capacidades de las entidades del gobierno nacional para garantizar los derechos de las mujeres, (CONPES SOCIAL 161 y CONPES 3784), ofrecer apoyo integral a los funcionarios públicos víctimas del conflicto armado y garantizar espacios de empleo público para la población reinsertada y desmovilizada, y desarrollar proyectos de capacitación dirigidos a servidores públicos de los niveles nacional y territorial, en el marco de procesos de construcción de paz sostenible. En materia de capacitación, se generará al interior de la Organización Electoral un programa de "Formador de Formadores", se fortalecerá el recurso humano de la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de la provisión de empleos de carrera por el sistema de méritos, su evaluación de desempeño y el registro público de carrera, y se impulsará una reforma a la estructura y la planta del Consejo Nacional Electoral.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Entidades del Orden Nacional que cuentan con una gestión estratégica del talento humano implementada.	0	24
Entidades del Orden Nacional con modelos de evaluación orientados al cumplimiento de objetivos y metas institucionales implementados.	0	24
Porcentaje de implementación del Plan Estratégico de Empleo Público, que incluya las recomendaciones OCDE	0%	100%

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Porcentaje de la Estrategia de formación de servidores públicos en construcción de paz implementada	0%	100%
Servidores públicos del Orden Nacional y Territorial formados en pedagogía de paz	0	80.000

#### e. Modernización archivos públicos

Con el propósito de avanzar en la simplificación de trámites y procesos, así como en la disminución del volumen de documentos, la reducción de costos y el incremento de la productividad de los servidores públicos, esta estrategia busca modernizar los archivos públicos, gestionar y salvaguardar el patrimonio documental y homogeneizar el Sistema Nacional de Archivos. Para esto, se emprenderán esfuerzos en la organización de los archivos públicos del nivel nacional y territorial labor que implicará recibir y custodiar los documentos de valor histórico de las entidades nacionales, promoviendo la transparencia y el acceso a la información pública. En esta línea, se implementarán sistemas de gestión de documentos electrónicos en las diferentes entidades del Estado. Asimismo, se otorgará un especial tratamiento a los Archivos Notariales que conserva el Archivo General de la Nación (AGN) con el objetivo de efectuar un sistema de autenticación electrónica.

Para dar cumplimiento a estas estrategias se deberá avanzar en la dotación de infraestructura tecnológica para las labores del Archivo Nacional Digital, realizar un inventario de archivos del orden nacional, departamental y municipal e implementar el sistema de información de archivos étnicos y de derechos humanos, así como la Política de Archivos de Derechos Humanos en las 52 entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y sus equivalentes a nivel territorial.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Imágenes digitalizadas de los fondos documentales del AGN para consulta a través de Internet	ND	20.000.000

#### f. Infraestructura física para la gestión pública

Esta estrategia busca adecuar gradualmente la infraestructura física para la gestión pública y la atención al ciudadano a las necesidades del servicio a partir de modelos innovadores de financiamiento y participación. Para esto, el Gobierno nacional deberá definir —a partir de la propuesta diseñada por la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas (EVB)— los estándares, las especificaciones arquitectónicas, técnicas y operativas que guiarán la gestión inmobiliaria del Estado colombiano. En este marco, se propenderá por una gestión inmobiliaria integral de las sedes de gobierno y la evaluación de los estudios de alternativas de adquisición y arrendamiento de inmuebles. Las especificaciones que se adopten

buscarán el enaltecimiento de las áreas de servicio de cara a ciudadano, mejorando su accesibilidad y comodidad. De manera complementaria, el Gobierno deberá adoptar una política de gestión de inmuebles según la cual las entidades nacionales que requieran enajenar edificaciones deberán ofrecerlas a la Central de Inversiones S.A. (CISA). Las entidades del orden nacional que ostenten la propiedad de terrenos, sin edificar o edificados con construcciones de uno o dos niveles, deberán reportarlos a la EVB, mediante el sistema de información y en las fechas que esta entidad defina.

Esto implicará el desarrollo de herramientas jurídicas, administrativas y financieras para que los inmuebles o terrenos de propiedad del Estado puedan ponerse al servicio de esta estrategia, en algunos casos utilizándolos como medio de pago o garantía para operaciones que generen nuevas edificaciones o para mejoras que contribuyan al logro de los objetivos misionales de las entidades. De igual manera, se requiere la ejecución prioritaria de los proyectos inmobiliarios como Ciudad CAN, el traslado de ministerios y bases militares bajo esquemas APP o de otra naturaleza, con el propósito de ofertar espacios para nuevos desarrollos urbanísticos en las ciudades o para las sedes administrativas o misionales a las entidades que lo requieran.

Puntualmente, en el marco de esta estrategia, se dotará al Congreso de la República de una infraestructura administrativa que le permita cumplir de manera óptima sus funciones. También se fortalecerá la infraestructura administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil del nivel central y del Consejo Nacional Electoral.

Finalmente, con el propósito de mejorar la información histórica sobre la exposición fiscal al riesgo por desastres naturales y mitigar estas contingencias, se aumentará del 40 % al 70 % la información histórica sobre la exposición fiscal al riesgo por eventos de la naturaleza en edificaciones e infraestructura, y se promoverá a que 841 municipios se beneficien de la gestión del riesgo en materia de ordenamiento ambiental del territorio.

Producto	Línea base 2013	Meta a 2018
Metros cuadrados (m <sup>2</sup> ) construidos de proyectos inmobiliarios	0 m <sup>2</sup>	156.000 m <sup>2</sup>
Metros cuadrados (m <sup>2</sup> ) construidos en el proyecto Ciudad CAN	0 m <sup>2</sup>	102.000 m <sup>2</sup>
Metros cuadrados (m <sup>2</sup> ) construidos en el proyecto Ministerios	0 m <sup>2</sup>	54.000 m <sup>2</sup>

#### g. Política General de Propiedad de Empresas del Estado Colombiano

Esta estrategia apunta a mejorar la gobernanza del Estado sobre sus propiedades o su participación accionaria en empresas públicas o mixtas, asegurando que sus empresas sean exitosas en términos financieros, comerciales y de cumplimiento de objetivos de política pública. Un gobierno corporativo moderno y efectivo supone una separación absoluta de las funciones

estatales de propiedad, regulación y supervisión, así como garantizar la igualdad de condiciones bajo las cuales operan las empresas públicas, mixtas y de propiedad totalmente privada.

En consecuencia, se desarrollará una política general de propiedad de Empresas del Estado que defina reglas y procedimientos de propiedad claros y consistentes para cada empresa, que comunique a estas un mandato claro y coherente respecto a sus objetivos, las exigencias de divulgación de información financiera y los parámetros sobre los cuales será evaluada su gestión. De igual manera, se establecerán lineamientos de rendición de cuentas efectivos a los que estarán sujetas las juntas directivas de las empresas públicas. El propósito será establecer un sistema eficaz y transparente de seguimiento y evaluación del desempeño de las empresas públicas, cuyos resultados serán divulgados públicamente; y, un proceso estructurado y transparente para la nominación y elección de los miembros de las juntas directivas. Finalmente, se propenderá por una coordinación eficaz entre las entidades públicas involucradas en el ejercicio de los derechos y funciones del Estado como propietario, así como por una separación clara entre la función de propiedad y demás funciones del Estado.

#### **h. Gestión jurídica pública**

Si bien la gestión pública debe tener una aproximación de carácter integral, la gestión de actividades y procesos que comportan un contenido legal requieren especial atención por el riesgo asociado tanto para el Estado como para los servidores públicos. En este contexto, calidad normativa, así como la proliferación y dispersión de las normas genera riesgos para el ciudadano en su interacción con el Estado y para los operadores jurídicos. Por ello, será necesario continuar con los esfuerzos encaminados a lograr avances en este frente.<sup>46</sup> Así mismo, los esfuerzos en curso relacionados con la armonización<sup>47</sup> y racionalización normativa deberán continuar su ruta, así como la capacitación a servidores públicos, el fortalecimiento institucional y el uso de tecnologías para apoyar este tipo de proceso, entre otros, con miras a consolidar una gestión jurídica pública eficiente.

El Estado deberá fortalecer su capacidad de análisis de la información desde un enfoque multidisciplinario que permita, a partir de la evidencia, prevenir y administrar el daño antijurídico. Así mismo, deberá hacer énfasis en su capacidad preventiva y anticipatoria, realizando, entre otros, análisis cuantitativos y cualitativos detallados que permitan, entre otros resultados, determinar la probabilidad de éxito o fracaso en los procesos litigiosos en los que el Estado es parte, o anticipar la materialización de eventuales riesgos que impliquen un potencial daño antijurídico.

Adicionalmente, con base en los mapas de riesgo, se deberán proporcionar lineamientos encaminados a crear unidad de criterio y homogeneidad entre los servidores públicos que, como operadores jurídicos, deban cumplir funciones de gestión de procesos que involucren tal componente, independientemente de su naturaleza (misionales, estratégicos o de apoyo). Por otra parte, se visibilizarán y divulgarán las mejores prácticas en materia de defensa judicial

---

<sup>46</sup> Documento CONPES 3816 de 2014: *Mejora normativa: Análisis de impacto*.

<sup>47</sup> Decreto 1052 de 2014: Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Armonización Normativa.

incorporadas por las entidades públicas en su quehacer cotidiano, las cuales podrán ser divulgadas y replicadas tanto nacional como territorialmente.

La defensa de los intereses del Estado como consecuencia de actuaciones antijurídicas continuará haciendo uso de la conciliación en aquellos casos en que exista alta probabilidad de condena contra este. Así mismo, se fortalecerán las competencias de los servidores públicos encargados de la gestión jurídica pública y se establecerán directrices sobre la prevención del daño antijurídico, en particular en la gestión contractual, teniendo en cuenta que esta constituye una de las más importantes fuentes de litigio. En general, se propenderá por llenar vacíos existentes en la normatividad y por crear mayores niveles de certidumbre, por ejemplo, en la solución de controversias internacionales en materia de inversión.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Efectividad de la gestión y defensa jurídica: Porcentaje de éxito procesal.	50,5%	59,5%

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Entidades públicas del orden nacional con políticas o directivas integrales documentadas en materia de prevención del daño antijurídico	0 %	80 %

#### Objetivo 4. Optimizar la gestión de la información

Una gestión óptima de la información es uno de los principales pilares de un Estado moderno al servicio de los ciudadanos, en otras palabras es uno de los fundamentos del Buen gobierno. La gestión de la información no solo involucra la producción, administración, el acceso y el uso de las estadísticas oficiales sino también los instrumentos, los arreglos institucionales y la tecnología que se requieren para que esta se transforme en conocimiento y permita, en el marco de este Plan de Desarrollo, materializar los objetivos de una sociedad en paz equitativa y más educada. Para lograr estos propósitos este Plan de Desarrollo propone acciones en cuanto a contenidos estadísticos, arreglos institucionales para la gestión de la información y sistemas de información, entre otros aspectos.

##### a. Contenidos estadísticos

En materia de contenidos estadísticos este Plan de Desarrollo contempla lineamientos y acciones dirigidas a mejorar la pertinencia y oportunidad de la información, la definición y adopción de estándares mínimos de calidad, el fortalecimiento de la información geográfica, el mejoramiento de la información financiera pública y la adopción de mediciones cualitativas de bienestar.

En cuanto a la pertinencia y oportunidad de los contenidos se propone la definición de un mapa nacional de registros que tomando como base el censo general, las encuestas existentes y los

registros administrativos disponibles, defina las variables de información que deberán ser recabadas vía registros institucionales de manera permanente y bajo un esquema en el cual las metodologías estadísticas serán complemento y no fuente base de la información estatal. Dicho mapa estará acompañado por una estrategia para fortalecer la producción de información a partir de registros administrativos, incluyendo un cronograma con responsables. En esta línea, se impulsará la caracterización de información por tipos de usuario que sirvan de base para que las entidades y fuentes de la información puedan organizar y disponer de esta a la medida, teniendo en cuenta grupos poblacionales, género, rangos de edad entre otras categorías. Esto permitirá adecuar la oferta de información a las necesidades de los usuarios e igualmente facilitará el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

Con el fin de completar el mapa nacional de registros se diseñará un programa para el fortalecimiento de registros administrativos con potencial de uso estadístico. En el marco de este programa se definirán las acciones requeridas para mejorar y adecuar el aprovechamiento de datos administrativos como fuente estadística, lo cual incluye la adecuación de las herramientas técnicas y metodológicas que permitan garantizar este propósito. Dentro de este programa se desarrollará una línea de trabajo específica sobre registros administrativos territoriales y se impulsarán acuerdos con los departamentos y municipios para la mejora y la utilización de los mismos.

En materia de estándares se definirán los lineamientos y parámetros técnicos mínimos que deberán seguir los miembros del Sistema Estadístico Nacional (SEN) con referencia a buenas prácticas, normas técnicas y estándares internacionales. Esto incluye la definición de un marco único de estándares estadísticos en cuanto a registro, clasificaciones, nomenclaturas, metodologías, e instrumentos para la armonización de la información y el manejo de metadatos.

Bajo este contexto, el país también deberá avanzar en la producción y difusión de estadísticas en tiempos calendarizados que permitan hacer seguimiento y evaluación a las políticas públicas y contribuyan a mejorar la calidad de los diagnósticos y los ejercicios de planeación<sup>48</sup>. Entre las actividades específicas a realizar se cuentan el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda en el año 2016.

Otro aspecto prioritario de la gestión de la información estadística es la necesidad de fortalecer la producción de información geográfica, en particular debido a la necesidad de desarrollar un mayor conocimiento sobre las características de los territorios y de sus pobladores, aspecto en el cual el país presenta un gran rezago histórico. Para materializar este propósito se fortalecerá el Plan Nacional de Cartografía con el fin de generar información cartográfica básica a escalas 1:25.000 y 1:2000 lo mismo que fotografías aéreas actualizadas. Este Plan Nacional de Desarrollo buscará también consolidar la red geodésica nacional para la investigación geoespacial, y garantizar la demarcación de los límites municipales y departamentales, así como la delimitación de fronteras. En el marco del Plan Nacional de Cartografía también se diseñará el Portal Geográfico Nacional como una de las herramientas con que cuenta la Infraestructura

---

<sup>48</sup> El DANE adelantará las siguientes acciones: 1) XVIII Censo Nacional de Población y VII Vivienda; 2) IV Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos; 4) actualización del año base de las cuentas nacionales; 4) Diseño del modelo de información para medir la percepción del bienestar ciudadano de acuerdo con el estándar OCDE y, 5) publicación del primer reporte comparativo de bienestar ciudadano de acuerdo con el modelo diseñado.

Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), de cara a disponer de una plataforma unificada para el manejo de la información geográfica oficial del país.

Para mejorar la eficacia y eficiencia del Gobierno y sus entidades públicas, como parte de las acciones de este, el Plan Nacional de Desarrollo también promoverá el mejoramiento de la información financiera pública. Para esto, con la asesoría del Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DANE, se estandarizará desde 2018 la producción de cuentas nacionales. Dentro de los estándares que se adoptarán están la publicación trimestral de las cuentas del sector gobierno, la publicación trimestral del PIB y la coherencia de las cuentas nacionales con las fuentes originales de las finanzas públicas, entre otros.

Adicionalmente, se fortalecerá el Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública a través de la adopción de estándares internacionales en todos sus componentes, en especial en lo que a presupuestación y gestión de los ingresos y gastos de las entidades públicas se refiere. Especial atención se dará a la integración automática del ciclo financiero y contable (presupuesto-contabilidad-tesorería-deuda pública), bajo los parámetros de los manuales de las finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros. Esto facilitará la armonización de los criterios presupuestales, financieros y contables a través de clasificadores y procedimientos, acciones que, en su conjunto, permitirán reducir ineficiencias y también obtener una base integrada y funcional para la contabilidad gubernamental.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público desarrollará los principios, normas, procedimientos e instructivos de ejecución presupuestal propios del sistema. Así mismo, presentará los informes y reportes de la situación presupuestaria y financiera de las entidades del Gobierno nacional y territorial. Los esfuerzos se encaminarán a alcanzar 100 % de las buenas prácticas internacionales, información contable y financiera en el 70 % de las operaciones del gobierno y aumento de 92 % a 95 % en la cobertura total de las entidades en el Sistema Integrado.

Para mejorar el seguimiento y el control a la información financiera pública, este Plan Nacional de Desarrollo propone modernizar la regulación contable pública. Para ello, se plantea diseñar una normatividad fundada en estándares internacionales, que permita la recolección y difusión de la información contable.

Por último y con el fin de que las estadísticas socioeconómicas del país contemplen en mayor medida todas las dimensiones del bienestar de los ciudadanos, este Plan Nacional de Desarrollo se propone impulsar la incorporación de mediciones cualitativas de bienestar como complemento a las mediciones estadísticas convencionales. Esto implica agregar a las variables objetivas tradicionales sobre condiciones materiales (ingreso-trabajo-vivienda) o de calidad de vida (salud, educación), otras variables que reflejen la percepción del ciudadano en aspectos como su nivel de satisfacción con los servicios públicos que recibe, el entorno en el que se desenvuelve, las condiciones de seguridad en que vive, sus posibilidades reales de participación y, en general, su nivel de felicidad y demás factores que la determinan. En este sentido, se buscará que el alcance de este tipo de mediciones tenga representatividad regional a fin de obtener información que permita determinar las disparidades regionales en este tipo de aspectos e informar los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en los aspectos más intrínsecos al bienestar de los ciudadanos, siguiendo también las mejores prácticas internacionales. El DANE incorporará las mediciones cualitativas de bienestar dentro de las estadísticas oficiales.

## b. Arreglos institucionales para la gestión de la información estadística

En materia de arreglos institucionales para la gestión de la información se creará el Sistema Estadístico Nacional (SEN) y se fortalecerá al DANE como su ente rector. Lo anterior, con el propósito de contar con una institucionalidad concebida y que funcione conforme a las mejores prácticas internacionales para la producción de estadísticas oficiales, nacionales y territoriales de calidad. El SEN estará integrado por las entidades públicas de todos los niveles, y también por las privadas que desempeñen funciones públicas, que realicen actividad estadística y deban garantizar la producción y transferencia de información.

Este Plan Nacional de Desarrollo también contempla el fortalecimiento del DANE en su rol de productor principal de información estadística del país, encargado de velar por la definición y aplicación de estándares mínimos de calidad en la producción, administración y uso de la información estadística. Para esto se formulará un Plan Estadístico Nacional el cual definirá una hoja de ruta para la planeación, ejecución seguimiento y evaluación de las acciones de fortalecimiento de la gestión de estadística en el país. Como autoridad estadística nacional el DANE elaborará la metodología para la evaluación de la calidad del proceso estadístico. Como complemento y para facilitar la función del DANE como ente rector y coordinador del Sistema Estadístico Nacional se buscará habilitar los mecanismos legales que permitan poner a su disposición de manera inmediata y gratuita y con el detalle requerido, los registros administrativos que sean del caso sin que sea oponible la reserva legal. En este aspecto, en particular, se establecerán los mecanismos para que el DANE garantice la confidencialidad y reserva de la información suministrada de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

## c. Sistemas de información para la gestión pública

Sumado a lo anterior y como complemento a las estrategias en materia de tecnologías de información y las comunicaciones, este Plan Nacional de Desarrollo impulsará el fortalecimiento y la integración de los sistemas de información con acciones encaminadas a implementar sistemas de planificación financiera, desarrollar la estrategia de datos abiertos —*open data*—, la carpeta ciudadana digital, la estrategia de —*big data*— y la consolidación de la figura de Director de Tecnologías y Sistemas de Información —*Chief Information Officer* (CIO)— para las entidades estatales de orden nacional y territorial.

De acuerdo con las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación en cuanto a la adopción de herramientas de gestión de la información modernas y acordes con las necesidades de las entidades públicas, se robustecerán los actuales sistemas y se promoverá la implementación de Sistemas de Planificación Financiera (SPF) en las entidades territoriales y nacionales con el propósito de optimizar los procesos, facilitar el acceso, intercambiar información, eliminar ineficiencias, y propiciar la toma de decisiones informadas con base en datos confiables. Para ello, se priorizarán sectores estratégicos como el de Hacienda y Crédito Público, Educación, Salud, Justicia y Defensa, adaptando y haciendo interoperables los sistemas de información existentes.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Concepto Consejo Nacional de Planeación. (2015). Véase el capítulo 3 “Sobre el Buen Gobierno: hacia Estado con manejo gerencial y hacia una sociedad más deliberante”; subtítulo 2 “Un estado requiere los mínimos sistemas de manejo gerencial con los que ya cuenta el sector privado”, p. 32.

En materia de datos abiertos, se buscará escalar la estrategia a nivel local y promover la creación de ecosistemas digitales con participación de las entidades públicas, los reutilizadores de información y los usuarios de servicios del Estado. Esto, con el fin de estimular el desarrollo de nuevas aplicaciones que hagan uso de los datos abiertos haciendo especial énfasis en los datos de naturaleza pública los cuales generan mayor valor por ser estratégicos para los usuarios.

Adicionalmente y con el propósito de promover la preferencia de los ciudadanos por la interacción con el Estado a través de medios electrónicos y aplicaciones, el Gobierno nacional reglamentará el marco jurídico, la operación, y la arquitectura institucional para la implementación de la carpeta ciudadana digital —*big data*—. A través de esta carpeta se buscará impulsar el portal transaccional de servicios, la urna de cristal y el trámite de servicios de alta demanda por la población, en el marco del Programa de Racionalización de Regulaciones, Trámites, Procesos y Procedimientos Internos, liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con la Presidencia de la República y las demás entidades e instancias competentes. Con el fin de fortalecer la coordinación de las políticas en materia de tecnologías de información y las comunicaciones se promoverá la adopción del modelo de Gerencia Gubernamental de la Información a través de la figura de Director de Tecnologías y Sistemas de Información. En el marco de este modelo se buscará fortalecer la planeación y la gestión de los sistemas de información estatal, con énfasis en aquellos que administran información pública de alta criticidad.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
XVIII Censo Nacional de Población y VII Vivienda realizado	0%	100%
Estadísticas con cumplimiento de requisitos para ser oficial. (a)	0	65
Entidades territoriales con producción de estadísticas de pobreza, empleo e indicadores económicos	56	66
Usuarios atendidos en bancos de datos, salas de procesamiento especializado y a través de los servicios al ciudadano sistematizados	178.614	205,406
Estadísticas nuevas o complementadas por el aprovechamiento de registros administrativos	8	26
Hectáreas con cartografía básica escala 1:25.000	30.642.302	54.642.302
Hectáreas con cartografía básica escala 1:2.000	86.245	116.245
Kilómetros de la Red Vertical Nacional consolidados	3.503	5.903
Puntos de densificación de la Red Geodésica Nacional	800	1.400
Ciudadanos que interactúan en línea con entidades de gobierno	65 %	78 %

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Empresarios que interactúan en línea con entidades de gobierno	81 %	88 %
Ciudadanos que participan en el Estado por medios electrónicos	11 %	24 %
Trámites y servicios de impacto social disponibles en línea	64 %	80 %
Portal transaccional de Gobierno en línea.	0 %	60 %
Entidades del orden nacional y territorial, certificadas en Gobierno en Línea	0	710

(a) de acuerdo a la Ley del PND

#### d. Seguimiento y evaluación de las políticas públicas

La articulación del seguimiento de las metas de Gobierno con el proceso de presupuestación permitirá consolidar un enfoque de gestión pública orientada a resultados (véase el capítulo 3.e Gestión óptima de la inversión de los recursos públicos). Esto implica el uso sistemático de información de desempeño del sector público, en aras de mejorar la eficiencia del gasto y la efectividad de las intervenciones públicas.

El fortalecimiento del sistema de evaluación considerará los siguientes principios rectores: 1) los sectores deberán presupuestar los recursos para adelantar los estudios de evaluación; 2) será obligatorio el reporte de información asociada a los procesos de evaluación de política pública; y, 3) los resultados de la evaluación serán aplicados por las entidades para reformular y optimizar las políticas públicas sectoriales y territoriales.

Con miras a este propósito, el Gobierno nacional se enfocará en fortalecer la formulación de programas a través de la definición de la cadena de valor, en donde se establezca una relación lógica, clara y verificable entre los resultados que se esperan obtener, los productos y su presupuesto asociado. Adicionalmente, se requerirá retroalimentar el ciclo de la política pública a través de la generación y el uso de información de seguimiento basada en indicadores de desempeño. Resulta fundamental para este propósito articular y robustecer los diferentes sistemas de seguimiento financiero y estratégico utilizados al interior del Gobierno en particular Sinergia, el SIIF, el SUIFP y GESPROY, unificando criterios en torno a los avances físicos y presupuestales por producto, las fuentes de financiación, la territorialización de los recursos, los resultados y las metas.

Así mismo, como mecanismo de verificación y retroalimentación de las políticas y programas para la consecución de los objetivos nacionales, se fortalecerá el sistema de seguimiento a metas de gobierno (Sinergia Seguimiento) con información territorial. Adicionalmente, es necesario avanzar en una medición integral, para lo cual se requiere definir una metodología estándar de seguimiento estratégico y desempeño de la inversión y la gestión pública, con independencia de la fuente de financiación. Dicha metodología deberá contar con criterios estándar de medición y

análisis de la información que retroalimenten el proceso de programación presupuestal y permitan medir la relación entre los bienes y servicios generados con el cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas y políticas públicas.

En dicha línea integradora y con el objetivo de hacer seguimiento y evaluación a las políticas del Gobierno nacional desde la perspectiva de los ciudadanos, se deberán diseñar operativos y recoger información a través de encuestas de percepción ciudadana. La información que de esta estrategia se derive complementará los componentes de seguimiento de Sinergia para lograr una mejor gestión pública.

La utilidad pública del proceso de evaluación estará anclada en su predictibilidad y oportunidad. Por tanto, será implementada la agenda de evaluaciones liderada por el DNP, a partir de la aplicación de un instrumento de priorización técnica de las intervenciones públicas. Dicha agenda se constituirá en derrotero para impulsar desde un nivel estratégico (a través de Sinergia Evaluaciones) la realización de evaluaciones que permitan mejorar oportunamente la formulación y el rediseño de intervenciones públicas.

Finalmente, para que los resultados de las evaluaciones se traduzcan en acciones concretas por parte de los actores responsables del mejoramiento de las intervenciones públicas, se requerirá ampliar los espacios de difusión de los resultados de las evaluaciones y consolidar metodológicamente los Planes de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR).

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Índice de actualización de los indicadores del PND en Sinergia	86 %	>90 %
Matrices de gestión de recomendaciones de evaluaciones finalizadas, concertadas con las entidades ejecutoras	4	30
Levantamientos de la encuesta de percepción ciudadana	8	7

## Objetivo 5. Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos

Mejorar los procesos de decisión en relación con la programación y eficiente asignación de los recursos de inversión pública es una larga aspiración de las reformas presupuestales en Colombia. El propósito es introducir el uso de información de desempeño en los procesos presupuestales para superar el enfoque según el cual el mejor resultado en las instituciones públicas es la ejecución de su presupuesto, y lograr que el análisis de los resultados del gasto se enfoque en los bienes y servicios que el ciudadano espera obtener de la gestión gubernamental con los recursos asignados.

Esta aproximación a la gestión de la inversión define un marco más estratégico para la programación y uso de los recursos y, en esa medida, permite mejorar la calidad de la inversión como resultado de una mayor alineación entre los recursos asignados y los objetivos y prioridades de política del Gobierno. La introducción de mecanismos de gestión de la inversión con énfasis en la medición del desempeño es una práctica ampliamente utilizada a nivel

internacional, en particular porque mejora la planeación del gasto y permite identificar en qué medida los sectores y programas contribuyen a alcanzar las metas del Gobierno. Así mismo, facilita la identificación de qué programas funcionan y cuáles no, contribuyendo a incrementar la transparencia presupuestal y a mejorar la eficiencia en la ejecución de los programas.

#### **a. Presupuesto de inversión informado por desempeño y resultados**

La introducción de este enfoque de presupuestación es parte de un proceso de reforma que debe permitir a los sectores y dependencias de la administración pública planear sus actividades y recursos en función de resultados medibles (qué puedo lograr con estos recursos), en lugar de centrarse en la administración de insumos (cuánta plata puedo obtener).

Considerando la calidad de la inversión pública como un derrotero básico para el Buen gobierno y, de acuerdo con la estructura territorial y el enfoque de cierre de brechas que orienta el presente Plan Nacional de Desarrollo, es preciso continuar en la senda de implementación de un modelo de presupuestación informado por desempeño y resultados para la inversión. Esta técnica de presupuestación busca privilegiar los resultados sobre los procedimientos, constituyéndose en una herramienta básica de gestión pública que posibilita la vinculación entre los recursos presupuestales y el cumplimiento de los objetivos y las metas de políticas públicas tanto sectoriales como territoriales. La adopción de este enfoque de presupuestación tiene como propósito principal mejorar la calidad de la inversión y por esa vía incrementar el bienestar de los ciudadanos y mejorar su confianza en el Estado.

Como estrategia para superar los desafíos de mejoramiento de las distintas etapas del ciclo de la inversión pública y con el objeto de lograr la focalización estratégica de la misma, se fortalecerán los procesos de planeación, programación, ejecución y seguimiento de la inversión estatal. Para lograr este propósito se definirán y adoptarán clasificadores programáticos — sectoriales, intersectoriales, territoriales— los cuales deben permitir establecer una mayor alineación entre los objetivos y las estrategias cuatrienales del Plan Nacional de Desarrollo y la presupuestación anual. Adicionalmente, la definición de programas de gasto de este tipo busca permitir la formulación de indicadores y metas de resultados asociados a las asignaciones presupuestales con lo cual se fortalece el seguimiento la evaluación y la rendición de cuentas sobre los resultados del gasto. La integración de estos elementos en el Plan Plurianual de Inversiones de este Plan Nacional de Desarrollo se propone sentar las bases de un presupuesto de inversión anual informado por resultados, el cual se espera instrumentar a partir del presupuesto de inversión de 2016.

Adicionalmente, debido a los costos que tiene para la sociedad la asignación ineficiente de los recursos de crédito externo, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su calidad de autoridades técnicas y presupuestales y desde la etapa de la planeación presupuestal, autorizarán las iniciativas susceptibles de ser financiadas con recursos externos, así como el inicio de gestiones ante la Banca Multilateral y/o Bilateral que sean requeridas por las entidades del orden nacional y territorial a las que les aplique el régimen de crédito público.

En desarrollo de este modelo de presupuestación los objetivos de política pública que hacen parte de este Plan Nacional de Desarrollo se ejecutarán a través de los programas de inversión

definidos los cuales a su vez, aglutinan los diferentes proyectos de inversión de carácter nacional, departamental y municipal que contribuirán a materializar las metas establecidas en cuanto a la provisión de bienes y servicios. En esta línea, corresponderá a los sectores y a las entidades territoriales definir sus respectivos programas misionales y realizar la distribución presupuestal en torno a los mismos con el fin de mejorar la orientación estratégica de la inversión y permitir la medición de sus resultados.

Los avances ya alcanzados en la definición de cadenas de valor público en los proyectos de inversión serán el punto de partida para la identificación de los bienes y servicios de los programas que se definan, así como de sus indicadores y metas. Esto hará posible identificar la generación de valor como producto de la transformación de insumos financieros en productos — bienes y servicios— que una vez consumidos generan efectos o resultados de beneficio ciudadano en cumplimiento de los objetivos de política trazados.

En este sentido, en adelante el proceso de programación de la inversión tendrá en cuenta la información sobre el cumplimiento de las metas planteadas estableciendo una conexión entre el avance físico y financiero de la inversión. Esta información respaldará técnicamente las decisiones de asignación presupuestal y orientará la ejecución de la inversión permitiendo identificar cursos de acción alternativos para remover obstáculos que impidan garantizar el cumplimiento oportuno de los cronogramas y metas trazadas en la programación de la inversión. El Departamento Nacional de Planeación coordinará, con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la Presidencia de la República (Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas), los enfoques metodológicos y mecanismos que permitan desarrollar estos propósitos.

La disponibilidad de información de calidad, estandarizada y comparable así como su uso, es un supuesto básico para avanzar en el propósito de mejorar la calidad de la inversión. Por esta razón, el modelo de presupuesto informado por desempeño y resultados incorporará a los ejercicios de presupuestación la información del desempeño proveniente del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión pública Sinergia. El Departamento Nacional de Planeación establecerá los arreglos institucionales internos que permitan materializar este propósito.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Sectores utilizando información de desempeño y resultados para la asignación presupuestal	0 %	100 %

Producto	Línea base 2013	Meta a 2018
Sistema de información integrado de planeación y presupuestación y seguimiento de la inversión (Nación, SGP, SGR)	0%	100%

## **b. Estandarizar y hacer más eficiente la contratación estatal**

Colombia Compra Eficiente como ente rector en materia de contratación estatal en el país desarrolla a través de su gestión una estrategia multipropósito que permite promover la transparencia, mitigar las contingencias jurídicas derivadas de la gestión contractual y potenciar la contratación pública como instrumento de desarrollo económico.

Dentro de este contexto, Colombia Compre Eficiente busca transformar la cultura de la contratación pública para obtener mayor valor por los recursos invertidos. Para esto se requiere contar con una plataforma informática adecuada (e-procurement) que permita adelantar la totalidad de los procesos de contratación en línea. También se deberán diseñar e implementar instrumentos de agregación de la demanda, fortalecer las capacidades de los compradores públicos, modernizar las normativas, los sistemas de control y de solución de controversias, y garantizar la sostenibilidad financiera del ente rector del sistema de compra pública.

Con este propósito, bajo este Plan Nacional de Desarrollo se fortalecerá el sistema de información de compra pública implementando el SECOP II como plataforma de gestión del proceso de contratación, aspecto que mejorará la integridad del sistema en su conjunto. Como complemento, se promoverán acciones de capacitación en el manejo del SECOP a proveedores y compradores públicos, y se estructurarán acuerdos marco de precios y otros mecanismos de agregación de demanda con el fin de mejorar la eficiencia y disminuir los costos de transacción del sistema. También se modernizará el marco legal, ajustándolo a las mejores prácticas internacionales, lo que supone su armonización con las normas de presupuesto, la mejora en el registro de proponentes, y el establecimiento de un tribunal o una instancia de solución oportuna de conflictos. Adicionalmente, se propondrá la política de compra pública sostenible, se fortalecerán las capacidades de los compradores públicos y se hará seguimiento y socialización de resultados sobre el comportamiento del sistema a través de una batería de indicadores.

En lo que a contratación con pueblos y comunidades indígenas se refiere, las entidades estatales, cuando se trate de contratación directa, contratarán de manera preferente con aquellas que tengan capacidad legal para contratar, garantizando en todo caso, el cumplimiento del principio de selección objetiva de que tratan la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y demás normas modificatorias y reglamentarias así como la protección de la integridad cultural de los pueblos indígenas. Para ello se tendrá en cuenta:

1. Si el contratista es: 1) cabildo, 2) autoridad tradicional debidamente registrada, 3) asociación de autoridades tradicionales indígenas de que trata el Decreto 1088 de 1993 o, 4) territorios indígenas en el marco de la normatividad vigente, el proceso de contratación se realizará de acuerdo con lo establecido en el literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.
2. Si el contratista es una organización indígena representativa de uno o más pueblos indígenas, el proceso de contratación se realizará cumpliendo con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, su reglamentación y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Por último, se fomentará la participación de la sociedad civil en el sistema de compra pública y se realizará un estudio sobre el perfil del comprador público colombiano para 1) establecer las competencias del nivel profesional técnico básico, profesional y especializado del comprador público; y 2) identificar las brechas existentes y diseñar un plan de formación para, a partir de éste, diseñar un plan de acción para superarlas.

Meta intermedia	Línea base 2014	Meta a 2018
Entidades estatales utilizando el SECOP II	0	4.076
Sistema de información del Sistema de Compra Público Implementado	0%	100%

### c. Control y vigilancia de la inversión pública

Con el fin de garantizar el uso oportuno, eficiente, eficaz y basado en resultados de la inversión pública (SGP, SGR, PGN) se buscará incrementar la cobertura y mejorar la calidad de los mecanismos de control y vigilancia de naturaleza administrativa sobre todas las fuentes de inversión pública. Esto contemplará la armonización y simplificación de los enfoques metodológicos de control y vigilancia actuales, en particular en lo que al Sistema General de Regalías y al Sistema General de Participaciones se refiere. También incluye su escalamiento al presupuesto de inversión de la Nación ya que en la actualidad, sobre este último, no se ejerce tipo de vigilancia y control administrativos de esta naturaleza.

El proceso de unificación y articulación de los enfoques metodológicos de control será liderado por el Departamento Nacional de Planeación como ente responsable de velar por la calidad de la inversión pública y su articulación con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, se explorarán las posibilidades que permitan efectuar ajustes y consolidar los arreglos institucionales que sean del caso a fin de universalizar y configurar una única instancia especializada en el nivel nacional, responsable de las labores de control y vigilancia de la inversión. La materialización de estas acciones permitirá modernizar y fortalecer el ciclo de la inversión pública de acuerdo con estándares técnicos, ya que facilitará la integración funcional de las etapas de programación, seguimiento y evaluación, y control en instancias diferentes pero articuladas. Lo anterior también implicará la integración funcional de las labores de control y vigilancia del SGP que hoy se realizan de manera parcial en cabeza de distintas instituciones y bajo metodologías diferentes. Para esto, se asignarán y trasladarán, según corresponda, aquellas funciones en una única instancia técnica responsable.

### d. Consolidar el Sistema General de Regalías

El Sistema General de Regalías (SGR) –en operación desde 2012– representa un hito de inversión pública y arroja, en corto tiempo, resultados positivos en materia de equidad y ahorro. Las regalías han incrementado significativamente los montos de inversión disponible para municipios y departamentos, pasando de 5,45% en 2010 a 20,3% en 2013, convirtiéndose simultáneamente en un factor de convergencia regional. Actualmente, en promedio, las regalías

representan el 25,8% del total de los recursos de inversión de los municipios lo que significa que por cada 100 pesos que se invierten en los municipios del país, 26 pesos provienen de la explotación de recursos naturales no renovables. Adicionalmente, la entrada en operación del SGR, ha significado que la distribución de las regalías per cápita entre los municipios diera un salto en el coeficiente de GINI de 0,9 en 1995 a 0,46 en 2012.

No obstante lo anterior y según los resultados de la Encuesta a Alcaldes realizada en el seno de las últimas elecciones de miembros de los OCAD regionales y departamentales, se indica que un 53% de las entidades territoriales califican como primer aspecto negativo del SGR que se trate de un proceso complejo. La evidencia práctica ha demostrado que luego de transcurridos ya más de dos años desde la entrada en operación de sistema y con el propósito de hacer efectivos en su integralidad sus objetivos y filosofía (equidad; impacto regional; transparencia y uso eficiente de los recursos, y ahorro), el Gobierno Nacional se encuentra trabajando en una propuesta de ajuste al funcionamiento y operación del SGR que, bajo el marco constitucional vigente y en línea con criterios de austeridad, permitan dar solución y superar los cuellos de botella existentes, hacer más expedito y ágil el funcionamiento del sistema, fortalecer el control social en todas las etapas del ciclo presupuestal y reducir la dispersión en la asignación de recursos, mejorando en suma, a calidad de la inversión de estos recursos.

Esta estrategia, como complemento a las acciones de mejoramiento de la calidad de la inversión pública, se enfocará en la optimización de la arquitectura institucional y operacional del Sistema General de Regalías (SGR) y del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCTel), entre otras iniciativas.

En el primer caso, se buscará, bajo el marco constitucional vigente, hacer más liviana y ágil la operación del Sistema a través de la simplificación operativa de los OCAD municipales mediante la aglomeración de los 1.090 OCAD –actualmente existentes– en 32 capítulos de OCAD municipales los cuales sesionarán en el nivel departamental. La implementación de este nuevo arreglo fundado en principios de eficiencia, economía, eficacia y celeridad garantizará, en todo caso, que cada municipio conserve plena autonomía y margen de influencia sobre la aprobación de sus recursos, permitiendo al tiempo generar ahorros y hacer más operativo el Sistema mediante el aprovechamiento de economías de escala existentes y demás beneficios que se deriven de la aglomeración en el nivel departamental. En esta línea y con el fin de facilitar la concurrencia de distintas fuentes de financiación públicas o privadas que se sumen a las asignaciones de los fondos de desarrollo y compensación regional, se habilitará al DNP para que pueda presentar ante los OCAD proyectos de impacto regional.

Como medida complementaria, se simplificarán y estandarizarán los procesos, procedimientos y requisitos existentes en todas las etapas del ciclo de las regalías dando mayor claridad y certidumbre a la operación del Sistema en aspectos clave que incluyen, entre otros, el régimen de vigencias futuras y las reglas para la medición y cumplimiento de la cuota de enfoque diferencial. Adicionalmente, se buscará aclarar los actuales roles y responsabilidades en cabeza de las entidades y los sectores que participan en las distintas etapas de operación del Sistema. En esta línea, se asignarán nuevas responsabilidades a los sectores en materia de reporte periódico y

rendición de cuentas, y se monitorearán los tiempos de respuesta asociados a la emisión de conceptos técnicos, por ejemplo, así como a los procesos de viabilización de proyectos, entre otros procesos, determinantes para otorgar mayor dinamismo y fluidez al Sistema. Los resultados de tales mediciones se reportarán y divulgarán sistemáticamente en los tableros de control de la Presidencia de la República.

De otra parte y con el propósito de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema General de Regalías, en particular en lo relacionado al impacto regional de las inversiones, se incorporarán criterios de priorización de los proyectos de inversión a ser aprobados en el marco de los OCAD y con cargo a los recursos de los fondos de Compensación y Desarrollo Regional<sup>50</sup>. Esto permitirá orientar más estratégicamente las decisiones de los OCAD, mejorar la asignación, y reducir la dispersión al considerar entre estos criterios aspectos como los rezagos presentes en la región, el departamento o el municipio en cuanto a la provisión de bienes y servicios básicos, el impacto potencial esperado de los proyectos, la alineación con la prioridades de desarrollo de la Nación y el nivel de avance en la estructuración de proyectos, entre otros. Así mismo, se incorporarán líneas programáticas en la estructura del presupuesto bienal consistentes con las del Presupuesto General de la Nación. Esto con el fin de reducir la dispersión de las inversiones en pequeños proyectos de bajo impacto y garantizar que las regalías efectivamente se traduzcan en desarrollo económico y social para las regiones.

Finalmente, el Gobierno nacional constituirá la ventanilla única para la gestión integral de los proyectos del Sistema General de Regalías, de iniciativa de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Para optimizar el funcionamiento del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación, e incrementar el impacto de las cuantiosas inversiones que en la actualidad se realizan en este campo, también se incorporarán líneas y estructuras programáticas que faciliten la alineación estratégica y la focalización. Con esto se buscará garantizar la concurrencia de esfuerzos entre las entidades territoriales y la Nación en torno a los grandes objetivos y metas de desarrollo del país en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En esta línea se fijarán los lineamientos de política que permitirán articular el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con las políticas de inversión de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías. Asimismo, se diseñarán soluciones en materia de propiedad intelectual que se traduzcan en normas sobre la materia que brinden seguridad jurídica y garanticen los derechos de propiedad de los proponentes y demás agentes que participan en la formulación de proyectos a ser financiados con recursos del FCTel, serán también determinantes. En paralelo, también se consolidará una estrategia de vinculación de agentes privados para la estructuración y formulación de proyectos de CTel.

---

<sup>50</sup> Ley 1744, artículo 40.

Como complemento de las medidas encaminadas a otorgar certidumbre a los proponentes interesados en presentar proyectos con cargo a este fondo, será necesario el fortalecimiento de las capacidades de los entes territoriales, lo que en la práctica significará brindarles asistencia técnica especializada en la estructuración de proyectos de este tipo. Tales intervenciones deberán ser complementadas con la actualización de los instrumentos básicos que permitan facilitar el proceso de formulación de proyectos de CTel (por ejemplo, guías sectoriales) con miras a precisar el alcance de las definiciones clave, determinantes en la definición de las actividades de este tipo financiables con cargo a los recursos del SGR. Finalmente y para garantizar el adecuado funcionamiento de este fondo, será necesario fortalecer los arreglos institucionales de coordinación, las reglas de operación y la asignación de roles y responsabilidades a cargo de los distintos actores que intervienen en la gestión del FCTel del SGR.

#### **e. Incrementar los ingresos de las entidades territoriales**

Con el fin de fortalecer la gestión territorial y garantizar el financiamiento de las competencias presentes y futuras de las entidades territoriales, el Gobierno nacional en cabeza del MHCP y el DNP explorará diferentes alternativas para modernizar y dinamizar las rentas territoriales, con el objeto de brindarles mayor autonomía en el manejo de los recursos, generar nuevos espacios tributarios y corregir las deficiencias existentes en los impuestos departamentales y municipales. Con este propósito, algunas acciones específicas cuya viabilidad se examinará incluyen el fortalecimiento del impuesto predial con la actualización de catastros en municipios con menor dinámica de recaudo, el desarrollo de instrumentos de gestión de ingresos que puedan ser adoptados por las entidades territoriales, a través de esquemas de demanda, y el impulso al desarrollo de capacidades para la gestión tributaria, departamental y municipal, entre otras. Para el caso de las ciudades capitales el Gobierno Nacional evaluará la posibilidad de asignarles la competencia para la actualización del catastro y la implementación del auto avalúo catastral como mecanismo para mejorar las finanzas municipales, entre otras. Para el caso de las ciudades capitales el Gobierno nacional evaluará la posibilidad de asignar a éstas la competencia para actualizar el catastro y la implementación del auto avalúo catastral como mecanismo para mejorar las finanzas municipales, entre otras. Adicionalmente, el Gobierno nacional podrá suscribir convenios con entidades nacionales y territoriales a fin de integrar varias fuentes de recursos, dirigidas a modernizar los procesos de generación de ingresos en los territorios.

Paralelamente, el MHCP, en el marco del Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial y con el apoyo del DNP, brindará acompañamiento a un grupo de administraciones territoriales para corregir ineficiencias en los procesos administrativos de recaudo (de tributos como: predial, ICA, la sobretasa a la gasolina, estampillas e impuestos a los vehículos automotores). Para este propósito, se apoyará en la identificación y promoción de buenas prácticas y propiciará la cooperación horizontal entre entidades territoriales. Algunos beneficios de estas acciones incluirán la eliminación de exenciones no pertinentes, la definición de tarifas diferenciales, la puesta en marcha de estrategias de recaudo anticipado y de procedimientos eficientes de fiscalización, entre otros. Para ello, el Gobierno nacional, con el liderazgo del MHCP revisará la normatividad tributaria territorial para estudiar alternativas encaminadas a eliminar destinaciones específicas que no

sean ya procedentes, así como para modernizar procedimientos tributarios que faciliten el cobro de tributos como el Impuesto de Industria y Comercio.

De manera complementaria al objeto de incrementar los recursos propios territoriales, el Gobierno nacional, con la coordinación del DNP y el MHCP, presentará una propuesta de ajuste normativo para realizar algunas modificaciones a la composición, distribución y destinación del Sistema General de Participaciones (SGP), para que esta fuente fundamental de recursos promueva un mayor avance en el desarrollo territorial y en el alcance de metas sectoriales y se haga más efectiva su articulación con otras fuentes de financiamiento.

Por otra parte, con el objeto de garantizar la viabilidad fiscal de las entidades territoriales y brindarles un mayor margen de maniobra en relación con sus gastos de funcionamiento, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), explorará la viabilidad de impulsar un proyecto de reforma a la Ley 617 del 2000. De ser procedente, este proyecto será discutido con las entidades territoriales y su objeto será flexibilizar y ajustar los indicadores de funcionamiento y la forma de categorizar a los departamentos y municipios a la realidad actual, además de resolver otras problemáticas como la de los gastos asociados a las contralorías, personerías y cuerpos colegiados.

El mayor esfuerzo en la cobertura del pasivo pensional ha permitido que el número de entidades territoriales beneficiadas con la cobertura total de su pasivo pensional ascienda a 492, sin embargo, contando con esfuerzos de parte de las mismas entidades, es posible que el número de entidades territoriales que tengan cubiertas sus obligaciones pensionales en el 2018, ascienda a 686, es decir más del 60% de estas entidades. Por lo mismo, se contemplará una reforma legal al Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), que permita que los departamentos que hayan cubierto el 85 % o más de su pasivo pensional, puedan desahorrar del fondo un porcentaje de sus fuentes para inversión en los territorios.

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta a 2018
Porcentaje de crecimiento real de los ingresos de los municipios con entorno de desarrollo intermedio e incipiente	10 %	17 %

#### **f. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la estructuración de proyectos**

Una eficiente gestión del gasto público depende en gran parte de la capacidad técnica e institucional existente para formular y estructurar proyectos de buena calidad en el nivel nacional y territorial. Para mejorar esta capacidad, el Plan Nacional de Desarrollo contempla acciones de tecnificación de los procesos de estructuración, complementadas con acciones de asistencia técnica aplicada a las entidades públicas.

Entre las acciones a implementar en este campo se incluyen: 1) la formulación de metodologías, guías e instrumentos técnicos y legales estandarizados (pliegos de condiciones, términos de referencia, contratos, entre otros) con el “sello DNP”, así como la construcción de un portafolio de proyectos referenciables y metodologías para su estructuración; 2) el diseño e implementación de

nuevos esquemas legales y financieros para movilizar, agilizar y canalizar recursos del sector público y privado hacia labores de preinversión nacional y territorial; y, 3) la promoción de la oferta institucional existente para prestar servicios de estructuración de proyectos y su articulación con las necesidades del orden nacional y territorial.

Con estos propósitos, a través del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) se implementará un esquema institucional que sirva de vehículo para la estructuración de proyectos para las entidades territoriales. Mediante este esquema se prestará asesoría y asistencia técnica para que sus programas cumplan con los mejores estándares de diseño y ejecución, cuenten con mecanismos de financiación novedosos y puedan jalonar fuentes de financiación pública y privada para la financiación de los mismos. En este mismo marco, Fonade servirá de vehículo para elaborar estudios de prospectiva para el desarrollo regional de mediano y largo plazo.

Para promover acciones diferenciadas de fortalecimiento, se adelantará un proceso de concertación que permita en un plazo no mayor a 6 meses ajustar y definir metodologías específicas e instrumentos para la formulación de proyectos, orientación de la inversión y de las políticas públicas, y el seguimiento integral de la inversión en los procesos con los pueblos indígenas.

Por último, con el objetivo de especializar los servicios que presta Fonade en aspectos funcionales a la materialización de los objetivos de este Plan Nacional de Desarrollo y sus instrumentos (SGR, contratos plan), se promoverá su adecuación organizacional alrededor de dos líneas de negocio: 1) estructuración de proyectos; y 2) gerencia integral de programas y proyectos estratégicos. Lo anterior, permitirá convertir a Fonade en un vehículo de impulso de la calidad de inversión, particularmente en relación con las iniciativas de desarrollo en los territorios.

#### **Objetivo 6. Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional**

Para continuar con la política de promoción y aseguramiento de los intereses nacionales que ha impulsado el gobierno desde el último cuatrienio, se fortalecerá y diversificará geográfica y temáticamente la política exterior y se focalizará la demanda de la cooperación internacional. Esta estrategia se materializará a través de seis acciones. La primera de ellas consiste en la diversificación de la agenda de política exterior hacia sectores ejes del desarrollo nacional (educación, agricultura, infraestructura, ambiente, energía, y comercio) fortaleciendo las relaciones bilaterales y velando por el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Esta acción se llevará a cabo, por una parte, fortaleciendo de las relaciones bilaterales con los socios tradicionales y no tradicionales con visitas de alto nivel, misiones técnicas, proyectos de cooperación y acuerdos que desarrollen y den continuidad a los compromisos que se derivan de tales relaciones, y por otra parte, promoviendo a Colombia como un país contemporáneo, innovador, diverso, inclusivo y comprometido con la búsqueda de la convivencia pacífica desde el Plan de Promoción de Colombia en el Exterior.

La segunda acción para la materialización de esta estrategia consiste en la consolidación de la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales para la defensa y promoción de los intereses nacionales. Para ello, Colombia participará activamente en los Mecanismos de Concertación e Integración Regionales,

profundizando el diálogo político e implementando acciones entre los Estados miembros para facilitar la cooperación, fortalecer el desarrollo, consolidar la institucionalidad propia de cada mecanismo y la ejecución de proyectos conjuntos.

Por lo anterior, se llevarán a cabo las siguientes iniciativas: 1) promover, defender y mejorar el posicionamiento de los intereses nacionales en escenarios multilaterales, fortaleciendo la presencia del país en espacios de toma de decisiones sobre temas estratégicos en materia económica, social y ambiental; 2) procurar el mejor posicionamiento de los intereses del país en los escenarios multilaterales, promoviendo al interior de los mismos la visión nacional sobre temas de atención prioritaria e impulsar la presencia de nacionales colombianos en posiciones estratégicas de los Organismos Internacionales; 3) establecer alianzas internacionales con países, organizaciones de la sociedad civil y la academia, en relación con las políticas globales de drogas, y a la formulación de políticas que incorporen nuevos enfoques, con el fin de obtener mejores resultados; y 4) difundir en las instancias multilaterales, globales, regionales y subregionales los esfuerzos que desarrolla el Estado colombiano para garantizar la protección y el respeto de los Derechos Humanos en el territorio Nacional, y privilegiar el intercambio de buenas prácticas en la promoción y protección de los mismos.

La tercera acción estará encaminada a fortalecer la política migratoria y el servicio consular para ampliar la atención e integración de los colombianos en el exterior y retornados, y para facilitar la movilidad y seguridad de los migrantes. Para ello es central la ampliación de la atención y vinculación de colombianos en el exterior acercando el servicio consular a los connacionales, apoyándolos en materia de emprendimiento, acompañamiento al retorno, fortalecimiento del capital social y desarrollo de estrategias de difusión de los servicios, a través del afianzamiento y fortalecimiento de la presencia institucional, la infraestructura, el talento humano, la tecnología y la articulación nacional e internacional.

Esto se reflejará en la preparación del país para enfrentar y atender de manera adecuada el crecimiento de los flujos migratorios los cuales constituyen factores de desarrollo económico y social; y propender por una migración en condiciones de seguridad para colombianos y extranjeros en el marco de una política integral migratoria. Para esto, deberá adecuarse la normatividad migratoria nacional a los acuerdos bilaterales o multilaterales que suscriba Colombia en cuanto a movilidad de personas.

Otras acciones como la exención de visados de los nacionales, respetando las decisiones soberanas y discrecionales por parte de otros Estados, serán impulsadas por el Gobierno nacional en su conjunto, así como la ampliación y la generación de nuevas estrategias para promover la canalización de las remesas hacia el ahorro y la inversión.

La cuarta acción prevé impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos. Para ello, se desarrollará un plan alineado con la estrategia de cierre de brechas y convergencia regional de los departamentos y municipios de frontera, bajo la arquitectura institucional liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores diseñada en la política pública “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”. Sumado a lo anterior, se fortalecerá la operación de pasos de frontera, de los Centros Nacionales de Atención Fronteriza (Cenaf) y los Centros Binacionales de Atención Fronteriza (Cebaf), así como la regulación de las condiciones de transporte en las fronteras.

Adicionalmente, entre otros mecanismos, se construirán e implementarán mecanismos binacionales tales como los Planes Binacionales de Desarrollo Fronterizo que ya se han construido con Perú y Ecuador, que permitan la ejecución conjunta de programas y proyectos transfronterizos para el beneficio común de las comunidades limítrofes que, además de incidir en el desarrollo de estas zonas, contribuyan con la construcción colectiva de la paz. Para ello, será necesario promover, en coordinación con las demás entidades del Estado, la defensa de los intereses nacionales frente a posibles amenazas que deriven en la vulneración de su integridad territorial o de su soberanía o en el uso o explotación indebida de sus recursos.

Con la quinta acción se fortalecerán institucionalmente las entidades del sector Relaciones Exteriores para el desarrollo de una gestión eficiente y transparente. Esto se logrará a través de 1) la normalización y fortalecimiento del empleo, garantizando personal suficiente y competente para la prestación de un servicio profesional, oportuno, con plena cobertura y de calidad; 2) implementar la estrategia de Gobierno en Línea para actualizar las tecnologías de la información y comunicaciones y así prestar un mejor servicio y aumentar la participación ciudadana; y 3) mejorar la infraestructura física de las sedes de las misiones de Colombia en el exterior y en zonas de frontera, la adquisición de sedes y la apertura de representaciones diplomáticas en atención a las prioridades de la política exterior para la consolidación de una gestión eficiente, transparente y centrada en las necesidades del ciudadano.

Con la sexta acción, se consolidará la oferta y la demanda de cooperación internacional en función de los objetivos de política exterior y los pilares de este Plan Nacional de Desarrollo: paz, equidad y educación, y se afianzarán las relaciones y consolidarán las estrategias regionales con América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Asia Central, y África.

Finalmente, se posicionará a Colombia como oferente de buenas prácticas a través de la cooperación Sur-Sur, y se fortalecerán los mecanismos de coordinación y seguimiento con que cuenta el Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Para tal fin se construirá, con las entidades competentes, una hoja de ruta que defina los lineamientos sobre los cuales debe enfocarse la cooperación internacional y que permita implementar las acciones descritas.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Actividades culturales, académicas y deportivas de promoción de Colombia en el exterior	1098	1065
Participación en foros regionales y multilaterales para la promoción y defensa de intereses nacionales	63	155
Consulados móviles instalados	521	445
Puntos totales de atención migratoria fortalecidos	64	67
Municipios y corregimientos departamentales fronterizos intervenidos con proyectos de impacto social y económico en zonas rurales	0	20

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Intervenciones para atender las prioridades de la política exterior y el servicio al ciudadano fortalecidas	125	104
Instrumentos, programas y proyectos de cooperación internacional negociados	74	81
Instrumentos de cooperación bilateral diseñados	28	31
Instrumentos de cooperación multilateral diseñados	11	12
Nuevos programas bilaterales de cooperación Sur-Sur, en operación	31	34
Nuevas estrategias regionales de cooperación Sur-Sur, en operación	4	4

#### D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos

Las estrategias contenidas en la siguiente tabla, son resultado de la Consulta previa del PND 2014-2018 con las organizaciones que integran la Mesa Permanente de Concertación de los pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rom, con las respectivas entidades del Gobierno nacional que aparecen en la columna de Entidad Responsable.

Las estrategias contenidas en estas matrices se revisaron de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Constitucionalidad
2. Legalidad
3. Pertinencia cultural
4. Correspondencia con las líneas y el planteamiento estratégico del PND
5. Adecuación a la temporalidad del PND

Al momento de la programación, los proyectos identificados deberán cumplir con los procedimientos de viabilidad técnica, cultural y administrativa, conforme a la normatividad vigente.

**Objetivo 7. Desarrollo y consolidación de las formas de gobierno propio, que contribuya al mejorar las relaciones entre los pueblos indígenas, el pueblo Rrom, sus respectivas organizaciones y la institucionalidad del Gobierno Nacional.**

**a. Pueblos indígenas**

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
1	Consolidación de una propuesta para poner en funcionamiento las entidades territoriales indígenas.	Ministerio del Interior (Dirección de Consulta Previa), Ministerio de Hacienda y Crédito Público
2	Formular e implementar un plan de formación en liderazgo para mujeres y jóvenes indígenas.	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías)
3	Construcción, concertación, consulta e implementación del Decreto de áreas no municipalizadas.	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías)
4	Involucrar a las autoridades indígenas en las fases de la ruta PARD (Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos) para la protección a NNA indígenas.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
5	Fortalecimiento de los sistemas de gobierno propio de los Pueblos y Comunidades Indígenas mediante el apoyo al desarrollo de la infraestructura ceremonial requerida para su ejercicio.	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías)
6	Fortalecimiento de los espacios de concertación nacional (Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas-MPC y Mesa Regional Amazónica-MRA).	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías)
7	Asignación de la Bolsa de Fomento para el Fortalecimiento de la institucionalidad de las organizaciones de los Pueblos indígenas.	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías) y Departamento Nacional de Planeación
8	Financiamiento de proyectos para el ejercicio de la Gobernabilidad Indígena de acuerdo a la priorización que se haga en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas-MPC.	Ministerio del Interior (Dirección de Desarrollo Territorial y Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías)
9	Adecuar conjuntamente la producción estadística oficial para Pueblos Indígenas, basada en las buenas prácticas y estándares nacionales e internacionales sobre estadísticas, protegiendo la diversidad étnica y cultural. En los casos en que se realicen encuestas y/o módulos específicos para medir las realidades particulares de los Pueblos	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
	Indígenas se adelantarán procesos de concertación.	
10	Realización del proceso de consulta y concertación con los Pueblos Indígenas para el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías)
11	Gestionar el apoyo de la cooperación internacional a iniciativas presentadas por las autoridades y organizaciones indígenas que respondan a la priorización geográfica y temática de la agenda de cooperación internacional.	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), Ministerio de Relaciones Exteriores
12	Promover y fortalecer escenarios de coordinación interadministrativa entre las Autoridades indígenas y las autoridades departamentales y municipales.	Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías)
13	Formulación e implementación concertada de la política pública de los derechos de poblaciones indígenas en contextos urbanos.	Ministerio del Interior
14	Proceso de socialización y apropiación local del Decreto 1953 de 2014 con la participación directa de las organizaciones indígenas.	Ministerio del Interior
15	Fortalecer el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, mediante la realización de foros, espacios de diálogo y otros, con la sociedad colombiana, definidos conjuntamente entre las autoridades y organizaciones indígenas y el Gobierno Nacional.	Ministerio del Interior (Dirección de Consulta Previa y Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías)
16	Construcción participativa de documentos CONPES que afecten directamente a Pueblos Indígenas.	Departamento Nacional de Planeación
17	Dar continuidad al proceso de formulación del CONPES de política pública integral indígena, incorporando el tema de adecuación institucional.	Departamento Nacional de Planeación

## b. Pueblo Rrom

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
------	-------------	----------------------------

Núm.	Estrategias	Instituciones responsables
1	Realización del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda incorporando el enfoque étnico con la categoría Rrom en el formulario censal y la participación activa del pueblo Rrom en el proceso de concertación y recolección de la información.	DANE
2	1. El Departamento Nacional de Planeación incorporará las líneas de acción orientadas a la garantía de derechos colectivos del Pueblo Rrom en el Plan Nacional de Desarrollo. 2. Para los planes de desarrollo departamental y municipal el Departamento Nacional de Planeación remitirá la directriz a las entidades territoriales en donde existe presencia de las Kumpaño y organizaciones registradas ante el Ministerio del Interior para incluir con el enfoque diferencial la garantía de derechos para el Pueblo Rrom en los planes de desarrollo territoriales. 3. El Departamento Nacional de Planeación en interacción con las entidades territoriales a través de las secretarías de planeación, gestionará la participación de delegados del Pueblo Rrom en los Consejos Territoriales de Planeación en los municipios y departamento con presencia de las Kumpaño y organizaciones registradas ante el Ministerio del Interior.	Departamento Nacional de Planeación
3	Se desarrollará una estrategia de sensibilización y capacitación dirigida a las servidoras y los servidores públicos, de los municipios y departamentos en donde se encuentran las kumpaño registradas ante el Ministerio del Interior para el fortalecimiento de la atención y visibilización del pueblo Rrom.	Ministerio del Interior
4	1. Garantizar los espacios de participación de las comunidades del Pueblo Rrom que habitan en municipios fronterizos, en las comisiones regionales para el desarrollo de frontera en el marco del documento CONPES 3805, prosperidad para las fronteras de Colombia. 2. Coordinar y articular un proyecto de fortalecimiento de desarrollo social y económico dirigido al pueblo Rrom con presencia en zona de frontera.	Ministerio de Relaciones Exteriores/Cancillería
5	Las metas acordadas con el Pueblo Rrom serán objeto de seguimiento durante los próximos cuatro años. En el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA, se incluirá un componente especial para el seguimiento, mediante el diseño y la definición concertada de un tablero de control, con indicadores de producto y resultado, que den cuenta de los principales resultados obtenidos durante el periodo 2010-2014. El proceso de construcción del tablero de control toma como punto de partida la batería de indicadores propuesta por el pueblo Rrom, que más adelante será concertada con los sectores, quienes son los responsables del reporte de la información en el sistema.	Departamento Nacional de Planeación

## Bibliografía

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2014). USD\$ 2.200 millones gestionados en el cuatrienio. *Revista Cooperando* 8.
- ANDJE. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado). (2014). Informe sobre Actividad Litigiosa de la Nación. Bogotá D. C.: ANDJE.

- Colombia Compra Eficiente. (2014). *Informe de Rendición de Cuentas 2012-2013*. Bogotá D. C.: Colombia Compra Eficiente.
- Colombia Compra Eficiente. (2014). *Sistema de Contratación Pública (SECOP). Cálculos Colombia Compra Eficiente*. Bogotá D. C.:
- Comisión Nacional del Servicio Civil. (2013). *Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría*. Bogotá D. C.: Comisión Nacional del Servicio Civil.
- Comité de apoyo técnico de la política de rendición de cuentas. (2014). *Manual Único de Rendición de Cuentas (MURC)*. Bogotá D. C.: Comité de apoyo técnico de la política de rendición de cuentas.
- Consejo Nacional de Planeación. (2015). *Concepto a las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá D. C.: Consejo Nacional de Planeación.
- DAFP. (Departamento Administrativo de la Función Pública). (2014). *Informe de Rendición de Cuentas Sector Función Pública*. Bogotá D. C.: DAFP.
- DAFP. (2014). *Visión de Buen gobierno*. Bogotá D. C.: DAFP.
- DANE. (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas). (2013). *Plan Estadístico Nacional*. Bogotá D. C.: DANE.
- DANE. (2013). *Encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional. Encuesta*. Bogotá D. C.: DANE.
- DANE. (2014). *Inventario Nacional de Operaciones Estadísticas*. Recuperado de <http://190.25.231.251:8080/senApp/module/pe/index.html>.
- Decreto 2482 de 2012, por el cual se establecen los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, y su evaluación a través del Formulario Único de Avances a la Gestión.
- Decreto Ley 4170 de 2011, por el cual se establece la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2010). *Rendición de cuentas (Documento CONPES 3654)*. Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2012). *Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial. Borrador del Diagnóstico. Versión para discusión interna*. Bogotá. D. C.: DNP.
- DNP. (2013). *Equidad de género para la mujeres (Documento CONPES 161)*. Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2013). *Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (Documento CONPES 167)*. Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2013). *Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado (Documento CONPES 3784)*. Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2013). *Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano (Documento CONPES 3784)*. Bogotá D. C.: DNP.

- DNP. (2014). Mejora normativa: Análisis de Impacto (Documento CONPES 3816). Bogotá D. C.: DNP.
- Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1530 de 2012, Sistema General de Regalías.
- Ley 1573 de 2012, por medio del cual se penaliza a las empresas y personas que en sus transacciones comerciales, ofrezcan, prometan, den dinero o gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros, para beneficiarse en sus negocios.
- Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional.
- Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública.
- Ley 1953 de 2014, por medio del cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2014). *Una política exterior integracionista, global y pragmática, pensada en la gente..* Bogotá D. C.: Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina de Planeación.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Estatuto Anticorrupción. Bogotá D. C. MININTERIOR.
- OCDE. (2013). Estadísticas Territoriales y Sistema de Información. París: Francia.
- OCDE. (2013). *Framework for Statistics on the Distribution of Household Income. Consumption and Wealth*. París: Francia
- OCDE. (2013). *Memorando inicial, hoja de ruta para la adhesión de Colombia*. París: Francia
- OCDE. (2013). *Public Governance Reviews Colombia: Implementing Good Governance*. París: Francia
- OCDE. (2014). *How's life in your region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*. OCDE. París: Francia
- ONU. (Organización de las Naciones Unidas) (2010). Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2. *Informes estadísticos*. Serie M No. 67.
- ONU. (2013). Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales. (1994-2013). Recuperado de <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>
- Transparencia Internacional. (2013). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Unión Temporal Econometría Consultores SEI S. A. (2014). Levantamiento de la línea de base de los fondos de desarrollo regional y de compensación regional que permita una futura identificación y evaluación de sus impactos. Bogotá D. C.: DNP-DSEPP.
- United Nations. (2008). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*. New York: United Nations.



## X. Crecimiento verde

### A. Diagnóstico

#### 1. Crecimiento económico en una senda ambientalmente insostenible

La economía colombiana tuvo un sólido crecimiento en los últimos años, con un promedio anual del 4,3 % entre 2000 y 2012, a través del cual se ha logrado la disminución de pobreza y desigualdad, con un incremento del ingreso per cápita nacional. Sin embargo, el indicador de ahorro neto ajustado para el mismo periodo sugiere que desde el punto de vista ambiental, el crecimiento económico posiblemente no es sostenible<sup>1</sup>, debido a que la riqueza total se está agotando (Banco Mundial, 2014, p. 7). La economía colombiana es más intensiva en la utilización de recursos, que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con presiones sobre los recursos naturales ejercida por la industria extractiva, la ganadería extensiva, la urbanización y la motorización (OCDE, ECLAC, 2014, pp.13, 23).

La capacidad efectiva de generación de electricidad instalada en Colombia a través de plantas hidráulicas es del 64 %, lo cual se constituye en el principal factor que hace que Colombia ocupe el cuarto puesto de 129 países en el *ranking* de sostenibilidad ambiental del World Energy Council, por encima de todos los países de la OCDE exceptuando Suiza. Sin embargo, el 31 % de la capacidad efectiva de generación de electricidad proviene de plantas térmicas y solamente el 4,5 % de fuentes no convencionales de energía renovable (UPME, 2014, p. 69).<sup>2</sup> Bajo escenarios de reducción de la precipitación, la generación térmica podría incrementarse, generando un aumento en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), las cuales actualmente representan el 8,5 % de las emisiones del país (Ideam, 2009, p. 25).

Las emisiones de GEI del sector transporte corresponden al 12 % del total de emisiones, siendo el modo carretero el responsable del 90 % (Ideam, 2009, p. 25). Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que el sector se ha caracterizado en la última década por su tendencia al modo carretero, con una participación del 73 % en el transporte de carga nacional frente a una participación mínima de los modos férreo (0,03 % sin incluir carbón), fluvial (1 %) y cabotaje (0,2 %) (Ministerio de Transporte, 2013, p. 49). El sector también se caracteriza por costos logísticos altos con incrementos del 60 % entre 2010 y 2013 (Banco Mundial, 2014). En cuanto al transporte urbano, existe una fuerte tendencia hacia la motorización, lo que se refleja en un incremento de motos del 212 % entre 2000 y 2010 (Hidalgo, 2014). Esta situación dificulta la movilidad urbana, lo cual se refleja en cerca de 7 millones de horas perdidas por año en Bogotá y 4 millones en otras ciudades con pérdidas aproximadas al 2 % del PIB por congestión (Hidalgo, 2014). Sin embargo, se reconocen los avances para disminuir la motorización con

---

<sup>1</sup> Hace referencia al indicador de ahorro neto ajustado del Banco Mundial, usado como medida de sostenibilidad de las economías, que muestra la verdadera tasa de ahorro en una economía después de considerar el agotamiento de los recursos naturales y los daños por contaminación.

<sup>2</sup> Las plantas menores están representadas principalmente por plantas hidráulicas y, en menor proporción, en centrales térmicas de gas y el parque eólico Jeparachi.

iniciativas exitosas en ciudades como Montería, Medellín y Bogotá, que permitieron alcanzar entre el 8 % y el 30 % de los viajes en bicicleta o a pie (Franco, 2012), (DNP, 2012 y 2013), (Popayán, 2013), (Neiva, 2007). Como resultado de ello, se logró un aumento entre 2009 y 2014 del 2 % en el uso de modos no motorizados (bicicleta y a pie).

El sector agropecuario tiene un alto consumo de suelo y agua; cerca de 35 millones de hectáreas están ocupadas por pastos y herbazales para ganadería de las cuales solo 15 millones son aptas para dicho fin (IGAC, 2012), generando conflictos por el uso del suelo. Alrededor del 54 % del agua del país es utilizada por dicho sector (Ideam, 2010b, p. 175). La producción agropecuaria contribuye con cerca del 38 % del total de GEI (sin contar las relacionadas con cambios en el uso del suelo) con estimaciones que indican que las emisiones por esta fuente podrán crecer a una tasa anual equivalente del 1,4 % en el periodo 2010-2040 (Universidad de los Andes, 2014, p. 13). Este sector, al igual que el de minas, hidrocarburos e industria tienen un alto potencial para la reducción de sus emisiones implementando mejoras en las técnicas y prácticas de producción, las cuales incrementan el desempeño ambiental de los sectores y su productividad. Actualmente, la minería de carbón representa el 1,8 % de las emisiones totales del país, el petróleo y gas natural el 2,4 %, y los procesos industriales y consumo de combustibles fósiles con fines energéticos en industria y construcción el 12 % (Ideam, 2009, p. 25).

Asociados a los modelos de producción y al comportamiento de la población, se presentan efectos en el ambiente y en la salud humana que representan altos costos para la sociedad. Por ejemplo, se ha estimado que los costos relacionados con la contaminación del aire urbano e intramural y los sistemas inadecuados de agua, saneamiento e higiene alcanzan cerca del 2 % del PIB<sup>3</sup> (Banco Mundial, 2014, p. 2). Algunos de estos costos están asociados a la baja capacidad de tratamiento de aguas residuales que actualmente representa tan solo el 33 % (Banco Mundial, 2014, p. 12). De la misma manera, hay retos en la adecuada disposición y tratamiento de residuos sólidos, aún existen 228 municipios que tienen botaderos a cielo abierto (SSPD, 2013); hay cerca de 7 ciudades con más de 100 mil habitantes que se encuentran en riesgo ambiental por el término de la vida útil de los rellenos sanitarios y solo el 15 % de los residuos producidos se aprovecha.

Por otra parte, el uso y exposición por mercurio utilizado en la minería de oro artesanal y de pequeña escala ha generado efectos en la salud humana, que por ejemplo para la región de Antioquia, alcanza los \$ 231.000 millones de pesos (Banco Mundial, 2014, p. 16), valor que es 2,5 veces superior al PIB del departamento de Antioquia para el año 2013. Adicionalmente, se ha estimado que el beneficio del oro emite y libera al ambiente aproximadamente 298 toneladas anuales de mercurio (MADS, 2012, p. 57). En este sentido, el país ha avanzado para hacer frente a esta problemática con la expedición de la Ley 1658 de 2013 sobre reducción y eliminación de mercurio y formuló el Plan Único Nacional de Mercurio.

---

<sup>3</sup> El costo medio anual para el año 2010 de la contaminación del aire urbano se estima en \$ 5,7 billones (1,1 % del PIB), la contaminación del aire intramural se estima en \$ 1,1 billones (0,2 % del PIB), y los costos por sistemas inadecuados de agua, saneamiento e higiene representan \$ 3,4 billones (0,7 % del PIB).

## 2. Degradación de ecosistemas, contaminación y conflictos ambientales

El rápido crecimiento económico ha generado beneficios para la sociedad y, a su vez, desafíos para la conservación, gestión y aprovechamiento sostenible del capital natural del país. En las últimas décadas, la actividad económica y la presión poblacional han desencadenado transformaciones en el territorio que imponen retos crecientes sobre la biodiversidad y los sistemas que de esta dependen. El inadecuado uso y ocupación del territorio, el conflicto armado y la degradación de la calidad ambiental han creado condiciones de conflicto, que requieren ser abordados a partir del ordenamiento y la gestión ambiental sectorial, aportando a la construcción de un país más equitativo y en paz.

Colombia tiene más de 114,1 millones de hectáreas de superficie continental, de las cuales el 51,8 % en el 2013, correspondían a bosques naturales (Ideam, 2013, p. 8). Sin embargo, la pérdida de cobertura vegetal sigue siendo un reto para el país. En el periodo comprendido entre 1990 y 2010, Colombia perdió cerca de 6 millones de hectáreas en bosques. Si bien la tasa anual de deforestación ha disminuido de 310.000 hectáreas en el 2010 al 2013, sigue siendo alta con 120.933 hectáreas deforestadas en el año (Ideam, 2014). Esta problemática se hace más relevante al considerar que los bosques naturales de Colombia almacenan en promedio 121,9 toneladas de carbono por hectárea, lo que convierte a la deforestación en una fuente importante de GEI (Phillips, *et al.* Ideam, 2012, p. 41). Por tanto, los esfuerzos por ampliar las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas son relevantes, como la declaración durante el periodo 2010-2014 de 4.290.332 nuevas hectáreas. Dentro de estas, se destaca la ampliación del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete.

Estos procesos de pérdida y degradación de bosques se atribuyen a diferentes causas: la ampliación de la frontera agrícola, la colonización (principalmente ganadería), la minería, los incendios forestales, los cultivos ilícitos, la ampliación de infraestructura, la urbanización y la extracción de madera. Incentivar el manejo sostenible de los bosques no solo reduce la deforestación, sino también se puede constituir en una fuente de ingresos para la comunidad (MADS, PNUD, 2014, p. 8). En general, de acuerdo con la Cuarta Perspectiva Mundial para la Diversidad Biológica, si persisten los patrones actuales de consumo es poco probable que los ecosistemas se mantengan dentro de límites ecológicos seguros para el 2020 (SCDB, 2014, p. 12).

La degradación de los ecosistemas y los impactos ambientales de algunas actividades económicas han creado condiciones para la creación de conflictos socio-ambientales. Dichos conflictos están asociados al aumento gradual de la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo y al uso del suelo por parte de actividades productivas, en áreas diferentes a las de su vocación. Se ha estimado que alrededor de 486.000 hectáreas del Sistema de Parques Nacionales se encuentran afectadas por un uso y ocupación inadecuados. Parte de la problemática es generada por alrededor de 30.000 familias que, aisladas y en condiciones de pobreza, buscan los medios para subsistir, aumentando su vulnerabilidad y reduciendo su calidad de vida.

El ordenamiento territorial continental y costero, basado en la oferta de servicios ecosistémicos, junto con la generación de alternativas productivas a familias en zonas aptas y legalmente permitidas, posibilitaría mejorar la calidad de vida de la población y disminuir los conflictos

ambientales a través de la reducción de la presión y recuperación de los ecosistemas. Lo anterior es igualmente relevante en las áreas marino-costeras, en donde el desarrollo no planificado de actividades como la portuaria, la pesca, el turismo, la exploración de hidrocarburos y en general el desarrollo urbano sobre dichas zonas, ha generado procesos de degradación y erosión de ecosistemas de gran importancia como las playas, los manglares, los pastos marinos y corales. Asimismo, la desecación de cuerpos de agua, la construcción de obras de infraestructura, la contaminación, la pesca ilegal y las malas prácticas pesqueras han causado una reducción importante de la oferta pesquera continental que asciende a las 60.000 toneladas en la última década, afectando la nutrición, el empleo y las oportunidades de adaptación de millones de personas (MADS, PNUD, 2014, p. 88).

El deterioro de la calidad del aire y el agua, se concentra principalmente en áreas urbanas, afectando la calidad de vida de los colombianos, generando conflictos sociales, efectos en la salud y costos para la economía. En términos de calidad del aire, en el periodo 2007-2010 el material particulado inferior a diez micras de diámetro (PM<sub>10</sub>) superó los límites permisibles en la norma vigente<sup>4</sup> y a los estándares propuestos por la Organización Mundial de la Salud<sup>5</sup> principalmente en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander, Cundinamarca y Boyacá (Ideam, 2012b, p. 76) (OMS, 2005, p. 9, 14). A pesar de la gravedad de la problemática, solo Bogotá y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá tienen planes de descontaminación del aire (SDA, 2010, p. 1) (Toro, *et al.*, 2010, p. 10). En general, los sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire son insuficientes, ya que de las 41 autoridades ambientales, solo 19 cuentan con instrumentos de vigilancia. Adicionalmente, hace falta contar con modelos de dispersión de contaminantes atmosféricos; identificar nuevos contaminantes a vigilar, y generar y actualizar los inventarios de fuentes de emisión (Ideam, 2012, p. 66).

Por otro lado, persisten problemas importantes de contaminación en los cuerpos de agua, debido a la ocupación y deterioro de rondas y la baja cobertura y eficiencia en el tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales. El restablecimiento de la calidad ambiental requiere de acciones, inversiones y del fortalecimiento de las capacidades de las autoridades ambientales y de las entidades territoriales.

Conservar el capital natural del país, restaurar la calidad ambiental y reducir la vulnerabilidad del territorio al cambio climático requiere de un efectivo ordenamiento ambiental del territorio. En este sentido, se han hecho esfuerzos para elaborar 104 Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y para avanzar en la incorporación de criterios de riesgo según la Guía adoptada mediante Resolución 1907 de 2013. Si bien a la fecha solo 2 cuencas (ríos Chinchiná y Pamplonita) se encuentran ordenadas bajo las orientaciones de la mencionada guía, se espera avanzar en este sentido con los recursos del Fondo Adaptación.

Los retos en materia de degradación de ecosistemas, contaminación y conflictos ambientales necesitan de una institucionalidad ambiental fortalecida. Sin embargo, a pesar de medidas como la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el establecimiento de medidas para resarcir a la biodiversidad por los impactos negativos que conllevan a la pérdida

---

<sup>4</sup> En Colombia la resolución 610 de 2010 del MADS establece el límite para 24 horas de PM<sub>10</sub> en 100 µg/m<sup>3</sup> y para un año en 50 µg/m<sup>3</sup>.

<sup>5</sup> Las guías para calidad del aire de la OMS establecen que la concentración para 24 horas de PM<sub>10</sub> en un objetivo intermedio en 50 µg/m<sup>3</sup> y la concentración anual en 20 µg/m<sup>3</sup>.

de la misma<sup>6</sup>, siguen existiendo retos en la aplicación de la legislación ambiental y en el desempeño de la autoridad ambiental. Estos están asociados con sistemas de información eficientes, mayores capacidades técnicas e institucionales de las autoridades ambientales, un marco normativo menos complejo y con mayores niveles de armonización, y mejorar la coordinación entre las entidades que componen el Sistema Nacional Ambiental (Sina).

### 3. Aumento en las condiciones de riesgo

La complejidad del territorio colombiano, en el cual confluyen diversas amenazas de origen geológico e hidrometeorológico, unido al proceso de ocupación y uso del territorio han contribuido al aumento de las condiciones de riesgo de desastres. Como reflejo de lo anterior, Colombia presenta la tasa más alta de latinoamérica de desastres recurrentes provocados por fenómenos naturales, con más de 600 eventos reportados cada año en promedio (Banco Mundial, 2014, p. 6) y el décimo lugar de más alto riesgo económico derivado de dos o más peligros a causa de desastres en el mundo, en la medida que el 84,7 % de la población y el 86,6 % de los activos están localizados en áreas expuestas a dos o más peligros naturales<sup>7</sup> (Banco Mundial, 2014, p. 5).

Lo anterior, en un escenario global de cambio climático<sup>8</sup>, implica que los fenómenos de origen hidrometeorológico pueden incrementar su intensidad y recurrencia, modificando el patrón actual de amenazas y generando un mayor número de desastres, si no se atienden de manera prospectiva sus posibles implicaciones. En Colombia durante el periodo 2006-2009 el número de eventos de carácter hidrometeorológico pasó de 4.286 a 8.504 para el periodo 2010-2013, esto representa un aumento de 2,6 veces el número de eventos ocurridos (DNP-SDAS, 2014, p. 12). En consecuencia, el número de familias afectadas se incrementó en 1,5 veces, al pasar de 4,4 millones a 6,4 millones, para los mismos periodos analizados, lo que refleja el aumento de la vulnerabilidad de la población a dichos eventos<sup>9</sup>.

De no adaptarse al cambio climático, en el largo plazo los efectos sobre la economía nacional serían considerables si se tiene en cuenta que solo el impacto sobre cinco sectores<sup>10</sup> que representan un 4,3 % del PIB actual, podría generar pérdidas anuales equivalentes al 0,49 % del mismo, en el período 2010-2100, según lo señala el Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático (DNP-BID, 2014, p. 10). Este estudio también señala que estas pérdidas son evitables para el país, en la medida que los sectores involucrados realicen una gestión adecuada de los riesgos que enfrentan, incluido el cambio climático y como resultado de ello mejoren su planificación.

---

<sup>6</sup> Resolución 1517 de 2012 "Por la cual se adopta el Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad".

<sup>7</sup> La exposición incluye tanto eventos de baja frecuencia/alto impacto, tales como terremotos, tsunamis (en el Pacífico), erupciones volcánicas.

<sup>8</sup> La Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático presenta evidencias y proyecciones de dichos cambios en el territorio: ascenso del nivel del mar, derretimiento de los glaciares (Ideam, 2010, p. 212), aumento de la temperatura promedio, y cambios en la cantidad de lluvia (Ideam, 2010, p. 203).

<sup>9</sup> Cálculos DNP-SDAS. Con base en la información de los reportes de emergencias de la UNGRD. Base de datos depuradas por la SDAS.

<sup>10</sup> Agricultura (maíz tecnificado, arroz irrigado y papa); Ganadería (42 % del área sembrada con Pastos); Pesca (88 % de los desembarcos nacionales) y forestal (17 % del área sembrada). Para el sector transporte la red vial primaria.

Los desastres generan pérdidas que impactan de manera adversa la calidad de vida de la población, sus medios de vida y la competitividad de los sectores. Eventos de alta intensidad y baja recurrencia como el terremoto del Eje Cafetero, generaron pérdidas equivalentes al 1,9 % del PIB en 1999 (ERN-Colombia, 2004, p. 91); en tanto que eventos de baja y mediana intensidad pero alta recurrencia presentaron pérdidas acumuladas en el período 1970–2000, 1,4 veces mayores con respecto al PIB de 1999 que las generadas en el Eje Cafetero (ERN-Colombia, 2004, p. 40). Estos últimos eventos reducen cada vez más la capacidad de la sociedad en su conjunto para superar los desastres, de allí que uno de los mayores retos del país es reducir la vulnerabilidad creada históricamente.

De acuerdo con estadísticas de 16 países de Latinoamérica para el período 1990–2011 el riesgo frente a fenómenos hidrometeorológicos y climáticos está creciendo de manera acelerada (UNISDR y Corporación Osso, 2013, p. 6). En nuestro país, las manifestaciones del Fenómeno de “La Niña 2010–2011”, ocasionaron deslizamientos e inundaciones en gran parte del territorio nacional, que afectaron más de 3 millones de personas y generaron pérdidas estimadas en \$ 11,2 billones, los cuales representaron el 0,4 % del PIB de 2010. El 83,5 % de las pérdidas se concentraron en vivienda (38,3 %), transporte (30,2 %), energía (7,8 %) y en sectores productivos (7,2 %), donde el sector agricultura participó con el 6,8 % (BID, Cepal, 2011, p. 61). En respuesta a esta situación, Colombia actualizó su marco normativo en gestión del riesgo de desastres con la expedición de la Ley 1523 de 2012, en la cual se definieron los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de desastres.

El país ha avanzado en el conocimiento de las amenazas geológicas e hidrometeorológicas, gracias al fortalecimiento de la instrumentalización y la capacidad técnica del Servicio Geológico Colombiano (SGC) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). No obstante, no ocurre lo mismo con las amenazas de origen oceánico o antrópico no intencional. De igual manera, el país tiene grandes retos en materia del conocimiento de la vulnerabilidad y el análisis y la evaluación del riesgo en sectores y territorios.

De acuerdo con la evaluación del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a los Desastres<sup>11</sup>, en el ámbito territorial se ha identificado una débil incorporación del análisis de riesgo en los planes de ordenamiento territorial (POT)<sup>12</sup>. Asimismo, esta evaluación resalta la necesidad de mejorar los modelos de asistencia técnica por parte de las entidades.

## B. Visión

El crecimiento verde<sup>13</sup> es un enfoque que propende por un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de los recursos provea los bienes y servicios ecosistémicos que el país necesita y el ambiente natural sea capaz de recuperarse ante los impactos de las actividades productivas.

---

<sup>11</sup> Programa adelantado entre 2006 y 2013, que fue financiado con recursos del crédito BIRF 7293 CO.

<sup>12</sup> Componente ejecutado por el MVCT y con el cual se asistió técnicamente a 1.007 municipios en la incorporación del riesgo en los POT

<sup>13</sup> La OCDE define el crecimiento verde como “El fomento del crecimiento y el desarrollo económico, al tiempo que se asegura que los bienes naturales continúan suministrando los recursos y servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar. Para lograrlo, debe catalizar inversión e innovación que apunten al crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas”.

El crecimiento verde y compatible con el clima contribuye a la competitividad de los sectores, asegura la base del capital natural en cantidad y calidad, evita que las externalidades asociadas a los costos de la degradación y de los impactos de los desastres y del cambio climático se concentren en la población más pobre y vulnerable. El crecimiento verde por definición le apuesta a la *equidad* y a la reducción de la pobreza.

Un modelo de desarrollo con una apuesta de crecimiento verde representa para Colombia la oportunidad de realizar procesos productivos con una mayor eficiencia en el uso de los recursos, menores impactos sobre el entorno y mayor resiliencia ante un clima cambiante. Este crecimiento le apuesta a la *paz*, al reducir los conflictos sociales entre la población cuando se logra ordenar el territorio de acuerdo a su vocación, conservando zonas estratégicas y dejando lugar a las actividades productivas. Asimismo, garantizando la oferta de recursos en calidad y cantidad, de tal forma que el acceso a los bienes y servicios ambientales no sean los factores detonantes de nuevos escenarios de conflicto.

Para esta generación y las venideras, el crecimiento verde implica cambios transformacionales en la manera de pensar y hacer las cosas, lo que impone un reto enorme en el pilar de *educación*. Solo bajo el entendimiento de la relación estrecha entre pérdida del capital natural y el bienestar, lograremos que la sostenibilidad ambiental sea un objetivo de los sectores y territorios, que propenda por el crecimiento, la innovación y la tecnología, la inclusión social, la productividad y la competitividad del país.

Para alcanzar esta visión de crecimiento verde se plantean los siguientes objetivos de mediano plazo, los cuales permitirán a su vez avanzar en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible:

- Objetivo 1: avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono.
- Objetivo 2: proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y gobernanza ambiental.
- Objetivo 3: lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático

La visión de crecimiento verde reconoce como enfoque fundamental el crecimiento compatible con el clima, planteando acciones necesarias en materia de mitigación ante el cambio climático como la reducción de las emisiones GEI por parte de los sectores y la deforestación y degradación evitada. Asimismo, el desarrollo de estrategias para avanzar en la adaptación al cambio climático y las acciones transversales habilitantes para consolidar una política nacional de cambio climático.

El crecimiento verde en cada una de las regiones tiene énfasis particulares. En la región Caribe reducir el riesgo climático, la protección de ecosistemas y el ordenamiento marino-costero se convierte en determinante prioritario. En Pacífico el aprovechamiento sostenible a través de instrumentos económicos y buenas prácticas se constituye en la estrategia central. En Centro-Sur-Amazónica la conservación del capital natural, el control a la deforestación, la gobernanza ambiental y la protección de ecosistemas en las regiones del Macizo y la Amazonía son importantes. En Llano la conservación, la gobernanza ambiental y el manejo eficiente del recurso hídrico y el uso del suelo de acuerdo a su vocación resultan primordiales. Para la región Centro-

Orienta la protección de ecosistemas para la regulación hídrica, el uso racional del agua y el saneamiento resulta fundamental. Por último, en la región Eje Cafetero la producción sostenible y la conservación de los ecosistemas estratégicos es una tarea esencial.

## **C. Objetivos, estrategias y metas**

### **Objetivo 1: Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono.**

La implementación de un enfoque de crecimiento verde busca priorizar opciones de desarrollo y crecimiento del país, basados en la innovación y aumento en la productividad de los recursos, la producción sostenible, la reducción de los costos de contaminación y la mitigación al cambio climático, con cambios hacia procesos más eficientes e incluyentes que maximicen los beneficios económicos, sociales y ambientales, propendiendo por la equidad y la reducción de la pobreza. Esto requiere la definición de objetivos y apuestas por parte de los sectores productivos focalizadas en maximizar las sinergias entre la generación de crecimiento económico y la gestión ambiental, que aumenten el bienestar para la población colombiana, promuevan la competitividad, conserven los recursos naturales y servicios ecosistémicos considerados como la base de la economía, y permitan avanzar en el cumplimiento de compromisos internacionales en materia ambiental y desarrollo sostenible. Para lograr lo anterior, se proponen las siguientes estrategias:

#### **Estrategia 1: impulsar la transformación de sectores hacia sendas más eficientes y de bajo carbono**

Esta estrategia busca incidir sobre las tendencias de desarrollo de sectores como energía, transporte, vivienda, agua y saneamiento, agropecuario, minería, hidrocarburos, industria y turismo, con el fin de iniciar cambios transformacionales en la calidad y tipo de servicios y productos que éstos ofrecen hacia una senda de crecimiento verde. Adicionalmente, busca mejorar el desempeño ambiental de los procesos productivos a través del uso eficiente de los recursos naturales, la eficiencia energética y el desarrollo bajo en carbono, lo cual se refleja en beneficios económicos, sociales y ambientales.

A continuación se describen las acciones que realizarán los sectores para impulsar transformaciones hacia sendas más eficientes buscando lograr un crecimiento sostenible. Estas acciones se implementarán en el marco de diferentes instrumentos técnicos, normativos, económicos y de planificación de los sectores, entre los que se encuentra los Planes de Acción Sectorial de mitigación de Gases de Efecto Invernadero, GEI, de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC):

**Energías renovables y eficiencia energética:** se avanzará en la reglamentación e implementación de la Ley 1715 de 2014 sobre fuentes no convencionales de energía renovable y gestión eficiente de la energía; un esquema de incentivos para fomentar la inversión en fuentes no convencionales de energía renovable y eficiencia energética; y del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (Fenoge), para lo cual se definirá una fuente inicial de capitalización para el fondo, proveniente de la cadena de valor del sector energético.

Se realizará el diseño e implementación de una política de eficiencia energética; la creación de la Agencia de Eficiencia Energética; y la implementación de instrumentos normativos, técnicos y de planificación como la expedición de reglamentos técnicos que promuevan el uso más seguro, limpio y eficiente de la energía eléctrica. Adicionalmente, se pretende lograr ahorros en los sectores industrial, residencial, comercial, público y de servicios, lo cual contará con el apoyo de una institucionalidad que diseñe, desarrolle, promueva e implemente proyectos con este alcance. Igualmente, se promoverán planes de renovación tecnológica para productos de alto consumo, que contemplarán —entre otros— la sustitución de refrigeradores, bombillas incandescentes y equipos de uso final.

De la misma manera, se requiere impulsar la masificación de nuevas fuentes de energía en el sector transporte, como son el gas licuado de petróleo, GLP, la electricidad y la ampliación del gas natural vehicular, GNV.

Por otra parte, con el fin de disminuir el uso del diésel para la generación de energía eléctrica en las zonas no interconectadas (ZNI) y de leña para la cocción de alimentos en estas zonas se implementarán esquemas empresariales integrales para la distribución y comercialización del GLP en zonas de difícil acceso del país y áreas de servicio exclusivo de energía eléctrica. Asimismo, se diseñarán esquemas multiservicios para la prestación de los servicios de energía eléctrica, gas natural y GLP, distribuido por redes y cilindros. Adicionalmente, se buscará que estos esquemas empresariales empleen fuentes no convencionales de energía renovable y sistemas híbridos, y se apliquen bajo lineamientos de eficiencia energética, dando prioridad a los proyectos contenidos en los Planes de Energización Rural Sostenible (PERS) que asocian la energía con procesos productivos de la comunidad y que podrán financiarse con el Fenoge.

Estas medidas permitirán incrementar la participación de las fuentes no convencionales de energía renovable en la generación de energía eléctrica, reducir la intensidad energética de la economía y promover la participación activa de la demanda, con el fin de reducir las emisiones asociadas de GEI y hacer un uso más eficiente de la capacidad instalada. Adicionalmente, permiten una oferta eléctrica de menor impacto ambiental para poblaciones alejadas que se encuentran en ZNI, reducen los costos asociados al uso y producción de energía eléctrica, mejora el desempeño ambiental de los sectores, y puede reducir las necesidades de expansión del sistema y/o postergar la entrada en operación de nuevas fuentes de generación.<sup>14</sup>

Las metas y estrategias a cargo del sector de energía se encuentran incluidas en el capítulo de competitividad e infraestructura estratégicas:

Capítulo	Descripción	
Competitividad e infraestructura estratégicas	<b>Meta</b>	Automotores que utilizan energéticos alternativos
	<b>Intermedia</b>	Capacidad instalada de fuentes no convencionales y de energías renovables en el sistema energético (MW)
	<b>Estrategia</b>	Expansión y consolidación del mercado de gas combustible

<sup>14</sup> De acuerdo a los escenarios proyectados por la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, si en el año 2030 el país incrementa en un 15 % el uso de fuentes no convencionales de energía, se podrán obtener reducciones anuales de 9,0 millones de toneladas ( Mt) de CO<sub>2</sub> para el 2030 o reducciones del 51 % de GEI sobre niveles tendenciales o “business as usual”.

		Energía eléctrica para todos
		Acciones transversales

**Transporte multimodal de carga y transporte urbano sostenible:** se incrementará el transporte multimodal de carga con una mayor participación del transporte férreo y fluvial, con el fin de reducir los costos logísticos y de transporte, disminuir los tiempos de viaje, mejorar la conectividad y competitividad del sector, minimizar los impactos ambientales y disminuir las emisiones de GEI. Esto se realizará mediante la construcción de obras fluviales; mantenimiento y profundización de canales de acceso; monitoreo y mantenimiento de corredores fluviales; rehabilitación y recuperación de los corredores férreos de mayor potencial; y la operación de la red férrea.

Lo anterior, en el marco de la formulación e implementación de instrumentos de planificación como: 1) Plan Maestro Fluvial, a través del cual se dará continuidad a la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena; la ejecución de estudios y de un plan de acción para la recuperación de la navegabilidad del río Meta; el desarrollo de un programa de intervenciones fluviales para la construcción, mantenimiento y operación de muelles y obras en la red fluvial; y el desarrollo de estrategias para el seguimiento, mantenimiento y gestión de las cuencas hidrográficas y; 2) Plan Maestro Ferroviario en el cual se priorizó la rehabilitación y puesta en operación de los corredores férreos Bogotá-Belencito y La Dorada-Chiriguaná; la entrega en concesión del corredor férreo central, el corredor Bogotá-Belencito y los trenes de cercanías en la región Bogotá-Cundinamarca y, la estructuración y desarrollo de proyectos ferroviarios a mediano y largo plazo como el ferrocarril de la región del Carare, la variante férrea Buga-Loboguerrero, La Tebaida-La Dorada (túnel cordillera Central), entre otros proyectos.

Estas medidas, entre otras relacionadas con la gestión de la Política Nacional de Logística, el Sistema Nacional Logístico y la modernización del parque automotor de carga con la implementación del programa de renovación y reposición, permitirán reducir los costos del transporte y manejo de carga, haciendo más competitivo al sector y el comercio exterior del país.<sup>15</sup>

De la misma manera, se consolidarán los SITM, los SETP, los SITP y los SITR<sup>16</sup> incrementando la integración con modos alternativos no motorizados y propiciando la densificación de áreas cercanas a las redes de transporte. Así mismo, se establecerán lineamientos para la formulación de los Planes de Movilidad en las ciudades y áreas metropolitanas, y un marco de política que determine los propósitos de la planeación de la movilidad en las ciudades incluyendo el transporte no motorizado. Adicionalmente, se articularán mecanismos para la formulación de soluciones de movilidad para las ciudades pequeñas con la configuración de perfiles viales que

<sup>15</sup> Los escenarios de la ECDBC estiman que la implementación de un paquete de medidas para promover los modos de transporte de carga alternativos al carretero y renovación del parque automotor de carga tienen un potencial de reducción anual de 2,5 Mt CO<sub>2</sub> para el año 2030, contribuyendo a su vez a reducir otros contaminantes como NO<sub>x</sub> y material particulado.

<sup>16</sup> Sistemas integrados de transporte Masivo (SITM) en las ciudades con más de 600.000 habitantes, Sistemas estratégicos de transporte público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000 habitantes, Sistemas integrados de transporte público (SITP) y Sistemas integrados de transporte regional (SITR).

permitan la circulación de diversos modos y la construcción de corredores que integren el transporte, el espacio público y el medio ambiente.

Se priorizará el acompañamiento y cofinanciación de la estructuración e implementación de sistemas de transporte público que incrementen el uso de modos no motorizados, con infraestructura que facilite la intermodalidad y el acceso a peatones y ciclistas, así como el uso de vehículos con tecnologías limpias. De igual manera, se establecerán medidas para lograr esquemas de movilidad más eficientes, el control de la demanda de transporte privado y la disminución de la congestión urbana, como la reglamentación de tarifas máximas de estacionamientos, cobros por uso de áreas de alta congestión o de alta contaminación, promoción de viajes en carro compartido y la planeación de usos del suelo, entre otros.<sup>17</sup>

Se revisará la posibilidad de destinar recursos a las inversiones asociadas a la operación de los sistemas de transporte y reconversión tecnológica, incentivando la incorporación de vehículos con tecnologías limpias (gas, eléctricos e híbridos). Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía (MME) revisará el esquema de subsidios aplicados al diésel y a la gasolina, y evaluará las medidas para facilitar la conversión al autogas, al Gas Natural Vehicular, GNV y a la movilidad eléctrica (en especial en transporte masivo).

Estas acciones, además de la implementación de sistemas inteligentes de transporte, permitirán mejorar la movilidad, la eficiencia del sistema de transporte, la calidad ambiental mediante la disminución de contaminantes locales y reducir la congestión.

Finalmente, se fortalecerá la capacidad para formular e implementar Planes Locales de Seguridad Vial y se definirán medidas reglamentarias que establezcan condiciones de seguridad para las modalidades de transporte público terrestre, con el fin de reducir la accidentalidad vial.

Las metas del sector transporte incluidas en el capítulo de competitividad e infraestructura estratégicas son:

Capítulo	Descripción	
Competitividad e infraestructura estratégicas	<b>Metas intermedias</b>	Toneladas de transporte de carga por modos férreo, fluvial y aéreo (sin carbón) (millones)
		Porcentaje de viajes realizados en modos sostenibles en 8 ciudades
		Edad promedio de vehículos de transporte automotor de carga con peso bruto vehicular mayor a 10,5 toneladas
	<b>Estrategia</b>	Abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles

**Construcción sostenible:** se formulará e implementará la política de construcción y urbanismo sostenible a través de la cual se busca disminuir los impactos negativos sobre el ambiente, generados por los procesos inadecuados de planeación, diseño, construcción y uso de las

<sup>17</sup> Se ha estimado que las medidas orientadas a articular proyectos de vivienda y transporte con el objetivo de reducir las distancias y tiempos de viaje en las ciudades, tienen un potencial de reducción anual de 2,5 Mt CO<sub>2</sub> para el año 2030.

edificaciones. La política incluirá orientaciones frente a incentivos, así como metas cuantitativas de impacto en vivienda. Lo anterior a partir de la formulación y adopción del reglamento técnico para construcción sostenible en el uso eficiente de agua y energía en edificaciones, la definición de lineamientos para la aplicación de tecnologías ambientalmente sostenibles en la construcción y la implementación de mecanismos de financiación verde, lo que permitirá generar cambios culturales, institucionales y técnicos para incentivar el desarrollo urbano más eficiente. Por último, se desarrollará una reglamentación para incluir criterios de sostenibilidad ambiental y cambio climático en proyectos de desarrollo urbano y edificaciones públicas bajo esquemas de alianzas público privadas (APP).

Así mismo, se realizará la consolidación de un sistema de información integral de la construcción sostenible, con información sobre cada una de las etapas del ciclo de vida de las edificaciones y el desarrollo de metodologías de medición del uso eficiente de energía y agua. Estas estrategias se encuentran incluidas en el capítulo de movilidad social a cargo del sector vivienda:

Capítulo	Descripción	
Movilidad social	Estrategias	Oferta y demanda de vivienda. Formular un sistema de información integral de la construcción sostenible
		Oferta y demanda de vivienda. Generar un marco regulatorio y de financiación adecuado para la construcción y urbanismo sostenible

**Producción agropecuaria en áreas de vocación, ganadería intensiva con sistemas silvopastoriles y uso eficiente del agua:** se implementarán instrumentos que estimulen el aprovechamiento productivo y sostenible del suelo y de los recursos naturales, especialmente en las tierras de vocación agrícola, a partir de información semidetallada (1:25.000), que permita identificar las condiciones agroecológicas del suelo y la oferta ambiental del territorio. Estos instrumentos permiten dirigir el ordenamiento del suelo rural, diseñar incentivos para su uso eficiente y avanzar en la reconversión de tierras rurales que presenten conflictos en el uso del suelo por sobreexplotación y subutilización.

Se diseñarán e implementarán nuevos instrumentos para la promoción de las plantaciones forestales con fines comerciales y silvopastoriles, tales como la focalización de tres zonas de desarrollo estratégico, con encadenamiento para la producción de bienes y servicios del subsector, logística y comercialización interna y externa. Se reformulará el certificado de incentivo forestal (CIF) articulándolo con líneas de crédito para proyectos forestales acordes a los flujos de caja generados por el proyecto productivo, solventando los periodos de falta de liquidez propios de la estacionalidad de ingresos de las actividades forestales y para los pequeños productores se plantea una tasa subsidiada. Los sistemas silvopastoriles permiten mejorar la calidad del suelo y el volumen del forraje, aumentar la retención de agua, desincentivar los procesos de colonización de suelos para ganadería, contribuir a la adaptación al cambio

climático, disminuir las emisiones de GEI y generar mayores ingresos por producción de madera, carne y leche.

Asimismo, se hace necesario contar con un modelo de planificación de la infraestructura de adecuación de tierras que tenga como punto de partida las demandas hídricas de los sistemas productivos; que busque la gestión sostenible del recurso hídrico; que incorpore modelos productivos que hagan un uso más eficiente del agua; y que garantice la sostenibilidad de esta infraestructura en el tiempo. Se planificará y ejecutará una nueva generación de distritos de adecuación de tierras en donde se asegure la sostenibilidad ambiental, además de considerar la necesidad de infraestructura de almacenamiento de agua teniendo en cuenta la gestión del recurso hídrico y su uso multipropósito, con el fin de enfrentar riesgos climáticos que puedan afectar la producción agropecuaria, forestal y pesquera.

Complementario a estas acciones, se diseñará e implementará un nuevo modelo de asistencia técnica integral articulado al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial y al Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, para el desarrollo de modelos de producción que brinden soluciones tecnológicas por sistemas productivos y regiones, y mejoren la competitividad del sector. Este modelo tendrá un componente fuerte de asistencia y capacitación técnica para la reducción y uso eficiente de los fertilizantes y agroquímicos en la producción agropecuaria, con el fin de reducir la contaminación del suelo y del agua; así mismo, se realizará un énfasis en el uso racional del agua y del suelo articulado a las buenas prácticas agropecuarias.

En el capítulo de transformación del campo se encuentran incluidas las siguientes metas y productos que contribuyen a la implementación del crecimiento verde a cargo del sector agropecuario:

Capítulo	Descripción	
Transformación del Campo	Meta intermedia	Capacidad de carga (inventario bovino/ha pecuarias)
	Productos	Hectáreas estratégicas para el desarrollo de sistemas productivos con zonificación a escala 1:25.000
		Hectáreas adecuadas con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios

**Gestión integral de la energía en los sectores de minas e hidrocarburos:** Se implementarán mecanismos para maximizar el aprovechamiento del gas asociado a la explotación de carbón y los líquidos vinculados a la explotación de hidrocarburos, con el fin de reducir las emisiones de GEI generadas por estos sectores y aumentar su competitividad. Así como, la realización de proyectos para la gestión integral de la energía en las industrias de hidrocarburos y minas. Para este fin, se expedirá la regulación pertinente para el aprovechamiento del gas metano asociado al carbón en explotación y se optimizarán los procesos de producción en los campos hidrocarburíferos a través del aprovechamiento del GLP para la diversificación de la canasta

energética. Esta estrategia se encuentra incluida en el capítulo de competitividad e infraestructura estratégicas a cargo del sector de minas y energía:

Capítulo	Descripción	
Competitividad e infraestructura estratégicas	<b>Estrategia</b>	Aprovechamiento hidrocarburífero responsable, que contribuya al desarrollo sostenible

**Gestión de pasivos ambientales:** se adoptará e implementará la estrategia para atender las áreas mineras en estado de abandono, así como las contingencias derivadas a los ataques a la infraestructura hidrocarburífera. Se definirán las acciones orientadas a la realización de un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y se establecerá una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades.

Para prevenir el deterioro de los ecosistemas y la afectación a las comunidades a causa de la actividad minera, se minimizará y controlará los impactos ambientales, sociales y económicos que se puedan generar con ocasión de la finalización de las operaciones mineras a través de la reglamentación del cierre y abandono de minas, que permita la reconfiguración y adecuación de los terrenos para su utilización posterior, conforme con los usos planteados en los instrumentos de ordenamiento territorial. Asimismo, la adopción de mecanismos de aseguramiento para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los titulares mineros en la etapa de cierre y prevenir de esta manera la configuración de pasivos ambientales. Las acciones relacionadas con la gestión de pasivos se encuentran en el capítulo de competitividad e infraestructura estratégicas a cargo del sector de minas:

Capítulo	Descripción	
Competitividad e infraestructura estratégicas	<b>Estrategia</b>	Consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental

**Cadenas de valor industriales eficientes:** las características y problemáticas que enfrentan las empresas que hacen parte de una cadena de valor en relación con la eficiencia en el uso de los recursos energéticos, la optimización de procesos logísticos, y la reducción y aprovechamiento de residuos crean la oportunidad de construir proyectos específicos que favorezcan el crecimiento bajo en emisiones de las empresas. Con el fin de mejorar la eficiencia del sector productivo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará un programa para el desarrollo bajo en carbono, mediante el cual se les proveerá a las empresas de cuatro cadenas productivas, metodologías que les permitan realizar la gestión y el monitoreo de emisiones, del uso de energía y de otros recursos. Así mismo, se establecerán los lineamientos de política e instrumentos normativos para la promoción de programas de eficiencia energética en la industria y el comercio, orientados al mejoramiento de los procesos productivos, la incorporación de nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevas empresas y mercados. Esta estrategia se encuentra incluida en el capítulo de competitividad e infraestructura estratégicas.

**Turismo sostenible:** el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo trabajará en el mejoramiento de la competitividad para el desarrollo turístico regional, para lo cual consolidará como destinos de naturaleza los siguientes: Camino a Teyuna (Ciudad Perdida) de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena), La Serranía de la Macarena (Meta), Putumayo y Urabá-El Darién (Antioquia-Chocó). La consolidación de estos destinos turísticos será estratégica para un desarrollo integral, incluyente y sustentable. Esta acción se encuentra incluida en el capítulo de competitividad e infraestructura estratégicas:

Capítulo	Descripción	
Competitividad e infraestructura estratégicas	<b>Estrategia</b>	Desarrollo productivo. Promover el desarrollo regional sostenible

**Innovación y ecoinnovación:** con el objetivo de focalizar y gerenciar más eficazmente las iniciativas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) que se desarrollarán en los próximos cuatro años, Colciencias definirá programas de CTI prioritarios en áreas que son estratégicas para el país. Para la elaboración de estos programas se potenciarán los actuales Programas Nacionales de CTI, dentro de los cuales está incluido el Programa Nacional de Ambiente, Biodiversidad y Hábitat. Las áreas estratégicas buscarán que Colombia sea líder en Latinoamérica en disciplinas en las que el país cuenta con capacidades y recursos, como es el caso de la biodiversidad nacional.

Además, la implementación de iniciativas de CTI puede tener un gran impacto en mejorar la relación costo-efecto de las políticas de mitigación del cambio climático. Por lo tanto, estos esfuerzos se complementarán con acciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para reducir los impactos financieros relacionados con las políticas de mitigación del cambio climático. Para ello, se implementarán estrategias de acompañamiento empresarial con las que se facilitará la transición a un crecimiento verde en cadenas de valor, incluyendo a pequeñas y medianas empresas, por ejemplo promoviendo el acceso a financiación, la implementación de procesos eficientes y la transferencia de tecnologías limpias.

### **Estrategia 2: mejorar la gestión sectorial para la disminución de impactos ambientales y en la salud asociados al desarrollo económico**

Con la implementación de esta estrategia se busca disminuir los impactos ambientales y en la salud asociados al desarrollo de actividades y procesos productivos tales como la cocción de alimentos con leña, el uso de mercurio en la minería de oro artesanal y de pequeña escala, las aguas residuales sin tratar y el manejo inadecuado de residuos sólidos. A continuación se describen las acciones que realizarán los sectores agropecuario, minero, vivienda y salud:

**Vivienda rural sostenible:** durante este cuatrienio se entregarán 100.000 soluciones de vivienda rural integral con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población, con diseños acordes a las necesidades y a las condiciones socioambientales de los hogares rurales. Esto incluye el diseño de cocinas abiertas, con lo cual se busca contribuir a la disminución de la contaminación intramural que afecta especialmente a las mujeres mayores de 30 años y niños en las zonas

rurales del país, así como soluciones de saneamiento básico sostenibles. El producto incluido en el capítulo de transformación del campo frente a este tema es:

Capítulo	Descripción	
Transformación del campo	<b>Producto</b>	Soluciones de vivienda rural entregadas

**Reducción del mercurio en la minería de oro artesanal y de pequeña escala:** se acompañará a las Unidades de Producción Minera (UPM) para el cumplimiento de los estándares técnicos, laborales, económicos y medioambientales para mejorar su competitividad a través del desarrollo de procesos de intervención de formalización de la minería de subsistencia y de asistencia técnica a las actividades mineras tituladas de pequeña escala para la reconversión tecnológica de este sector, con el fin de disminuir los impactos en el ambiente y en la salud asociados al uso de mercurio, acompañados de un proceso de control de la comercialización del mercurio, en el marco de lo establecido en la Ley 1658 de 2013 sobre reducción y eliminación del mercurio en las actividades industriales. La meta relacionada con la reducción del uso de mercurio incluida en el capítulo de competitividad e infraestructura estratégicas a cargo del sector minero es:

Capítulo	Descripción	
Competitividad e infraestructura estratégicas	<b>Meta intermedia</b>	Plantas de beneficio de oro en títulos mineros que utilizan mercurio

**Disminución de conflictos socioambientales asociados a la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales:** se realizarán las siguientes acciones para reducir los conflictos socioambientales relacionados con el desarrollo de proyectos de exploración y explotación minera y de hidrocarburos: mejorar la interlocución con las comunidades aledañas a los proyectos de exploración y explotación de tal forma que se cuente con buenas relaciones con estas y que los potenciales conflictos puedan abordarse de manera preventiva; fortalecer la articulación interinstitucional entre los Ministerios de Minas y Energía, Interior y Ambiente para facilitar la comunicación permanente y continua entre las empresas y las comunidades desde las etapas más tempranas de la planeación de los proyectos; promover la implementación de mejores prácticas en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos; actualizar el Plan Nacional de Contingencia (PNC) contra derrames de hidrocarburos, derivados y otras sustancias nocivas en el territorio nacional; promover sistemas de alertas tempranas para los procesos de licenciamiento ambiental; implementar la metodología para la compensación por pérdida de biodiversidad en ecosistemas marino-costeros; establecer los mecanismos para ejercer seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental para la fase de exploración minera; y cumplir las disposiciones normativas relacionadas con la prohibición de actividades mineras y de hidrocarburos en ecosistemas de páramo, humedales de importancia internacional (Convenio Ramsar) y otras áreas contempladas en la ley. Estas acciones se encuentran incluidas en la siguiente estrategia a cargo del sector minero:

Capítulo	Descripción	
----------	-------------	--

Competitividad e infraestructura estratégicas	<b>Estrategia</b>	Consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental
		Acciones transversales

**Tratamiento de aguas residuales y reciclaje de residuos sólidos:** la disminución de impactos ambientales y en la salud también implica avanzar en el desarrollo de acciones a cargo del sector de agua potable y saneamiento básico, con el fin de asegurar un manejo integral de residuos sólidos y estrategias para el tratamiento de aguas residuales, las cuales demandan altas inversiones. Para esto, se promoverá la estructuración de sistemas integrales sostenibles para el tratamiento de aguas residuales en el marco del Programa de Saneamiento y Manejo de Vertimientos en las cuencas de los ríos Bogotá, Cauca, Medellín, Chinchiná, Chicamocha, Otún-Consota, Río de Oro, Fonce y Laguna de Fúquene, así como la definición de políticas de drenaje urbano sostenible. Por otra parte, en el marco de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico se avanzará en el fortalecimiento de instrumentos económicos y financieros para garantizar la oferta del recurso hídrico y el control de su contaminación, e incentivar la conservación y uso sostenible del recurso.

Con relación a la gestión de residuos sólidos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, desarrollará políticas y regulaciones orientadas a fortalecer la gestión de estos residuos a través de modelos regionales que generen economías de escala e incentiven inversiones en sistemas adecuados de aprovechamiento y disposición final. Adicionalmente, se fortalecerán los procesos y alianzas para el desarrollo de esquemas inclusivos de reciclaje, promoción de cadenas productivas y la estructuración de un observatorio para el monitoreo y seguimiento del reciclaje y el aprovechamiento.<sup>18</sup>

Las metas sobre saneamiento básico del sector vivienda, en el capítulo de movilidad social son:

Capítulo	Descripción	
Movilidad social	<b>Metas intermedias</b>	Porcentaje de municipios que tratan adecuadamente los residuos sólidos
		Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas

**Salud ambiental:** se implementará la Política Integral de Salud Ambiental, se conformarán los Consejos Territoriales de Salud Ambiental en los 32 departamentos del país, y se avanzará en el cumplimiento de las metas de la dimensión de salud ambiental del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Finalmente, se pondrá en funcionamiento el Sistema Unificado de Información en Salud Ambiental (SUISA). En el capítulo de movilidad social se incluyó la siguiente meta:

Capítulo	Descripción	
Movilidad social	<b>Meta intermedia</b>	Costos de morbilidad y mortalidad asociada a degradación ambiental como porcentaje del PIB

<sup>18</sup> Se ha estimado que incorporar tecnologías de tratamiento mecánico biológico o similares para la disposición de residuos en las 24 ciudades más grandes de Colombia, contribuiría a una reducción anual de 5,1 Mt CO<sub>2</sub> para el año 2030.

## **Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental.**

La biodiversidad y sus servicios ecosistémicos proveen beneficios que son la base para el desarrollo de las actividades económicas y sociales del país y la adaptación al cambio climático. Para mantener la capacidad de los ecosistemas de proveer dichos beneficios es necesario conservarlos, restaurarlos y reducir su degradación, acciones que parten de un ordenamiento integral del territorio donde los actores hacen uso adecuado del mismo, reduciendo los conflictos y promoviendo la sostenibilidad. Mantener el flujo de servicios ecosistémicos también requiere de una gestión sectorial y urbana sostenible y del impulso de negocios que promuevan el uso adecuado de la biodiversidad, obteniendo como resultado una mejora en la calidad de los recursos naturales. Lo anterior en un contexto de cambio climático, requiere de una institucionalidad ambiental fortalecida que facilite la reducción de los conflictos ambientales, impulse la competitividad de los sectores, genere beneficios sociales y contribuya con la reducción de la inequidad territorial. Para lograr lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades del Sina y otras entidades de orden nacional se proponen implementar las siguientes cinco estrategias:

### **Estrategia 1: conservar y asegurar el uso sostenible del capital natural marino y continental de la Nación**

La presente estrategia busca asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a través del reconocimiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como base para el desarrollo del país, propendiendo por la disminución de conflictos en el uso del territorio. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones:

**Conservación de la diversidad biológica:** con el fin de asegurar la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos se implementará el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y el Plan Nacional de Biodiversidad, encaminados a avanzar en el cumplimiento de las metas Aichi<sup>19</sup> y los objetivos de la Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Las anteriores acciones de política tendrán un complemento a partir del establecimiento de acuerdos regionales para el uso sostenible, la preservación y la restauración de ecosistemas estratégicos como los páramos, manglares, arrecifes de coral, humedales y el bosque seco tropical. Adicionalmente, será necesario avanzar en la categorización de especies de fauna y flora silvestres y se implementarán los planes enfocados hacia el monitoreo y control de especies invasoras, así como aquellos relacionados con la conservación de recursos acuáticos y pesqueros y especies claves en los ecosistemas.

**Gestión adecuada del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP):** se buscará dar solución a la problemática de uso, ocupación y tenencia de la tierra al interior de los Parques Nacionales Naturales, a partir de: 1) la definición de estrategias de solución de conflictos; 2) la definición de zonas amortiguadoras; y, 3) la generación de alternativas productivas basadas en

---

<sup>19</sup> Las metas Aichi fueron acordadas por las partes del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) para abordar de manera global y de acuerdo con las capacidades de los países, los principales problemas y retos relacionados con la conservación de la biodiversidad.

el uso sostenible de la biodiversidad para poblaciones ubicadas en áreas protegidas, de acuerdo con su régimen de uso, y otras estrategias de conservación *ex situ*. Las anteriores acciones se complementarán con: 4) la ampliación de áreas protegidas en zonas de ecosistemas subrepresentados; 5) la implementación del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas; 6) el avance en la implementación de los planes de manejo de áreas protegidas; 7) el fortalecimiento de los Sistemas de Áreas Protegidas Regionales y Departamentales; 8) el establecimiento de estrategias de conservación *ex situ* a nivel local; y 9) la descentralización de coordinaciones territoriales para fortalecer los subsistemas regionales de áreas protegidas.

**Reducción de la deforestación:** se reducirá la tasa de deforestación anual, con el fin de disminuir la pérdida de biodiversidad y conservar la capacidad de los bosques de actuar como sumideros de carbono y proveedores de otros servicios ecosistémicos. Las estrategias de reducción de la deforestación se basarán en la potencialización de actividades productivas sostenibles y el mejoramiento de los medios de vida locales, buscando convergencia entre el bienestar social, económico y ambiental. Con este fin se adelantarán las siguientes acciones: 1) promoción de la legalidad de la oferta y la demanda de productos maderables, a través de la implementación del Pacto Intersectorial por la Madera Legal; 2) ejecución de la Estrategia de Corresponsabilidad Social en la lucha contra Incendios Forestales; 3) implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control al Tráfico Ilegal de Especies Silvestres y de la Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal; 4) fortalecimiento de la gobernanza forestal y de la capacidad para la administración de zonas de reserva forestal en el país; 5) implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+); 6) consolidación del sistema de monitoreo de bosques y carbono; 7) implementación del inventario forestal nacional; y 8) ejecución de programas de producción sostenible que además de reducir la deforestación, reduzcan las emisiones de GEI y la degradación ambiental.

Con el fin de fortalecer los esfuerzos en materia de deforestación se avanzará en la implementación de la Visión Amazonía, a partir de la cual se busca potenciar un enfoque de desarrollo regional bajo en deforestación, con posibilidad de réplica en otras regiones. Entre las actividades más relevantes para la implementación de dicho enfoque se encuentran el impulso a actividades productivas lícitas y sostenibles y el fortalecimiento de la gobernanza ambiental y de la participación de comunidades indígenas y campesinas; además de las acciones establecidas para la conservación de la Amazonía en la Estrategia Regional para el territorio Centro–Sur–Amazonía del Plan Nacional de Desarrollo.

**Restauración de ecosistemas terrestres y marinos** a través de: 1) la implementación del Plan Nacional de Restauración Ecológica y los protocolos formulados para la restauración de ecosistemas estratégicos; 2) la ejecución de programas y proyectos regionales y locales de restauración; (3) el desarrollo de alianzas con los sectores productivos del país haciendo énfasis en el mejoramiento de los medios de vida en el campo; y 4) la promoción del uso de herramientas de manejo para la conservación de la biodiversidad en paisajes rurales transformados.

**Política Integrada para el Desarrollo Sostenible de las zonas marinas, costeras e insulares:** se avanzará en la formulación y adopción de una política integrada<sup>20</sup> para la gestión de las zonas marinas, costeras e insulares del país, haciendo énfasis en la protección de su biodiversidad, el bienestar de sus pobladores y la defensa de la soberanía nacional. En su formulación participarán las entidades del orden nacional y regional así como los sectores, la academia y la población con presencia en dichas zonas del país. Esta política incluirá un programa nacional para la prevención, mitigación y control de la erosión costera, propendiendo por la seguridad habitacional y el bienestar de las poblaciones asentadas en estas zonas, el desarrollo sectorial compatible con las dinámicas de dicho fenómeno y el mantenimiento de la belleza escénica y paisajística de las playas colombianas.

**Uso de instrumentos económicos y la valoración de la biodiversidad para promover la conservación y la producción sostenible.** Se avanzará en: 1) la ampliación de los beneficiarios de Pago por Servicios Ambientales (PSA) a través de la implementación del Programa Nacional de PSA en ecosistemas estratégicos como herramienta para la conservación y recuperación de servicios ecosistémicos; 2) se realizará la revisión de instrumentos económicos y financieros existentes y se formularán nuevos instrumentos; 3) se consolidará las cuentas nacionales ambientales a partir de la creación del Comité Nacional de Cuentas Ambientales y de la formulación y adopción de la cuenta ambiental económica para el bosque y la cuenta para el agua y la formulación de la cuenta de capital natural; y 4) se realizarán los estudios respectivos sobre valoración de servicios ecosistémicos costeros, marinos e insulares. Las metas y productos asociados a esta estrategia se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base	Meta a 2018
Hectáreas deforestadas anualmente	120.000	90.000

Producto	Línea base	Meta a 2018
Hectáreas de áreas protegidas declaradas en el SINAP	16.915.202	17.415.202
Hectáreas en proceso de restauración	90.021	300.000
Áreas del SPNN con estrategias en implementación para la solución de conflictos por uso, ocupación o tenencia	29	37
Programas que reducen la deforestación, las emisiones de gases de Efecto Invernadero y la degradación ambiental en implementación.	0	9
Sectores que implementan acciones en el marco de la Estrategia Nacional REDD+	0	3

<sup>20</sup> Esta integrará las políticas que han sido formuladas para estos territorios, en particular, la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros y la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia.

## Estrategia 2: ordenamiento integral del territorio para el desarrollo sostenible

Esta estrategia busca promover el ordenamiento integral del territorio, con el fin de reducir los conflictos asociados al uso inadecuado y la degradación ambiental, generando beneficios socio-económicos a las poblaciones más vulnerables y como instrumento para la transición hacia la paz. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones:

**Unificación de lineamientos para el ordenamiento integral del territorio:** se avanzará en la elaboración y socialización de la Estructura Ecológica Principal y se adoptará el Estatuto de Zonificación de uso adecuado del territorio. Lo anterior permitirá avanzar en la protección efectiva de ecosistemas estratégicos y reducir los conflictos por uso en el territorio.

**Formulación e implementación de instrumentos de ordenamiento integral del territorio:** las autoridades ambientales avanzarán en la formulación e implementación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA), los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUC), los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos y los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas. Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará la implementación de los Planes Estratégicos de Macrocuencas para Magdalena-Cauca, Caribe, Pacífico, Orinoco y Amazonas, y la puesta en marcha de sus Consejos Ambientales Regionales.

Las metas y productos asociados a esta estrategia se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base	Meta a 2018
Autoridades ambientales que aplican directrices ambientales en los instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental territorial	0	15

Producto	Línea base	Meta a 2018
POMCA y POMIUC formulados	2	32
Planes Estratégicos de Macrocuenca, POMCA y PMA acuíferos en implementación	0	29

## Estrategia 3: mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad

Esta estrategia tiene como fin mejorar la calidad ambiental, partiendo del fortalecimiento del desempeño ambiental de sectores productivos buscando mejorar su competitividad, reducir conflictos por contaminación, costos asociados a la degradación ambiental y generar beneficios a las poblaciones más vulnerables. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones:

**Producción y consumo sostenible, y posconsumo:** se buscará disminuir la generación de residuos y aumentar las tasas de reciclaje y valorización, a partir de un ejercicio de articulación de las Políticas de Producción y Consumo Sostenible y de Gestión Integral de Residuos, que llevará a implementar las siguientes acciones: 1) ejecución de programas orientados a modificar los patrones de producción y consumo hacia la sostenibilidad; 2) implementación de programas para promover el consumo responsable y la responsabilidad extendida del productor para la gestión de residuos posconsumo<sup>21</sup> y; 3) adopción de estrategias para incrementar las compras públicas sostenibles.

En términos de residuos se buscará: 1) expedir una ley general para la gestión integral de residuos, con el objeto de armonizar la normativa existente, con énfasis en prevención de la generación, el aprovechamiento, la valorización y el fortalecimiento institucional y el mejoramiento del desempeño ambiental de sitios de disposición final; 2) el establecimiento de incentivos e instrumentos económicos en los diferentes eslabones de la cadena para prevenir la generación de residuos y fomentar el reciclaje; y 3) la formulación de un plan nacional para la gestión integral de residuos, con el apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación. Asimismo, se fortalecerá la capacidad regional y se fomentará el reciclaje en el ámbito municipal y distrital, en el marco del servicio público de aseo, para reducir los residuos dispuestos e incrementar la vida útil de los rellenos sanitarios, con el fin de disminuir la presión sobre los recursos naturales y contribuir a la mitigación de la generación de GEI.

En materia de gestión integral de residuos peligrosos: 1) se fortalecerá el seguimiento y control por parte de las autoridades ambientales a los diferentes actores involucrados, y 2) se reglamentará e implementará la Ley de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE).

**Negocios verdes:** con el fin de aprovechar la oferta nacional de bienes y servicios provenientes de los ecosistemas, se buscará posicionar los negocios verdes a través de la implementación de Programas Regionales de Negocios Verde en la Amazonía, Pacífico, Caribe, Centro y Orinoquía. Dichos programas facilitarán el desarrollo de negocios verdes y sostenibles, basados en las ventajas competitivas regionales en actividades económicas como el ecoturismo, la agricultura orgánica, los alimentos, la farmacéutica y cosmetología, entre otros.

**Fomento a la biotecnología y bioprospección:** se implementará una estrategia para el establecimiento de acuerdos con fines de bioprospección, aprovechamiento comercial e industrial de acceso a recursos genéticos y productos derivados, involucrando entidades nacionales, centros de investigación, la academia y empresas de bioprospección y desarrollo de biotecnología. Adicionalmente, se avanzará en el conocimiento y la valorización de nuevos recursos genéticos y productos derivados promisorios con énfasis en la Amazonía, el Pacífico y las áreas marinas, a través de 1) mejora del conocimiento del potencial del país a partir de la generación de inventarios nacionales de biodiversidad; 2) evaluación de mecanismos regulatorios y de mercado que propicie el desarrollo de estas actividades y; 3) promoción de la investigación sobre bioprospección. Finalmente, se fortalecerá el Sistema Nacional de

---

<sup>21</sup> Estos programas irán acompañados de la reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de las medidas de responsabilidad del productor para motivar el eco-diseño, la producción más limpia y el aumento de la demanda de materiales reciclados en los procesos industriales

Bioseguridad<sup>22</sup>, mediante la articulación de las autoridades nacionales competentes<sup>23</sup>, en las acciones de implementación, seguimiento y mejora de la normativa vigente en la materia.

**Gestión integral de sustancias químicas:** desarrollo de un marco legal, institucional y técnico que permita la gestión coordinada de los riesgos a la salud y el medio ambiente relacionados con las sustancias químicas. Se avanzará en la creación y el fortalecimiento de capacidades institucionales en el sector salud y ambiente para 1) la evaluación y manejo del riesgo a la salud y el ambiente de las sustancias químicas, incluidos los químicos industriales; 2) implementar el Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (GHS) en mínimo 4 sectores; 3) establecer el Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RETC) en concordancia con las mejores prácticas internacionales; 4) fortalecer el marco de política para la gestión de prevención, preparación y respuesta ante los accidentes químicos; 5) implementar el Plan de Acción Nacional para la Gestión de Sustancias Químicas en Colombia (2013-2020) en coordinación con las entidades competentes; y 6) cumplir las convenciones internacionales ratificadas por el país en la materia.

**Reducción del consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono:** se avanzará en 1) la reducción del consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono de acuerdo con el cronograma de eliminación establecido por el Protocolo de Montreal; y 2) la promoción del uso de alternativas que no afecten la capa de ozono y que sean de bajo potencial de calentamiento global en las diferentes actividades sectoriales.

**Manejo integrado de la contaminación, con énfasis en reconversión a tecnologías más limpias:** con el fin de mejorar el desempeño ambiental de los sectores, las entidades del Sina apoyarán el desarrollo de programas orientados a implementar buenas prácticas ambientales y de manufactura, sustitución de insumos y materias primas, y reconversión tecnológica, con énfasis en el control de la contaminación y uso eficiente del recurso hídrico, la reducción de las emisiones atmosféricas y la gestión integral de residuos.

**Gestión integral del recurso hídrico:** En el marco de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, se llevarán a cabo las siguientes acciones: 1) avanzar en la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH); 2) elaborar las Evaluaciones Regionales del Agua (ERA)<sup>24</sup>; 3) adoptar e implementar el Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico y fortalecer la Red de Monitoreo de la Calidad de aguas marinas y costeras (REDCAM); 4) desarrollar un programa nacional de regulación hídrica en cuencas prioritarias con problemas de abastecimiento; 5) adoptar e implementar el Programa Nacional de Aguas Subterráneas; 6) fortalecer y poner en marcha el Centro Nacional de Modelación Hidrometeorológica a cargo del Ideam; 7) fortalecer los procesos de evaluación, control y seguimiento de la calidad del agua y vertimientos a cuerpos de agua continental, marina y costera; 8) desarrollar los ajustes normativos necesarios para la implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico; 9) establecer objetivos de calidad de aguas y sedimentos marinos y los criterios y límites permisibles para los vertimientos al mar,

---

<sup>22</sup> Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología.

<sup>23</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Salud y la Protección Social.

<sup>24</sup> Evaluaciones definidas en el Decreto 1640 de 2012.

como herramientas para el seguimiento y control de la contaminación en zonas costeras y marinas; y 10) revisar, ajustar y fortalecer la implementación de las tasas por utilización del aguas y las tasas retributivas por vertimientos puntuales.

Se fortalecerá la institucionalidad y la gobernanza a través de 1) implementar la estrategia de sostenibilidad financiera para la gestión integral del recurso hídrico; 2) ejecutar el Programa de Cultura del Agua, Participación y Manejo de Conflictos relacionados con el recurso hídrico; 3) implementar el Programa Nacional de Legalización y; 4) continuar con la implementación del Sistema de Información del Recurso Hídrico articulado con los demás subsistemas del Sistema de Información Ambiental de Colombia, (SIAC), pertinentes.

Los ministerios, organismos de control, autoridades ambientales, entidades territoriales, empresas de servicios públicos, entidades descentralizadas, establecimientos públicos, y demás actores responsables, en el ámbito de sus competencias, desarrollarán de manera articulada, acciones orientadas al saneamiento del río Bogotá<sup>25</sup> y la gestión integral del recurso hídrico en la cuenca del Río Bogotá.

Las acciones a implementar se desarrollarán bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y estarán agrupadas en los siguientes componentes: (1) crear la Gerencia Estratégica de Cuenca; (2) integrar recursos interinstitucionales para desarrollar la Estrategia de gestión financiera integrada en beneficio del Río, a través de la creación de un Fondo Común de Cofinanciamiento, en armonía con los instrumentos de financiación existentes para el saneamiento y; (3) fortalecer la gobernanza a través de la creación de los Sistemas Regionales de Planeación y de Información Ambiental, con el fin de lograr acciones efectivas en la planificación, manejo y uso sostenible del territorio de la cuenca.

Las acciones estratégicas estarán dirigidas a: (1) conservar y proteger los ecosistemas y la biodiversidad; (2) mejorar la calidad del agua; (3) aumentar el saneamiento básico; (4) implementar y actualizar los instrumentos de planeación y reglamentación de los usos del suelo; (5) fortalecer los instrumentos económicos; (6) definir e implementar instrumentos de valoración del daño ambiental y de auditoría ambiental; (7) promover la investigación ambiental; y (8) implementar un observatorio ambiental.

**Planificación y la gestión ambiental urbana para el mejoramiento del bienestar social:** se plantea el desarrollo de criterios ambientales y el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades ambientales para 1) incorporar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en los instrumentos de planificación y ordenamiento urbano; 2) reducir el déficit del espacio público e incrementar el área verde urbana; 3) promover el uso sostenible del suelo, los modelos de movilidad sostenibles y la investigación ambiental urbana; 4) apoyar la consolidación de

---

<sup>25</sup> Fallo sobre la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá en Sentencia del 28 de marzo del 2014, del Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente AP-9479.

instancias de planificación regional y subregional (áreas metropolitanas, ciudad-región, regiones urbanas); 5) garantizar la incorporación de principios ambientales en la gestión del suelo y en los planes y programas de vivienda; y 6) fortalecer la coordinación con las autoridades territoriales.

**Gestión de la contaminación del aire:** se buscará: 1) fortalecer el rol de las entidades del Sina para identificar los contaminantes, sus fuentes y llevar el registro de emisiones; 2) mejorar los sistemas de vigilancia y monitoreo; 3) actualizar y desarrollar normas, protocolos e incentivos para la reducción de las emisiones atmosféricas y sus efectos en la salud humana; 4) diseñar herramientas de conocimiento del riesgo por contaminación del aire; 5) establecer políticas e instrumentos para la prevención y control de la contaminación por ruido; 6) mejorar la calidad de los combustibles y las tecnologías vehiculares; y 7) avanzar en la definición de un instrumento económico para el cobro por emisiones atmosféricas.

**Gestión integral del suelo:** se aprobará e implementará la Política para la Gestión Sostenible del Suelo, a través de la cual se definirán los lineamientos para su uso sostenible relacionados con 1) promover la investigación, innovación y transferencia de tecnología para el conocimiento de los suelos, su conservación, recuperación, uso y manejo sostenible; 2) articular instrumentos normativos relacionados con la gestión del suelo y; 3) adelantar procesos de monitoreo y seguimiento a la calidad de los suelos.

Las metas y productos asociados a esta estrategia se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base	Meta a 2018
Sectores económicos que implementan programas que generan beneficios ambientales	0	6

Producto	Línea base	Meta a 2018
Programas implementados para reducir el consumo y promover la responsabilidad posconsumo	7	10
Programas regionales de negocios verdes implementados para el aumento de la competitividad del país	0	5
Programas de gestión ambiental sectorial formulados	0	5
Acuerdos para el desarrollo de proyectos de biotecnología y bioprospección establecidos	0	4

#### **Estrategia 4: consolidar un marco de política de cambio climático buscando su integración con la planificación ambiental, territorial y sectorial**

Esta estrategia busca consolidar instrumentos normativos y de política de cambio climático para su integración en la planificación del desarrollo. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones:

**Política Nacional de Cambio Climático:** la política orientará al país en las acciones de corto, mediano y largo plazo para reducir las emisiones de GEI y facilitar la adaptación al cambio climático. Para ello, se articularán el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) y la Estrategia Nacional REDD+<sup>26</sup>, con políticas de desarrollo sostenible del país. Se preparará un proyecto de Ley de Cambio Climático a ser presentado ante el Congreso, que incluya, entre otros, los mecanismos de coordinación interinstitucional.

**Fortalecimiento de las capacidades regionales para consolidar territorios adaptados y bajos en carbono:** este proceso se realizará a través de 1) implementar la Estrategia de Comunicación, Educación, Sensibilización y Formación al público sobre cambio climático; 2) formular e implementar una estrategia de regionalización del cambio climático<sup>27</sup>, en el marco de la cual se contribuirá con la consolidación de territorios de desarrollo rural bajo en emisiones del sector de Agricultura, Forestal y Uso de Suelo (AFOLU por sus siglas en inglés) y REDD+ en la Amazonía colombiana y otras regiones priorizadas; y 3) fortalecer la capacidad de las autoridades ambientales regionales para orientar a los actores dentro de su jurisdicción en la identificación de medidas de adaptación basada en ecosistemas.

**Gestión de la información y el conocimiento en cambio climático:** esta acción buscará aumentar la producción técnica y científica sobre cambio climático que generan los institutos de investigación adscritos al Sina, y entidades como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación, DNP. En coherencia con el CONPES 3700, se fortalecerá las acciones del Ideam en la modelación del clima, la evolución del cambio climático y el análisis de sus implicaciones territoriales. Adicionalmente, se espera avanzar en la siguientes acciones: 1) analizar los impactos económicos de los escenarios de cambio climático y de la implementación de medidas de mitigación, en el marco del Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático del DNP y; 2) conceptualizar, diseñar y poner en marcha el sistema de monitoreo, evaluación y reporte de cambio climático, con base en información proveniente del SIAC y de sistemas sectoriales existentes, bajo el liderazgo del MADS.

**Asuntos internacionales:** se fortalecerá el Comité de Asuntos Internacionales como instancia de coordinación interinstitucional y orientación estratégica en materia de política exterior en cambio climático, con el fin de definir la posición del país en los espacios de negociación internacional y socializar los resultados para su implementación a nivel nacional.

Se avanzará en la preparación e implementación de las contribuciones nacionalmente determinadas de acuerdo con los avances y orientaciones de la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático (CMNUCC), entre otros compromisos que se deriven de dicha instancia. El Ministerio de Relaciones Exteriores guiará el proceso de definición de la contribución en coordinación con las entidades competentes quienes tendrán a su cargo los compromisos que se deriven de las mismas, así como, las futuras actualizaciones que puedan ser requeridas. En línea con lo anterior, la política y el proyecto de ley de cambio climático se armonizarán con lo definido en el compromiso internacional para el periodo POT 2020.

---

<sup>26</sup> La implementación del componente sectorial de la ECDBC se detalla en el objetivo 1 de este capítulo y la propuesta de PNACC para el cuatrienio se describe en la estrategia 2 del objetivo 3.

<sup>27</sup> A partir de la cual se promoverá el diseño de planes de cambio climático de acuerdo a las características de cada región y de forma integrada con los instrumentos de planificación que confluyen en el territorio.

**Financiación para el cambio climático:** el Comité de Gestión Financiera coordinará los asuntos relacionados con financiamiento climático, con el objetivo de movilizar recursos de fuentes públicas, privadas, nacionales e internacionales para la financiación de acciones en cambio climático, así como, generar escenarios habilitantes para la transformación de la economía hacia un desarrollo bajo en carbono y resiliente ante el clima. El DNP liderará las acciones para fortalecer el Comité de Gestión Financiera y consolidarlo como la instancia de coordinación interinstitucional y de diálogo público privado frente al financiamiento climático.

El Comité de Gestión Financiera realizará las siguientes acciones: 1) formular y orientar la implementación de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático; 2) orientar el alistamiento del país para el acceso a fuentes internacionales, incluyendo el Fondo Verde Climático; 3) generar un portafolio de medidas para la apropiación del financiamiento climático en el sector público; 4) orientar el trabajo con el sector privado para su involucramiento en los temas de financiamiento climático, incluyendo el desarrollo de productos financieros y; 5) establecer un sistema de monitoreo del flujo de recursos públicos y privados en materia de cambio climático.

El DNP en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible avanzará en el proceso de creación del Fondo Nacional de Cambio Climático, el cual se podrá capitalizar con fuentes públicas, privadas, nacionales e internacionales e incluirá mecanismos de articulación regional.

Las metas y productos asociados a esta estrategia se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base	Meta a 2018
Entidades territoriales que incorporan en los instrumentos de planificación criterios de cambio climático	1	10

Producto	Línea base	Meta a 2018
Planes formulados de cambio climático	13	20
Estudios de análisis de impactos económicos del cambio climático	7	12
Nuevas herramientas de comunicación, divulgación y educación para la toma de decisiones y la promoción de cultura compatible con el clima, disponibles	4	9

#### **Estrategia 5: fortalecimiento institucional y gobernanza, para optimizar el desempeño del Sina, la educación e investigación y la generación de información y conocimiento ambiental**

Esta estrategia busca fortalecer la gobernabilidad de las instituciones del Sina, con el fin de asegurar la efectividad en el ejercicio de la autoridad ambiental nacional y local, y mejorar la gestión ambiental en el país. Para ello, se adelantarán las siguientes acciones:

**Licenciamiento ambiental:** en el marco del fortalecimiento del proceso de licenciamiento se realizarán las siguientes acciones: 1) unificar los criterios que usan las autoridades ambientales para el licenciamiento; 2) actualizar los términos de referencia para la realización del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos estratégicos; 3) establecer un registro nacional único de consultores certificados para la elaboración de los instrumentos de evaluación, incluyendo los Planes de Manejo Ambiental (PMA), el DAA y el EIA; 4) ajustar los procedimientos y manuales usados en la evaluación de EIA con lineamientos de buenas prácticas de la OCDE; 5) incrementar las visitas de seguimiento de proyectos licenciados; 6) modificar el alcance del Informe de Cumplimiento Ambiental; y 7) fortalecer los procesos de participación ciudadana. Las acciones tendientes a hacer más eficientes los procesos de licenciamiento ambiental deberán ir en procura de mejorar los estándares y el cumplimiento de los objetivos ambientales.

**Generación de información y conocimiento en materia ambiental:** 1) consolidar el SIAC mediante la interoperabilidad de los subsistemas que lo conforman, la creación de un sistema de consulta de bases de datos, de una estrategia de comunicación de la información ambiental, desarrollo de un geo-portal, y la implementación del programa nacional de monitoreo de ecosistemas direccionado por el MADS y coordinado por el Ideam, con el acompañamiento de los demás institutos de investigación del Sina; 2) fortalecer las capacidades de los institutos de investigación del Sina y de Parques Nacionales Naturales para aportar en el proceso de toma de decisiones; 3) formular una agenda de investigación ambiental, innovación y cambio climático integrada al Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, bajo el liderazgo de los institutos de investigación, del MADS y Colciencias, la cual se desarrollará en concordancia con las estrategias de la Política de Producción y Consumo Sostenible y; 4) consolidar la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como instrumento de planificación sectorial y de toma de decisiones.

**Educación, cultura y participación:** diseñar una estrategia para la educación, cultura y participación en coordinación con los Ministerios de Educación, Cultura e Interior y las autoridades ambientales, que favorezca la generación de alianzas con los actores sociales, étnico territoriales, sectoriales e institucionales para una efectiva gestión ambiental del territorio. A través de la estrategia se buscará articular y fortalecer los vínculos entre las minorías étnicas y el diseño y ejecución de estrategias locales, regionales y nacionales de gestión ambiental y crecimiento verde.

Por otra parte, se continuará con la implementación de las agendas interministeriales y sectoriales para fortalecer el proceso de planificación hacia la producción sostenible y se trabajará coordinadamente con los ministerios para la incorporación de indicadores de sostenibilidad en sus planes de desarrollo sectorial.

**Fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y las autoridades ambientales urbanas:** se realizará un análisis de las debilidades y fortalezas de las corporaciones con relación a la oferta ambiental del territorio bajo su jurisdicción, los retos ambientales y su capacidad técnica, operativa y financiera. Con base en dicho análisis, se diseñará e implementará un programa de creación de capacidades de las autoridades ambientales para su fortalecimiento institucional y gobernanza sobre los recursos naturales. Este diseño considerará mecanismos para que las inversiones de las corporaciones en el control de la contaminación y la conservación del ambiente sean efectivas en el logro de sus objetivos y eficientes

económicamente. Así mismo, se diseñará e implementará un sistema de evaluación y desempeño de las corporaciones que medirá la efectividad de estas y tendrá en cuenta instrumentos de evaluación existentes como el índice de calidad ambiental urbana, además de los resultados de los procesos de licenciamiento ambiental.

Del mismo modo, se implementará una estrategia de articulación y coordinación del Sina buscando mejorar la interacción de las autoridades ambientales, los sectores y los entes territoriales, para asegurar el cumplimiento de la regulación ambiental; además de definir con claridad los roles y responsabilidades de las CAR y de las demás instituciones del Sina, y dotarlas con personal técnico calificado.

**Seguimiento a las recomendaciones e instrumentos de la OCDE:** el MADS conformará un Comité de Seguimiento con expertos externos, representantes de la academia, las ONG ambientales y los sectores productivos, para determinar el avance en la implementación de las recomendaciones e instrumentos de la OCDE. El Comité entregará sus informes al MADS para su difusión.

Las metas y productos asociados a esta estrategia se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base	Meta a 2018
Porcentaje de la población objetivo satisfecha con la gestión ambiental, que evidencia mejora en el desempeño institucional por parte de la ANLA, MADS y CAR	n.d.	70 %

Producto	Línea base	Meta a 2018
Porcentaje de las solicitudes de licencias ambientales y modificaciones a instrumentos competencia de la ANLA resueltas dentro de los tiempos establecidos en la normatividad vigente	0 %	95 %
Porcentaje de visitas de seguimiento a proyectos con licencia ambiental en los sectores priorizados	35 %	95 %
CAR con calificación superior al 80 % en su evaluación de desempeño	N. D.	20
Estrategias aplicadas de transformación institucional y social que mejoran la eficiencia y la satisfacción de la gestión ambiental del Sina	0	4
Alianzas nacionales sectoriales y territoriales que desarrollan la Política Nacional de Desarrollo Ambiental, a través de procesos que fortalecen la gobernanza en la gestión ambiental	18	56

### **Objetivo 3: lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.**

La adopción de medidas de gestión del riesgo y de adaptación al cambio climático permiten a la

sociedad aumentar su capacidad de resistir, adaptarse y recuperarse frente a los impactos generados por fenómenos de origen natural y antrópico no intencional, así como los esperados por el cambio climático. Lo anterior permitirá al país avanzar hacia un modelo de crecimiento verde en la medida que contribuye a reducir pérdidas económicas, superar la condición de pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población, aumentar la competitividad del país y, en el largo plazo, reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres.

En desarrollo de lo anterior, cobra relevancia fortalecer la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, bajo la coordinación de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD; y de las medidas de adaptación al cambio climático, para lo cual es importante la participación de los diferentes sectores en su calidad de actores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, SNGRD y Sina, respectivamente.

### **Estrategia 1: fortalecer los procesos de la gestión del riesgo: conocimiento, reducción y manejo**

Para el fortalecimiento de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de los desastres, es necesario que la UNGRD mejore los componentes de gestión y financiación del SNGRD definidos en la Ley 1523 de 2012. Para ello, se desarrollarán las siguientes acciones: 1) fortalecer las instancias de orientación y coordinación del SNGRD, mediante la incorporación de los sectores en los Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo, con el fin garantizar la efectividad de los procesos de la gestión del riesgo de desastres; 2) fortalecer el programa de asistencia técnica con el diseño de una modalidad de acompañamiento integral tanto a entidades territoriales como a sectores, con el fin de promover la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres en su planificación y; 3) formular, socializar y hacer seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, PNGRD.

En cuanto al componente de financiación del SNGRD, este responde a la necesidad de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, FNGRD, para lo cual se realizarán las siguientes acciones: 1) reglamentar el FNGRD de acuerdo con lo estipulado en el Capítulo V de la Ley 1523 de 2012; y 2) apoyar la formulación de proyectos para acceder a recursos de cofinanciación del FNGRD y otras fuentes alternas de carácter nacional y territorial, con el fin de promover la gestión integral del riesgo.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base	Meta a 2018
Cofinanciación de recursos por parte de las entidades territoriales y sectores beneficiarios del FNGRD	5 %	10 %

Producto	Línea base	Meta a 2018
Proyectos formulados con acompañamiento por parte de la UNGRD	0	100

Como resultado de lo anterior, se espera aumentar del 5 % al 10 % la cofinanciación de los recursos por parte de los beneficiarios del FNGRD, con el fin de optimizar y lograr un mayor efecto multiplicador de los recursos que el Gobierno nacional destina para la inversión de la gestión del riesgo de desastres y promover la responsabilidad de las diferentes entidades en las acciones de gestión del riesgo.

Con relación con el PNGRD y con el fin de apoyar el proceso de planificación de los sectores, la gestión de la UNGRD se orientará a 1) concertar el componente programático del PNGRD, en cumplimiento del Decreto 1974 de 2013, con 20 de los 24 sectores de la administración pública nacional; 2) definir y hacer seguimiento a la implementación de agendas sectoriales estratégicas<sup>28</sup> para los sectores de agricultura, transporte y vivienda, ciudad territorio, este último incluye los subsectores de vivienda y agua y saneamiento. El objetivo de estas agendas es reducir la vulnerabilidad de los sectores e incrementar su resiliencia frente a los desastres, lo cual redundará en seguridad alimentaria, competitividad y calidad de vida de la población. Para la implementación de las agendas sectoriales, antes mencionadas, la UNGRD diseñará un programa de acompañamiento a los sectores, con el fin de asesorar y orientar el desarrollo de las acciones concertadas.

Como resultado de lo anterior, se espera promover la incorporación de programas, proyectos y acciones en los planes estratégicos sectoriales de Agricultura, Transporte y Vivienda Ciudad y Territorio, lo cual apalancará inversiones en gestión del riesgo de desastres, en concordancia con la Ley 1523 de 2012.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base	Meta a 2018
Sectores estratégicos que involucran la GRD en su planificación	0	3

Producto	Línea base	Meta a 2018
Sectores que han concertado el componente programático del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, PNGRD	0	20
Agendas sectoriales estratégicas del PNGRD en implementación y con seguimiento	0	3

**Conocimiento del riesgo de desastre:** con el fin de avanzar en el conocimiento del riesgo, se continuará con el fortalecimiento de los institutos que soportan la investigación, seguimiento y monitoreo de las amenazas de origen geológico, hidrometeorológico y marino, a partir de 1) incrementar la capacidad del Servicio Geológico Colombiano (SGC), para monitorear las amenazas sísmica y volcánica, a través del fortalecimiento de la Red Sismológica Nacional de Colombia (RSNC), la Red Nacional de Acelerógrafos (RNAC), los Observatorios Vulcanológicos y la Red Nacional de Estaciones Geodésicas Satelitales GPS con propósitos geodinámicos

<sup>28</sup> Definidas como tales por su importancia en la economía, las implicaciones que tienen sobre la calidad de vida de la población y sobre competitividad del país.

(GEORED); 2) fortalecer el sistema de monitoreo y de alertas tempranas del Ideam y; 3) incrementar la capacidad de la Dirección Marítima General (Dimar) para monitorear la amenaza por tsunami, mar de leva, marejadas ciclónicas y frentes fríos, a través del fortalecimiento del Centro de monitoreo multiamenazas de origen marino.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta a 2018
Estaciones de monitoreo de amenazas geológicas, hidrometeorológicas y oceánicas	834	1.460

Producto	Línea base 2013	Meta a 2018
Estaciones de monitoreo del SGC	675	766
Estaciones de monitoreo del Ideam	136	666
Estaciones de monitoreo de la Dimar	23	28

A través de una mejor instrumentalización, el país contará con mayor información sobre las amenazas de origen geológico, hidrometeorológico y marino. Asimismo, se avanzará en la elaboración de 1) tres mapas de amenaza volcánica por parte del SGC y; 2) seis mapas de amenaza por inundación y diez mapas de amenaza por crecientes súbitas por parte del Ideam.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta a 2018
Mapas de amenazas geológicas, hidrometeorológicas y oceánicas	49	68

Producto	Línea base 2013	Meta a 2018
Mapas de amenaza volcánica del país (SGC)	10	13
Mapas de amenaza por inundación a escala 1:5.000 (Ideam)	29	35
Mapas por crecientes súbitas a escala 1:5.000 (Ideam)	10	20

De manera complementaria, y con el fin de fortalecer el conocimiento de las amenazas de origen geológico en el territorio nacional, el SGC realizará las siguientes acciones: 1) generar mayor conocimiento respecto a los movimientos en masa a escalas con cubrimiento nacional y regional

y proponer, evaluar y difundir guías metodológicas para escalas de detalle<sup>29</sup>; 2) generar y apoyar el análisis e integración del conocimiento geológico y geomorfológico de las zonas marinas y costeras, para fortalecer la información de los recursos naturales y de los fenómenos morfodinámicos y de diapirismo de lodos, 3) generar, analizar y apoyar la integración del conocimiento geológico, tectónico y sísmológico como insumo para evaluar la amenaza sísmica necesaria para formular códigos de construcción sismorresistente en ciudades, el desarrollo de infraestructura y la formulación de planes de gestión del riesgo de desastres. Para efectos de lo anterior, el SGC gestionará el desarrollo de proyectos en sinergia con otras entidades del orden nacional, regional y local, en el ámbito de sus competencias.

La UNGRD formulará y gestionará el desarrollo de una agenda de investigación aplicada en gestión del riesgo de desastres, reconociendo las diferencias y necesidades de carácter regional, local y sectorial. Esta acción les permitirá a los integrantes del SNGRD identificar y gestionar fuentes complementarias de recursos para el conocimiento del riesgo con recursos de regalías, ya sea a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión u otras fuentes de financiación. En materia de riesgo tecnológico, se avanzará en el diseño de lineamientos técnicos para la implementación de directrices y recomendaciones de la OCDE frente a accidentes químicos, en el marco del Comisión Nacional de Riesgo Tecnológico.

**Reducción del riesgo de desastre:** con el fin de fortalecer el proceso de reducción del riesgo, la UNGRD a nivel territorial promoverá la incorporación del análisis de riesgo en el ordenamiento municipal, a partir de las siguientes acciones: 1) fortalecer el Sistema Nacional de Información de Gestión del Riesgo de Desastres (SNIGRD), a través de la reingeniería del mismo, posibilitando el acceso de información por parte de los diferentes actores del SNGRD, mediante la integración de contenidos de las entidades nacionales y territoriales; 2) integrar al SNIGRD la información necesaria para la toma de decisiones, con el fin de facilitar su acceso por parte de los sectores y territorios para avanzar en el conocimiento del riesgo, principalmente con fines de ordenamiento<sup>30</sup>; 3) coordinar con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio los procesos de acompañamiento a entidades territoriales para fortalecer la incorporación del análisis de riesgo en los POT, y la generación de instrumentos metodológicos<sup>31</sup> y; 4) acompañar, como mínimo a 68 entidades territoriales, categorías 4, 5 y 6<sup>32</sup>, localizados en zonas de influencia de las áreas metropolitanas consolidadas y en procesos de consolidación del país<sup>33</sup>, en el desarrollo de lineamientos para incorporar la gestión del riesgo de desastres como insumo dentro del proceso de revisión y ajuste del POT, articulado al plan de inversiones para los municipios.

---

<sup>29</sup> Dichos elementos serán utilizados para la formulación de los planes y las políticas nacionales de ordenamiento territorial y ambiental, gestión del riesgo de desastres y desarrollo de infraestructura.

<sup>30</sup> Para ello, se requiere del concurso de la UNGRD, el Ideam, el Servicio Geológico Colombiano, SGC, Parques Nacionales Naturales, el Instituto Alexander von Humboldt, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el IGAC y la Dimar.

<sup>31</sup> Guía para la integración del análisis de riesgos en el proceso de ordenamiento territorial municipal, de acuerdo con el Decreto 1807 de 2014 y las metodologías de análisis de riesgos por inundaciones, movimientos en masa y crecientes torrenciales, para el ordenamiento territorial municipal

<sup>32</sup> Estos municipios se localizan en áreas metropolitanas y cuentan con un bajo desempeño, en términos del índice de desarrollo endógeno (IENDOG).

<sup>33</sup> Las cuales concentran el 58,7 % de la población colombiana.

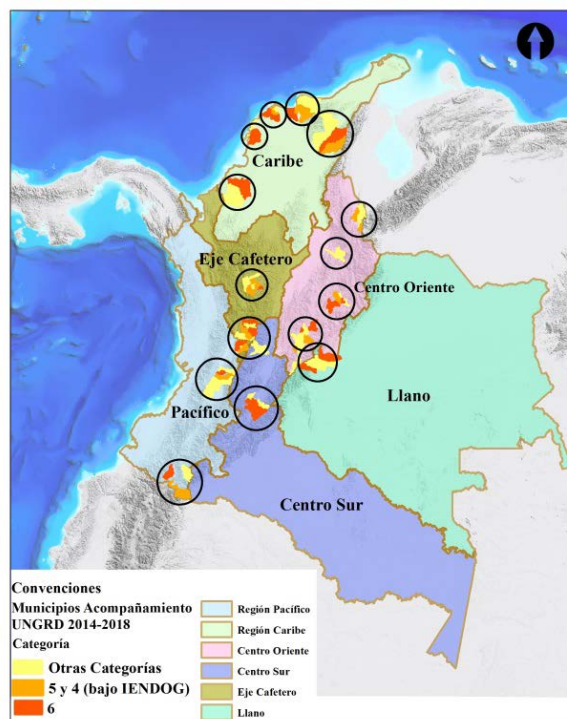
Como resultado de lo anterior se espera promover el ordenamiento del territorio, mediante el acompañamiento a 68 municipios que albergan una población de 2.471.900 habitantes<sup>34</sup>, en la incorporación del análisis de riesgo en sus POT. Lo anterior permitirá sentar las bases para el desarrollo de los procesos de reducción del riesgo y manejo de desastres en el territorio, empleando como instrumento de apoyo el SNIGRD y el acompañamiento integral de la UNGRD y el MVCT.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios con acompañamiento de la UNGRD y con acceso a información para toma de decisiones en ordenamiento territorial	0	68

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Entidades del orden nacional que reportan información a la UNGRD para ser integrada al SNIGRD	0	8
Municipios con documento de lineamientos para incorporar la gestión del riesgo de desastres en la revisión y ajuste del POT, articulado al plan de inversiones para los municipios	0	68

**Mapa X-1. Zonas priorizadas para el acompañamiento de la UNGRD**



<sup>34</sup> DANE. Proyección de población a 2013.

Fuente: DNP, 2014, a partir de información IGAC, 2012 y DNP, 2010.

Nota: con respecto a la meta intermedia, los municipios allí previstos forman parte del producto de asistencia técnica del MVCT incluido en el capítulo "Movilidad social", estrategia desarrollo urbano. Número de municipios capacitados en la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de sus POT.

Como intervenciones particulares en el territorio, la Corporación Nasa Kiwe continuará con el proceso de reducción de riesgo por amenaza de flujo de lodo (avalancha) en el volcán nevado del Huila, en los municipios de su jurisdicción. Por su parte, la UNGRD continuará con su apoyo al proceso de reducción del riesgo en la zona de amenaza volcánica alta (ZAVA) del volcán Galeras, para la implementación del plan de acción definido para tal fin.

**Manejo de desastres:** con el fin de fortalecer el proceso de manejo de desastres y teniendo en cuenta la necesidad de articular las acciones en el territorio para garantizar la oportuna intervención del Gobierno nacional, la UNGRD formulará y articulará la implementación de la Estrategia Nacional de Respuesta, la Estrategia Nacional ante Fenómenos recurrentes y la Estrategia de Reconstrucción posdesastre, cada una de las cuales incorporará las acciones necesarias para asegurar su financiación.

Asimismo, el Fondo Adaptación en cumplimiento del objetivo de su creación, culminará con el proceso de reconstrucción de los impactos generados por el fenómeno de La Niña 2010-2011, a través de la reconstrucción de infraestructura de vivienda, acueductos y alcantarillados, educación, salud, vías y agricultura, entre otros, y los procesos de recuperación y generación de ingreso de la población afectada. De manera particular, adelantará el desarrollo de 4 macroyectos de alto impacto en diferentes regiones.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Personas que reducen su condición de riesgo en el marco del proceso de reconstrucción de La Niña 2010-2014	0	2.784.050

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Personas beneficiadas con la restauración de los ecosistemas degradados en el área de influencia del Canal del Dique	0	1.500.000
Personas beneficiadas con el Plan de reasentamiento de Gramalote	0	4.050
Personas beneficiadas con reducción del riesgo de inundación en El Jarillón del río Cali	0	900.000
Personas beneficiadas por el plan integral de intervención para reducir el riesgo de inundación en la región de La Mojana	0	380.000

## **Estrategia 2: fortalecer la planificación del desarrollo con criterios de adaptación al cambio climático**

Esta estrategia busca avanzar en la implementación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), con el fin de hacer frente a las causas de la vulnerabilidad del país a este fenómeno, sentar las bases para actuar de forma prospectiva, y promover un desarrollo planificado y compatible con la evolución del cambio climático y la variabilidad climática. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones.

**Gestión del conocimiento respecto al proceso de cambio climático y sus impactos:** esta acción busca avanzar en los procesos de análisis de información y generación de conocimiento sobre la variabilidad climática y las evidencias del cambio climático. Para ello, se realizarán las siguientes gestiones: 1) continuar con la elaboración y apoyo técnico en la interpretación de escenarios de cambio climático nacionales y regionales, bajo el liderazgo del Ideam; 2) avanzar, por parte de las entidades del Sina, en el análisis de los impactos de los fenómenos climáticos en ecosistemas estratégicos que regulan o soportan procesos hidrológicos y en la implementación de acciones conjuntas para reducir dichos impactos, a partir de la identificación del flujo de servicios ecosistémicos y su interacción con el clima; 3) analizar, a cargo del Ideam, los impactos del cambio climático en los bosques del país y su interacción con las transformaciones de origen antrópico, en el marco del Programa Forestal Nacional y; 4) apoyar, por parte de las entidades del Sina, a los sectores en el análisis que ellos lideren sobre posibles pérdidas y beneficios económicos asociados al cambio climático.

**Planificación del desarrollo para la adaptación al cambio climático:** se buscará integrar criterios de adaptación en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales y los sectores a través de las siguientes acciones: 1) incluir proyecciones de cambio climático en el componente de diagnóstico y en el proceso de formulación y actualización de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas y Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos por parte de las autoridades ambientales, con el apoyo del Ideam y; 2) apoyar, por parte de las entidades nacionales coordinadoras del PNACC, a los municipios en la incorporación de criterios y acciones que disminuyan los impactos del cambio climático en el proceso de revisión y ajuste de los POT.

Con el fin de apoyar los avances en la planificación del desarrollo, las entidades coordinadoras del PNACC<sup>35</sup> avanzarán en las siguientes labores: 1) fortalecer, por parte del MADS y el Ideam, la herramienta web para la toma de decisiones en adaptación nacional, regional y local y diseñar herramientas de comunicación, capacitación, sensibilización y formación en cambio climático; 2) continuar, a través de las entidades del PNACC, con el apoyo técnico a las entidades territoriales, sectoriales y demás actores interesados en la implementación de acciones de adaptación. Asimismo, las entidades del PNACC colaborarán en la operación y mantenimiento del sistema de evaluación y seguimiento de medidas para la adaptación, como herramienta de mejoramiento de las iniciativas implementadas en el país.

---

<sup>35</sup> El documento CONPES 3700 define que las entidades coordinadoras del PNACC son el DNP, el MADS, el Ideam y la UNGRD.

### **Estrategia 3: reducir el riesgo existente, la generación de nuevos riesgos y el impacto de los desastres en los sectores**

El crecimiento económico del país no necesariamente conduce a reducir su vulnerabilidad frente a los desastres. Las actividades desarrolladas por parte de los sectores pueden crear nuevas formas de vulnerabilidad o potenciar las ya existentes y en algunos casos obstaculiza los esfuerzos de promoción del desarrollo. En este sentido, durante los próximos cuatro años se debe fortalecer la gestión sectorial en el diseño e implementación de acciones que permitan reducir el impacto económico y social de los desastres. Estas acciones contribuirán a la competitividad del sector y a que las emergencias no se conviertan en trampas que imposibiliten superar la pobreza.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta la responsabilidad solidaria en la implementación de los procesos de la gestión del riesgo, es necesario avanzar en el conocimiento y estimación del nivel de riesgo que enfrentan los sectores, con el fin de determinar las acciones de reducción del mismo y fortalecer la protección financiera ante desastres. En este sentido se considera necesario: 1) avanzar en la identificación y caracterización de la infraestructura expuesta a las diferentes amenazas presentes en el territorio (incluido en el largo plazo los escenarios de cambio climático); 2) estimar las pérdidas potenciales que enfrenta el sector; 3) definir las medidas de reducción del riesgo y protección ante desastres, entre otras, el aseguramiento de infraestructura y el diseño de normas técnicas para reducir el riesgo y; 4) formular metodologías para incorporar el análisis de riesgo de desastre en los proyectos sectoriales de inversión pública (artículo 38 Ley 1523 de 2012). De manera complementaria, los sectores avanzarán en la incorporación de los aprendizajes derivados del proceso de reconstrucción posfenómeno de La Niña 2010-2011, a cargo del Fondo Adaptación, con el fin de fortalecer su gestión ante el riesgo de desastres y asegurar la sostenibilidad de las intervenciones realizadas por dicho Fondo.

De manera particular, a continuación se presentan las acciones que desarrollarán los diferentes sectores en el periodo 2014-2018:

**Vivienda, ciudad y territorio:** *subsector de vivienda:* 1) continuar con el proceso de asistencia y acompañamiento a los municipios para la incorporación del riesgo en los POT en coordinación con la UNGRD y el MADS; y, 2) generar el acompañamiento a municipios en la implementación de la metodología para la elaboración del inventario de asentamientos en alto riesgo de desastres y consolidar el inventario nacional. Estas acciones se encuentran desarrolladas en la capítulo de *Movilidad social*, en la estrategia de Ciudades amables y sostenibles para la equidad. *Subsector Agua y Saneamiento:* En el marco de la política de gestión del riesgo de desastres para los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo definida por el MVCT, se llevarán a cabo las siguientes acciones: 1) desarrollar instrumentos metodológicos para el conocimiento del riesgo en el ámbito local; y; 2) consolidar el proceso de asistencia técnica a los prestadores de servicios públicos para la elaboración y actualización de planes de emergencia y contingencia.

**Transporte:** en el marco de la gestión del riesgo de desastres, se desarrollarán las siguientes acciones: 1) elaborar estudios de vulnerabilidad de la red vial nacional; 2) formular e

implementar un Plan Indicativo para el fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres del sector, con respecto a la infraestructura de transporte; 3) formular e implementar un programa de atención de sitios críticos y de sitios vulnerables ante desastres. De manera complementaria, en el marco del PNACC, el Ministerio de Transporte iniciará la implementación del Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Red Vial Primaria y formulará el Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Infraestructura Portuaria.

**Agricultura:** en el marco de la gestión del riesgo de desastres, se desarrollarán las siguientes acciones: 1) implementar un modelo integral de manejo de riesgos, donde se incluyan los climáticos; 2) implementar la Estrategia de Adaptación del Sector Agropecuario a Fenómenos Climáticos, en el marco de la cual se adelanta la clasificación agroclimática actual con base en escenarios de cambio climático; y, 3) diseñar e implementar un sistema de alertas agroclimáticas tempranas. En el capítulo de transformación del campo se incluye la siguiente meta relacionada con este tema: ocho sistemas productivos agropecuarios con medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.

**Justicia y seguridad:** a través de la Junta Nacional de Bomberos se realizarán las siguientes acciones: 1) optimizar los procesos de gestión de la información de los Bomberos de Colombia a través del Registro Único Estadístico de Bomberos (RUE); 2) diseñar el plan de fortalecimiento, capacitación, adquisición de equipos y maquinaria especializada, así como la adecuación de una infraestructura física y tecnológica necesaria para la prestación de un servicio público esencial eficiente, efectivo y oportuno frente a las emergencias de tipo bomberil y; 3) implementar el programa de fortalecimiento de los cuerpos de bomberos a nivel nacional.<sup>36</sup>

**Hacienda y crédito público:** en el marco de la gestión del riesgo de desastres, se desarrollarán las siguientes acciones, 1) avanzar en la implementación de la estrategia de protección financiera frente a desastres (Política para la gestión de las finanzas públicas relativas a los riesgos de desastres) y; 2) a través el Fondo Adaptación, apoyar el desarrollo de políticas sectoriales para la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, con base en la experiencia acumulada en el proceso de reconstrucción.

**Minas y energía:** en el marco del PNACC, el Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades del sector, definirá estrategias de adaptación al cambio climático para los sub sectores de minas, hidrocarburos y energía.

## **D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos**

Las estrategias contenidas en la siguiente tabla, son resultado de la Consulta previa del PND 2014-2018 con las organizaciones que integran la Mesa Permanente de Concertación de los

---

<sup>36</sup> El fortalecimiento realizado en 2013 fue de 146 cuerpos de bomberos en todo el país.

pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rom, con las respectivas entidades del Gobierno Nacional que aparecen en la columna de Entidad Responsable.

Las estrategias contenidas en estas matrices se revisaron de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Constitucionalidad
2. Legalidad
3. Pertinencia cultural
4. Correspondencia con las líneas y el planteamiento estratégico del PND
5. Adecuación a la temporalidad del PND

Al momento de la programación, los proyectos identificados deberán cumplir con los procedimientos de viabilidad técnica, cultural y administrativa, conforme a la normatividad vigente.

#### Objetivo 4. Protección y conservación de territorios y ecosistemas, mitigación y adaptación del cambio climático, ordenamiento ambiental en territorios de los pueblos indígenas y del pueblo Rom.

##### a. Pueblos indígenas

Num.	Estrategias	Instituciones responsables
1	Diseñar e implementar en concertación y coordinación con las autoridades indígenas programas ambientales que rescaten prácticas tradicionales de conservación ancestral en cuanto manejo ambiental de los recursos naturales.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
2	Financiar las iniciativas propias de las comunidades indígenas para la realización de planes y proyectos de reforestación, regeneración natural de bosques, cuencas y de mejoramiento ambiental, las cuales podrán ser cofinanciadas por las diferentes autoridades ambientales.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
3	Ordenamiento ambiental del territorio a partir de los sistemas de conocimiento indígena como instrumento base para la gestión ambiental en los territorios indígenas.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
4	Incluir en el proyecto de ley de áreas protegidas la creación de una categoría especial de manejo para los territorios indígenas, así como sus condiciones y características de conservación.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales
5	Construcción e implementación de programas diferenciados y específicos de restauración eco-sistémica, en territorios indígenas a partir de sus sistemas de ordenamiento ancestral.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
6	Procesos de gestión integral del recurso hídrico y los sistemas de cuencas a partir de los conocimientos y el ordenamiento territorial y ancestral de	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Num.	Estrategias	Instituciones responsables
	los pueblos indígenas, de manera articulada con el Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales.	
7	Creación de líneas de política concertadas para la promoción y desarrollo de programas de turismo desde las comunidades indígenas.	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
8	Realización de estudios hidrológicos y monitoreo de aguas en territorios indígenas afectados por la minería, en coordinación con las autoridades ambientales.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
9	Creación de fondos de agua para la conservación de fuentes hidrográficas, en territorios indígenas y en coordinación con las autoridades ambientales.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
10	Programa de restauración y conservación de ecosistemas ambiental y culturalmente sensibles.	Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
11	Programa de fortalecimiento y recuperación de hitos culturales de los Pueblos Indígenas.	Ministerio de Cultura, Ministerio del Interior
12	Creación y funcionamiento concertado de un sistema de información geográfico propio de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, articulado al Portal Geográfico Nacional.	IGAC y demás entidades del nivel nacional de acuerdo a sus competencias
13	Concertar e implementar acciones encaminadas a la mitigación y adaptación a las afectaciones generadas a raíz del cambio climático.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
14	Adición al concepto en las bases del plan: Crecimiento verde entendido como la perpetuación de los sistemas de conocimiento, los territorios y los modelos de ordenamiento territorial indígena en la medida que sustentan la riqueza y el potencial ambiental estratégico del país.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
15	Construcción e implementación de una agenda ambiental entre pueblos indígenas y Estado. Coordinación en la definición e implementación de la estrategia REDD+.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

## b. Pueblo Rrom

Núm	Estrategias	Instituciones responsables
1	2015: Realizar una caracterización de las necesidades de tierras y usos de las mismas para el Pueblo Rrom. 2016: Se elaborará una propuesta de marco normativo articulada con la política pública para el Pueblo Rrom y una mesa de trabajo para definir las necesidades y uso de la tierra y las necesidades de capacitación. El Ministerio del Interior asume el compromiso de propiciar el espacio para convocar a la Comisión Nacional de Diálogo a la mesa de trabajo.	Ministerio de Agricultura-Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y Ministerio del Interior

## Bibliografía

- Banco Mundial. (2012). *Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia: Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2014). *Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida. Notas de política: Colombia*. Bogotá D. C.: Banco Mundial.
- BID y Cepal (Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2011). Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010-2011. Bogotá D. C.: BID y Cepal.
- DNP y BID (Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo). (2014). *Estudio de impactos económicos del cambio climático en Colombia*. Bogotá D. C.: DNP y BID.
- DNP-SDAS (Departamento Nacional de Planeación-Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible). (2014). *Informe Gobierno de Colombia 2013. Política de Desarrollo en Gestión del Riesgo de Desastres Naturales*. Contrato de préstamo BIRF 8184 CO. Bogotá, D. C.: DNP-SDAS.
- ERN-Colombia. (2004). *Definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado. Capítulo I. Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia*. Bogotá D. C.: ERN-Colombia.
- ERN-Colombia. (2004). *Definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado. Capítulo II. Desastres menores ocurridos en Colombia*. Bogotá D. C.: ERN-Colombia.
- Hidalgo, D. (2014, 22 de septiembre). Apoyo en la transversalización del enfoque de crecimiento verde para el sector transporte en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Ponencia presentada en el Panel de Expertos de Crecimiento para el Sector de Transporte. Bogotá D. C., Colombia.
- Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia). (2009). *Inventario Nacional de Fuentes y Sumideros de gases de Efecto Invernadero 2000-2004*. Bogotá D. C.: Ideam.
- Ideam. (2010a). Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático. Bogotá D. C.: Ideam.
- Ideam. (2010b). Estudio Nacional del Agua. Bogotá D. C.: Ideam.
- Ideam. (2012a). *Reporte oficial tasa de deforestación*. Bogotá D. C.: Ideam.
- Ideam. (2012b). *Estado de la calidad del aire en Colombia 2007-2010*. Bogotá, D. C. Ideam.
- Ideam. (2013). *Documento técnico de recomendaciones para la elaboración de escenarios de referencia, elaborado por Yepes en el marco del Proyecto Consolidación de un Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2014. Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. Bogotá D. C.: Ideam.

- Ideam. (2014). *Primer Informe Anual sobre Deforestación*. Bogotá D. C.: Ideam.
- IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). (2012). *Conflictos de uso del territorio Colombiano*. Bogotá D.C.: IGAC.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2013). *Comportamiento de muertes y lesiones por accidente de transporte, Colombia, 2013*. Bogotá D.C.: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- MADS y PNUD (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2014). *Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. Bogotá, D. C.: MADS y PNUD.
- Ministerio de Transporte. (2013). *Transporte en cifras. Estadísticas 2013*. Bogotá D. C.: Ministerio de Transporte.
- OCDE y ECLAC (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Economic Commission for Latin America and the Caribbean). (2014). *PECD Environmental Performance Reviews*.
- Phillips, J. F., Duque, A. J.; Yepes, A. P.; Cabrera, E.; García, M. C.; Navarrete, D. A.; Álvarez, E., y Cárdenas, D. (2011). *Estimación de las reservas actuales (2010) de carbono almacenadas en la biomasa aérea en bosques naturales de Colombia*. Bogotá D. C.: Ideam.
- Provention Consortium. (2007). *Herramientas para la integración del riesgo de desastres: Notas de orientación para organizaciones de desarrollo*. Ginebra, Suiza.
- Red de ciudades Cómo Vamos (2014, 13 de marzo). Encuesta de Percepción Ciudadana sobre movilidad. Bogotá D. C., Colombia.
- Rodríguez, J. (2014, 24 de septiembre). Apoyo en la transversalización del enfoque de crecimiento verde para el sector energía en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Ponencia presentada en el Panel de Expertos de Crecimiento para el Sector de Energía. Bogotá D. C., Colombia.
- SCDB (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica). (2014). *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 4*. Montreal: SCDB.
- SDA (Secretaría Distrital de Ambiente). (2010) *Plan Decenal de Descontaminación del Aire de Bogotá*. Bogotá D. C.: SDA.
- Toro Gómez, M. V.; Molina Vásquez, E.; Serna Patiño, J.; Fernández Gómez, M. y Ramírez Casas, G. E. (2010). *Plan de descontaminación del aire en la región metropolitana del Valle de Aburrá*. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) y Corporación Osso. (2013). *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011*. Ciudad de Panamá: UNISDR.
- Universidad de los Andes (2014, febrero). *Productos analíticos para apoyar la toma de decisiones sobre acciones de mitigación a nivel sectorial, sector agropecuario*. Bogotá D. C.: Grupo de Estudios en Sostenibilidad Urbana y Regional, Universidad de los Andes.

Recuperado de  
[https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/estudios\\_de\\_costos\\_de\\_abatimiento/capitulos\\_sectoriales\\_/Agropecuario.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/estudios_de_costos_de_abatimiento/capitulos_sectoriales_/Agropecuario.pdf)

UPME (Unidad de Planeación Minero Energética). (2014). Plan de Expansión de Referencia Generación-Transmisión 2014-2028. Bogotá D. C.: UPME.

## XI. Estrategias regionales: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial

En los últimos años, Colombia ha logrado avances significativos en los principales indicadores socioeconómicos. Así lo demuestran, por ejemplo: el crecimiento del PIB —que entre 2010 y 2014 creció a una tasa de 5,4 % anual en promedio—; la reducción de la pobreza —que entre junio de 2010 y julio de 2014 evidenció una caída de 10 puntos porcentuales al pasar de 39,9 % a 29,3 %—; y la mejora en los niveles de desigualdad —que medida a través del coeficiente de Gini pasó de 0,56 en 2010 a 0,53 en 2013—. Desde luego, los resultados sociales son reflejo de las mejoras en los niveles de cobertura de educación, salud o saneamiento básico, entre otros aspectos.

Los avances, sin embargo, no han sido homogéneos en los territorios y en las regiones se manifiestan con diferentes ritmos y niveles de intensidad. En particular puede decirse que la concentración de la producción se presenta en los territorios con los principales núcleos de desarrollo y en ramas de actividad económica como el comercio, los servicios y la industria manufacturera. Lo anterior ha configurado significativas brechas entre las regiones y ha propiciado un patrón de desarrollo altamente desbalanceado e inequitativo.

Entre el 2010 y 2013, por ejemplo, 11 departamentos<sup>1</sup> registraron un crecimiento económico superior al promedio nacional (5,4 %), mientras que los 22 departamentos restantes<sup>2</sup> presentaron crecimientos inferiores a este e incluso negativos. Como consecuencia, en términos de PIB per cápita, se evidencian hechos como que el departamento con mayor ingreso (Meta: \$ 3,8 millones) cuente con una proporción de recursos 10 veces mayor a la del departamento de menor ingreso (Vaupés: \$ 0,38 millones). El comportamiento del índice de Gini refuerza la existencia de desequilibrios si se tiene en cuenta que en capitales departamentales como Quibdó, Montería o Riohacha la concentración del ingreso es superior a 0,52, mientras que en Bucaramanga, Cúcuta o Villavicencio, el índice es inferior a 0,43.

Si bien los análisis permiten identificar diferencias entre departamentos y regiones, los patrones de desarrollo disímiles son más evidentes entre regiones de mayor ruralidad y las zonas de concentración urbana, claramente en favor de las segundas. Deficiencias en variables determinantes del desarrollo como la infraestructura vial y social, la presencia de centros urbanos funcionales o la calidad de la institucionalidad pública local, entre otros, hacen que las disparidades se incrementen. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Colombia tiene una de las mayores desigualdades regionales a nivel mundial con un coeficiente Gini regional de 0,31, el cual es 2 veces más alto que el de Estados Unidos e Italia y 5 veces superior al de Holanda o Japón.

Puesto que el desempeño de la economía varía considerablemente entre regiones debido a factores geográficos, poblacionales, de productividad, capital físico y humano, entre otros; las políticas estatales deben contar con estrategias diferenciadas para buscar que las regiones con

---

<sup>1</sup> Meta, Casanare, Putumayo, Caquetá, Cauca, Nariño, Atlántico, Cesar, Antioquía, Sucre y Quindío.

<sup>2</sup> Se incluye a Bogotá.

menor crecimiento y desarrollo se acerquen a aquellas con mejores resultados. Estas políticas deben buscar, no solo un impacto positivo en el crecimiento económico nacional, sino efectos de mayor alcance en la construcción de una sociedad más equitativa y en paz.

De acuerdo con lo anterior, este Plan Nacional de Desarrollo (PND) presenta un enfoque territorial que desarrolla los pilares nacionales y las estrategias transversales de política para implementar durante el cuatrienio en las regiones del país. Dicha construcción debe entenderse como una evolución del enfoque territorial planteado en el PND 2010-2014, en el que se reconocieron las diferencias regionales como marco de referencia para la formulación de políticas públicas y programas sectoriales. En este sentido, además del reconocimiento de los departamentos como unidad de análisis, este PND avanza en la identificación concreta de las características diferenciadoras de las regiones que integran, y de las subregiones que los conforman. Con esta aproximación se busca fijar compromisos de gobierno que reconozcan las realidades dispares que se presentan al interior de un mismo departamento, así como garantizar que los efectos de las intervenciones estatales respondan, en mayor medida, a las necesidades de los territorios.

Esta estructura territorial se sustenta, de un lado, en la definición de diagnósticos precisos sobre las disparidades y las potencialidades regionales y, de otro lado, en la materialización explícita de tales diagnósticos en la formulación y priorización de lineamientos de política, cursos de acción e inversiones específicas con metas cuantificables. Por supuesto, estas últimas definidas conjuntamente con las regiones.

De acuerdo con lo señalado en la introducción, las regiones en el Plan son seis: Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Sucre); Pacífico (Chocó, Cauca, Valle y Nariño); Centro-Oriente (Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander); Centro-Sur-Amazónica (Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo y Amazonas); Llanos (Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada); y Eje Cafetero y Antioquia (Risaralda, Caldas, Quindío y Antioquia) (véase el mapa XI-1).

Mapa XI-1. Regiones del Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: DNP-DDTS.

Como todo ejercicio de regionalización, la configuración propuesta presenta grados diferentes de homogeneidad entre las regiones y sus atributos, los cuales solo reflejan la riqueza y complejidad de la geografía, cultura, o medio ambiente, así como los patrones diversos de desarrollo intra e interregional en el país. No obstante lo anterior, estas regiones comparten elementos significativos comunes con sus características económicas, sociales y culturales y, así mismo, comparten ejes articuladores del desarrollo regional que han sido identificados por cada región conjuntamente por los departamentos y municipios. Dichos ejes de desarrollo han sido validados ampliamente con sus principales autoridades, representantes y organizaciones sociales, a través de instancias como los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), encargados de priorizar y aprobar los proyectos de inversión que serán financiados con cargo a los recursos de regalías.

Se destaca que la anterior configuración regional no impide la constitución de otras formas asociativas, regionales o subregionales, definidas en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, correspondiente a la Ley 1454 de 2011). Sin embargo, la estructura territorial que aquí se presenta permite trascender la tradicional estructura sectorial de las políticas públicas, así como generar un mayor acercamiento a las realidades en el territorio.

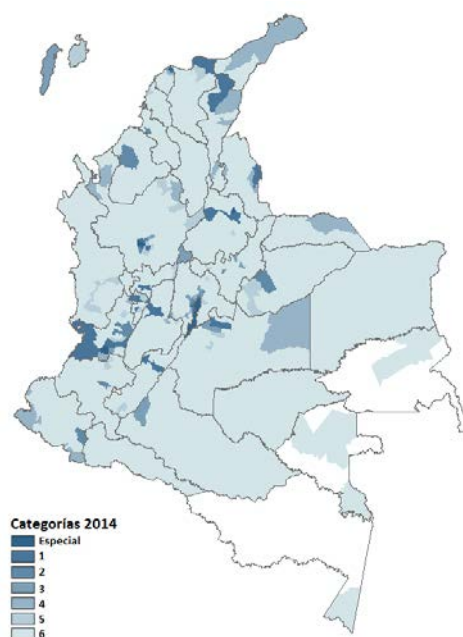
Desde el punto de vista metodológico, la estructura territorial del Plan se basa en una combinación de aproximaciones que involucra cuatro dimensiones analíticas de diagnóstico y priorización, intrínsecamente relacionadas. La primera dimensión es una metodología de *identificación de entornos de desarrollo y brechas* que enfatiza en el reconocimiento de las características del territorio en términos de bienestar social, a partir de la triangulación de mediciones de carácter cuantitativo y cualitativo en materia de ingresos, provisión de servicios

públicos de calidad, capacidad institucional, equidad y cohesión social, que den cuenta del contexto y estado social de la unidad geográfica.

Por lo anterior, la cuantificación y comparación del grado de bienestar social que propone la dimensión permitirá cuantificar las disparidades socioeconómicas entre las unidades geográficas, basadas en las tipologías de municipios y las subregiones que conforman los departamentos y regiones del país, y la posterior implementación de las intervenciones diferenciales en la dinámica sectorial sobre aquellos aspectos de la situación social que requieren una actuación prioritaria al interior del entorno territorial específico.

La segunda hace uso del marco de referencia del Sistema de Ciudades, el cual permite identificar aglomeraciones urbanas y nodos de desarrollo ciudad-territorio, análisis que se complementa con la diferenciación de grados de ruralidad. La tercera dimensión involucra la caracterización regional de las dinámicas e incidencia del conflicto armado y la violencia en el territorio nacional según niveles de intensidad. Por último, la cuarta dimensión identifica las zonas ambientalmente estratégicas del país con el propósito de garantizar el uso, la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos del país y las regiones.

**Mapa XI-2. Categorización de municipios Ley 617**



Fuente: Ley 617, cálculos DNP-DDTS.

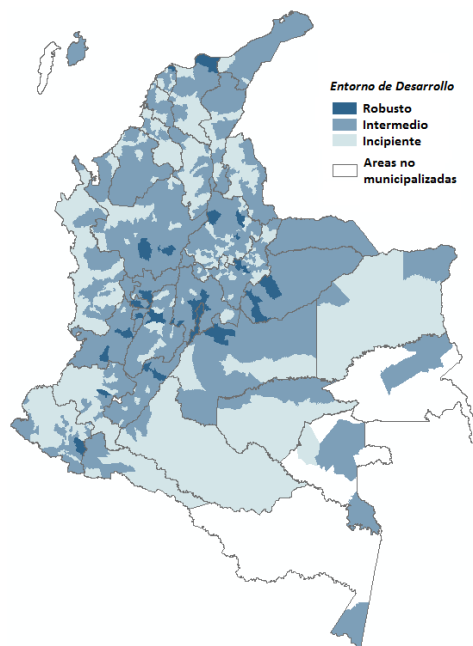
En la actualidad, la caracterización de los municipios responde a lo establecido en la Ley 1551 de 2012, que si bien tiene algunos usos claramente identificados, se queda corta para caracterizar el territorio más allá de su población e ingresos. De acuerdo con esta caracterización, hoy, el 91,6 % de los municipios en el país se clasifican en las categorías 5 y 6, aspecto que imposibilita la aplicación real de tratamientos diferenciados para más de 1.008 municipios (véase el mapa 2).

Los *entornos de desarrollo* se delimitan a partir de la identificación de las características propias de cada municipio y departamento en relación con seis temáticas que precisan las condiciones

territoriales en las cuales se espera adelantar intervenciones sectoriales: funcionalidad urbano-regional, dinámica económica, calidad de vida, medio ambiente, seguridad y desempeño institucional.

Esta forma de caracterizar los territorios supera las limitantes que impone la categorización establecida en leyes como la 617 de 2000 y la 1551 de 2012, para comprender de forma más amplia las condiciones de los territorios, las cuales pueden afectar —positiva o negativamente— las intervenciones sectoriales en los distintos niveles de gobierno. En tal sentido, esta aproximación se realiza a partir de la información generada por las entidades territoriales —recopilada a través del Formulario Único Territorial (FUT), así como de otros insumos estadísticos del Gobierno nacional. Lo anterior se complementa con el índice de pobreza multidimensional (IPM), con la definición de ruralidad de la Misión para la Transformación del Campo, y el índice de vulnerabilidad territorial (IVT), ejercicios liderados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

**Mapa XI-3. Entornos de desarrollo**



Fuente: DNP-DDTS.

El ejercicio permite identificar la forma en que dos municipios con características similares en una misma temática pueden pertenecer a entornos de desarrollo diferentes. Por ejemplo, los municipios de Bucaramanga (Santander) y Puerto Gaitán (Meta), tienen una situación económica similar. Sin embargo, al comparar las otras mediciones incluidas en las tipologías, son evidentes las diferencias en sus entornos de desarrollo. Ejemplos de los entornos de desarrollo existentes en el territorio nacional son Bucaramanga y Tuluá (desarrollo robusto); Leticia, Fresno y Sabanalarga (desarrollo intermedio); y, Nátaga y Currillo (desarrollo incipiente). Esta clasificación facilita el diseño de políticas públicas y genera la posibilidad de implementar intervenciones afines y complementarias. Ahora bien, es importante resaltar que este análisis no pretende modificar la categorización vigente, sino proponer una lectura alternativa que interprete el territorio a partir de características más completas. Esto significa que este ejercicio no tiene efectos directos en

definiciones relacionadas con la Ley 617 como es el caso de la asignación de algunos recursos para las entidades territoriales.

Por su parte, el *enfoque de brechas* enfatiza en el reconocimiento de las características de cada región, departamento, subregión y municipio con el fin de establecer referentes para la definición de metas diferenciadas a partir de esfuerzos diferenciados en cada zona del país. Lo anterior, en particular, en cuanto a acceso efectivo a servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento, vivienda y transporte (vías); además de las diferencias en capacidad institucional de las entidades territoriales (véase la tabla XI-1).

**Tabla XI-1. Intervenciones priorizadas para cierre de brechas**

Sectores	Educación			Salud		Institu- cional	Prestación de servicios		
Variables	Cobertura en educación media	Pruebas Saber 11 matemáticas	Tasa de analfabetismo > 15 años	Tasa de mortalidad infantil (X 1.000 nacidos)	Cobertura vacuna DPT 3ª dosis	Ingresos tributarios/ ingresos totales	Cobertura de acueducto	Déficit de vivienda cualitativo	Déficit de vivienda cuantitativo
Municipios con brecha	768	826	840	734	731	959	781	894	368
% de municipios más rezagados	61 %	29 %	8 %	18 %	32 %	93 %	54 %	77 %	5 %

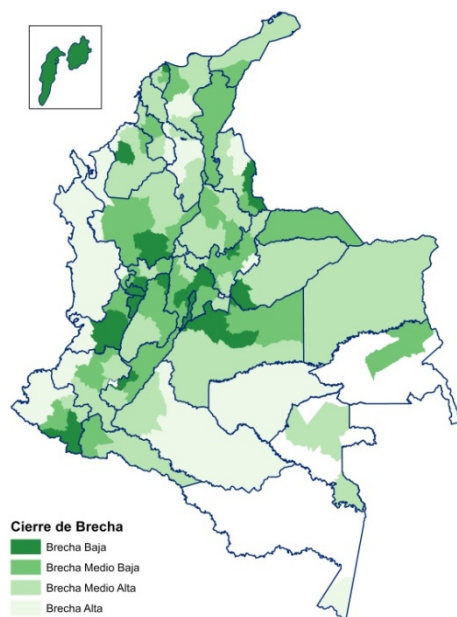
Fuente: DNP-DDTS.

Las variables seleccionadas brindan información a nivel municipal, con base en la cual es posible avanzar en el diseño de intervenciones puntuales, trascendiendo el análisis de los promedios, los cuales ocultan la realidad que se evidencia en el orden local.

Con base en este análisis, la estructura territorial del Plan de Desarrollo 2014-2018 propone una ruta de acción que enfatiza acciones en 800 municipios del país, en los cuales se hace necesaria la mejora de alguno de los indicadores socioeconómicos analizados. Se propone entonces una definición específica para cada región del país de las intervenciones a realizar, esto con base en la información general sobre los entornos de desarrollo locales y en las brechas existentes (véase el Mapa-XI-4). El consolidado de logros en el cierre de brechas para el caso regional se reflejará en un indicador de convergencia intrarregional (ICIR), propuesto por el DNP.<sup>3</sup>

#### **Mapa-XI-4. Esfuerzo necesario para el cierre de brechas**

<sup>3</sup> El propósito del ICIR es realizar la medición de convergencia en un grupo de variables estratégicas para el cierre de brechas, que se calcula para un determinado nivel de territorio (región, departamento, subregión, etc.). El cálculo se realiza con las siguientes variables: cobertura en educación media, resultados de las pruebas Saber 11 en matemáticas, cobertura de la vacuna DPT, mortalidad infantil, ingreso tributario per cápita, participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales y déficit de vivienda rural.



Fuente: DNP-DDTS.

Junto a las brechas anteriores, se incluye un análisis particular de los rezagos de capacidad institucional debido a la importancia de este aspecto para la consolidación de la descentralización. Gran parte del análisis se hace con base en el índice de desempeño integral (IDI), medición que permite la valoración del cumplimiento de los planes municipales de desarrollo y el estudio de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos y de la administración fiscal del municipio, para determinar en qué áreas de la administración se deben concentrar los principales esfuerzos de mejora.

Continuando con las dimensiones del enfoque metodológico de la estructura territorial del PND, se incorpora una propuesta de organización subregional que identifica 145 subregiones, a la cual se suma la aproximación de los 151 municipios que conforman el sistema de ciudades (véase el mapa 5). En conjunto, tanto las subregiones como el sistema de ciudades permiten establecer las conexiones entre los grandes centros urbanos y los municipios aledaños, así como sus interacciones (positivas y/o negativas) con el propósito de precisar acciones concretas para implementar en la aproximación territorial. En ese contexto, también se identifican los municipios que operan como nodos subregionales (44 municipios adicionales), es decir, aquellos municipios que por su ubicación en corredores estratégicos o por su relevancia subregional, se constituyen en territorios de referencia para impulsar las acciones definidas para cada región en el PND.

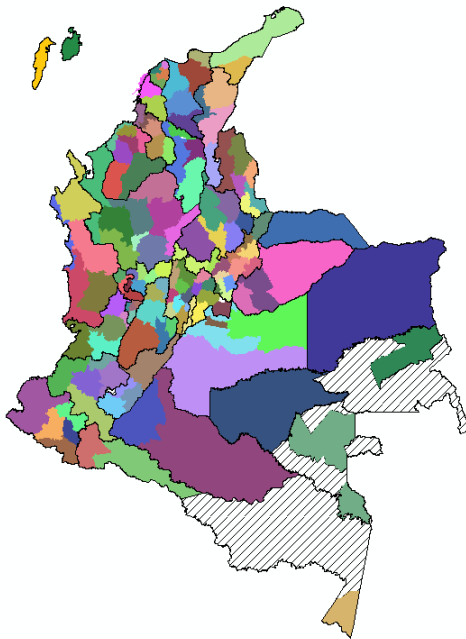
El Sistema de Ciudades, por su parte, permite analizar diferentes características y problemáticas propias de la urbanización, tales como: las economías de aglomeración (tanto en la esfera productiva como administrativa), costos de congestión, las economías de escala en la prestación de servicios y la producción de bienes, así como las relaciones y jerarquías entre las ciudades. Para la caracterización inicial, la Misión del Sistema de Ciudades utilizó cuatro criterios. El primero considera las relaciones funcionales entre los municipios (18 aglomeraciones urbanas<sup>4</sup> con más de 100.000 habitantes conformadas por 113 municipios); el segundo considera el

<sup>4</sup> Conformados mediante la técnica de conmutación laboral, utilizando un umbral del 10 %.

tamaño poblacional (16 ciudades uninodales con más de 100.000 habitantes); el tercero la función político-administrativa de los municipios (8 capitales departamentales con menos de 100.000 habitantes); y, el último, considera la importancia estratégica de los municipios en las regiones (14 centros subregionales menores de 100.000 habitantes) (véase el mapa I-6).

**Mapa XI-5. Subregiones y Sistema de ciudades**

**a. Subregiones de Colombia**



**b. Sistema de ciudades y municipios de importancia regional**

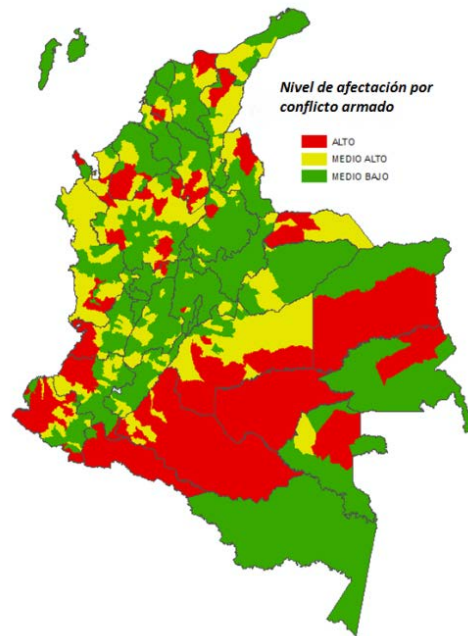


Fuente: DNP-DDTS.

Fuente: DNP, Misión Sistema de Ciudades (2013).

La tercera herramienta metodológica es el análisis de intensidad territorial del conflicto armado y la violencia en el país. Esta dimensión se estima a partir de presencia armada (legal e ilegal), acciones violentas victimizantes y factores de riesgo (cultivos ilícitos y otras actividades ilegales). La aproximación es importante para la estructura territorial del Plan, ya que el conflicto y la violencia se materializan en limitantes concretos al desarrollo regional a través de, por ejemplo, las restricciones a la movilidad de las personas, las dificultades e incentivos para adelantar actividades productivas o la imposibilidad de garantizar la plena satisfacción de derechos y libertades en el territorio, entre otros aspectos (véase el Mapa-XI-6). En consecuencia, la incorporación de esta dimensión analítica es fundamental para permitir una adecuada diferenciación y focalización de acciones transversales como la justicia o la seguridad en el territorio.

**Mapa-XI-6. Niveles de afectación por conflicto armado**



Fuente: DNP-GPE.

Como cuarta herramienta metodológica de análisis, el Plan incorpora la caracterización de las zonas ambientalmente estratégicas del país, incluyendo el mapa de conflictos y potencialidades de uso del suelo y los recursos naturales. El propósito es garantizar el uso, la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos a partir de identificar con precisión las zonas con explotación indiscriminada de recursos no renovables, expansión de la frontera agroindustrial, presencia de economías ilícitas o ampliación de procesos de urbanización que acentúan la presión sobre los ecosistemas y las disputas por el acceso a recursos naturales como suelo y agua. A partir de ahí, el Plan da prioridad a lineamientos de política y acciones de ordenamiento territorial y ambiental, así como a las acciones de generación de conocimiento y desarrollo de capacidades de gestión ambiental y de riesgos.

Con base en las dimensiones y las herramientas analíticas descritas anteriormente, las estrategias regionales que se presentan en los siguientes capítulos evidencian los propósitos que el Gobierno nacional, en conjunto con las regiones, consideran estratégicos para avanzar en la materialización de los pilares de paz, equidad, y educación. En tal sentido, cada capítulo regional se estructura alrededor de un diagnóstico en el que se identifican las brechas y potenciales de cada región, posteriormente, se presentan las perspectivas de desarrollo para la región, incluyendo la definición de objetivos y estrategias priorizadas, así como de acciones diferenciales con metas e indicadores asociados, teniendo al territorio como referente de análisis.

Finalmente, es pertinente señalar que los planteamientos consignados alrededor de las estrategias regionales del PND fueron ajustados y validados en cada región, incorporando las perspectivas de los principales actores representativos de los territorios. De acuerdo con lo anterior, dichas estrategias hacen énfasis en la articulación de prioridades entre la Nación y las regiones, respetando las competencias específicas de cada nivel de gobierno y buscando establecer un marco de referencia para la acción conjunta y la concurrencia de fuentes de inversión tendientes a lograr objetivos comunes de desarrollo para todos los colombianos.

## A. Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema<sup>5</sup>

### 1. Diagnóstico

La región Caribe está conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Sucre y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Su ubicación geoestratégica y sus recursos naturales han permitido que actividades económicas como el comercio internacional, el turismo, el transporte y los servicios de logística, la industria petroquímica, la agroindustria y la minería progresen en esta región, con un gran potencial por explotar hacia futuro de cara a los tratados comerciales internacionales que ha establecido Colombia con otros países. No obstante, la región presenta marcados contrastes en su desarrollo. Por una parte, la actividad económica está concentrada en las capitales de los departamentos de Bolívar, Atlántico y Magdalena (en adelante franja de desarrollo robusto, véase la tabla 1), mientras que el resto de la región, en especial el sur de los departamentos y La Guajira presentan un gran rezago y poco nivel de desarrollo. Las diferencias al interior de la región también se presentan en indicadores sobre niveles de educación, formación de capital humano, pobreza, vivienda, entre otros; reforzando la necesidad de plantear un enfoque de cierre de brechas para lograr un desarrollo regional más inclusivo y homogéneo en la región.

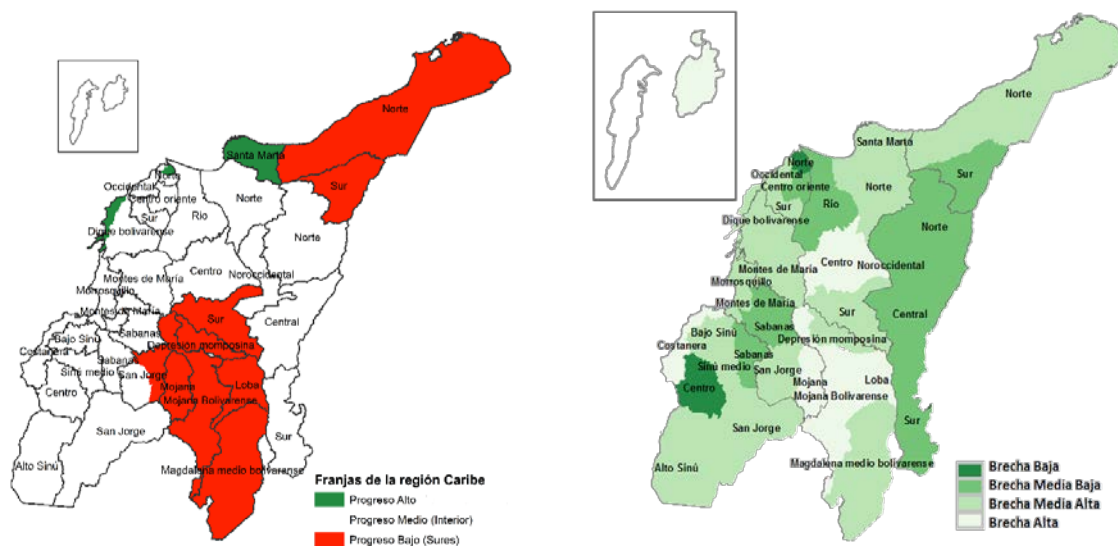
Pese a los retos, la región Caribe ha avanzado en la lucha contra la pobreza de manera sostenida. Entre 2010-2013, la pobreza monetaria en la región se redujo en 10 puntos porcentuales, pasando de 53,8 % a 43,5 %, mientras que la pobreza extrema se redujo de 18,9 % a un 12,5 % (véase la tabla 2). A pesar de este importante avance, todavía una de cada tres personas vive en condición de pobreza en el Caribe colombiano; también, el promedio regional sigue estando por encima del nacional (véase el gráfico 1) y la velocidad con la que el Caribe reduce sus índices es menor que la velocidad promedio exhibida por la nación (véase la tabla 3) (DANE, 2013). En consistencia con esta situación, para aprovechar aún más las ventajas y el potencial del Caribe colombiano en el largo plazo, en los próximos años la reducción de la pobreza y de las brechas en la región será el eje articulador de las políticas sectoriales para avanzar hacia una región *próspera, equitativa y sin pobreza extrema*.

#### Mapa XI-7. Franjas y esfuerzo necesario para el cierre de brechas en la región Caribe

##### a. Franjas de la región Caribe

##### b. Esfuerzo en el cierre de brechas

<sup>5</sup> La propuesta de foco de desarrollo de esta región es el resultado de los elementos aportados por actores territoriales en el marco de los *Diálogos Regionales para la Construcción del PND 2014-2018*.

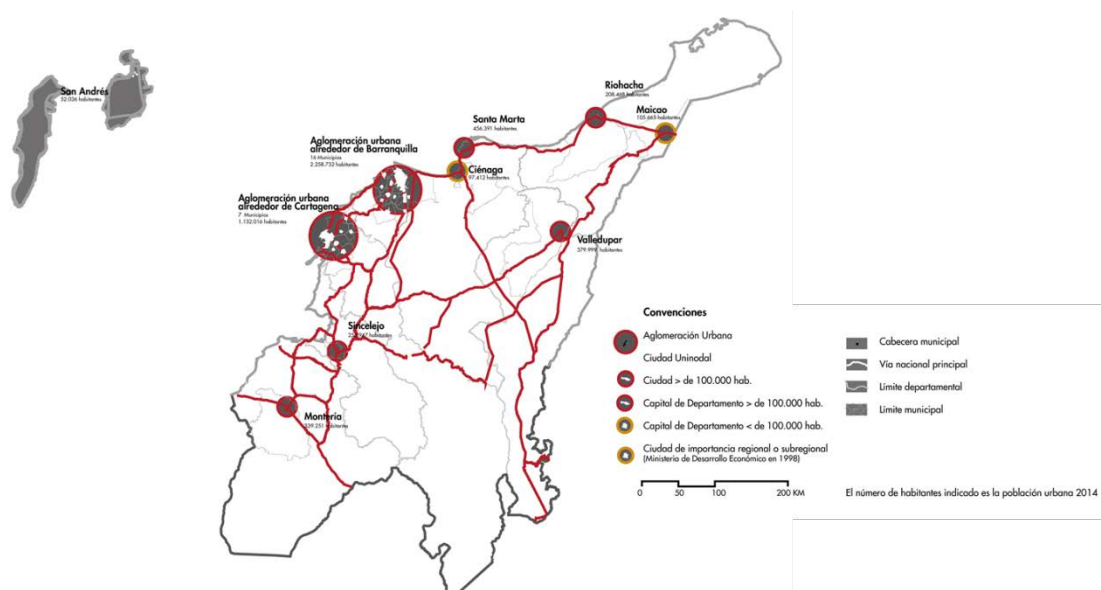


Fuente: DNP-DDTS, 2014.

Las disparidades de desarrollo y la desigualdad socioeconómica al interior de la zona continental de la región Caribe permiten identificar en ella tres franjas (véase la figura A.1A y la tabla 4): 1) franja de desarrollo robusto (ciudades capitales costeras excepto Riohacha); 2) franja de desarrollo intermedio (subregiones del interior); y, 3) franja de desarrollo incipiente y La Guajira (La Guajira y el sur de los departamentos de Bolívar, Magdalena y Sucre). División consistente con los entornos de desarrollo que exhibe la mayoría de municipios de cada franja (DNP, 2014) y que justifica la necesidad de focalizar las políticas sectoriales.

La Misión del Sistema de Ciudades evidenció que la región Caribe presenta los mayores niveles de urbanización en el país y tiene una población joven. El sistema en la costa Caribe está compuesto por diez ciudades, de ellas, dos son aglomeraciones urbanas alrededor de Barranquilla (16 municipios) y Cartagena (7 municipios); y ocho son ciudades uninodales (véase la figura A.2). En cuanto a la demografía de la región, se destaca que en ciudades como Sincelejo, Montería, Valledupar y Santa Marta apenas se está iniciando el periodo de bono demográfico, mientras que en Riohacha no ha comenzado, hecho que se explica por la alta dependencia de menores de 15 años. Al tener en cuenta los desafíos de la transición demográfica, se reconoce la importancia de dirigir políticas públicas a la primera infancia y la juventud con una agenda integral y transversal de largo plazo, que permita preparar a estas ciudades para los desafíos y oportunidades de las diferentes etapas demográficas que enfrentará la región.

#### Mapa XI-8. Sistema de Ciudades, región Caribe



Fuente: DNP-DDU, 2014.

En términos ambientales, la zona continental de la región Caribe cuenta con dos reservas de biósfera, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta; y con zonas de importancia ambiental y alta diversidad biológica como los sistemas de ciénagas de La Mojana y el sistema de humedales de la depresión momposina. Dicha riqueza natural se encuentra altamente expuesta a distintas amenazas provenientes de actividades humanas. El Caribe concentra el 83 % de la desertificación muy alta y alta del país, equivalente al 24,1 % de su territorio (cálculos propios DNP con base en datos del IDEAM 2010), especialmente por cuenta de la presión del sobrepastoreo, la deforestación, algunos procesos naturales y la minería artesanal, ilegal e industrial. Así mismo, los aumentos en el nivel del mar y en la variabilidad climática han generado una alta erosión costera en la región, estimándose que cerca del 25 % de las playas del territorio están afectadas por este fenómeno (Invemar, 2013 p. 37).

La región Caribe presenta uno de los registros más preocupantes en el índice de pobreza multidimensional (IPM), 37,4 % en 2013. Los niveles más altos de IPM de la región se registran en los departamentos de La Guajira y Córdoba: 79,7 % y 79,6 % en 2005 respectivamente, y en las subregiones del sur de los departamentos de Bolívar, Magdalena y Sucre (DANE, 2013). Según el DANE, en el 2005 con revisión a junio de 2012, la incidencia de la pobreza multidimensional en la zona rural alcanzó un 90,1 %, cifra que se ubica 10 pp por encima de la media nacional (80,1 %). Con excepción de Atlántico que se encuentra ligeramente por debajo con 79,9 %, el resto de los departamentos del Caribe presentan un IPM rural igual o por encima del 90 %. Los municipios de Uribía, Manaure, Maicao y El Molino (La Guajira) presentan niveles de pobreza rural por encima del 99 %. Situación acompañada por el elevado déficit habitacional (cuantitativo y cualitativo) en la región, que se encuentra 20 pp por encima del promedio nacional, en el que resaltan los departamentos de Córdoba, Magdalena, Bolívar y La Guajira.

En educación, el análisis de brechas territoriales evidenció desigualdades significativas en cobertura de educación media, ya que el 73,6 % de los municipios se ubican por debajo de su referente más cercano (145 de 197 municipios en la región, véase la figura A.1B). Esta

desigualdad se observa fuertemente en el departamento de La Guajira, donde la cobertura bruta en media es de 43,91 % y la cobertura neta es de 19,95 %, cifras considerablemente menores al promedio nacional, el cual se ubica en 100,80 %, y 87,55 %, respectivamente (MEN, 2013). Por su parte, para la tasa de analfabetismo en mayores de 15 años, el 88,8 % de los municipios presenta brecha (175 municipios), concentrándose igualmente en La Guajira con una tasa del 18,2 %, la más alta de la región. Así mismo, el 79,7 % de los municipios presentó rezagos en los resultados de las pruebas saber de matemáticas (157 municipios) (DNP, 2014).

En seguridad alimentaria y mortalidad infantil, el Caribe presenta una marcada problemática. El 58,5 % de sus hogares se encuentra en situación de inseguridad alimentaria (ENSIN, 2010), lo cual ha derivado en altos índices de mortalidad infantil. De hecho, el 70,8 % de los municipios de la región se encuentran por debajo de su referente en este indicador, destacándose críticamente la población indígena chimila (Magdalena), yukpa (Cesar) y wayuú (La Guajira); y los departamentos de Guajira y Cesar, en donde el registro (0,25 muertes por cada mil menores de 5 años) triplica el promedio nacional (0,08 muertes por cada mil menores de 5 años).

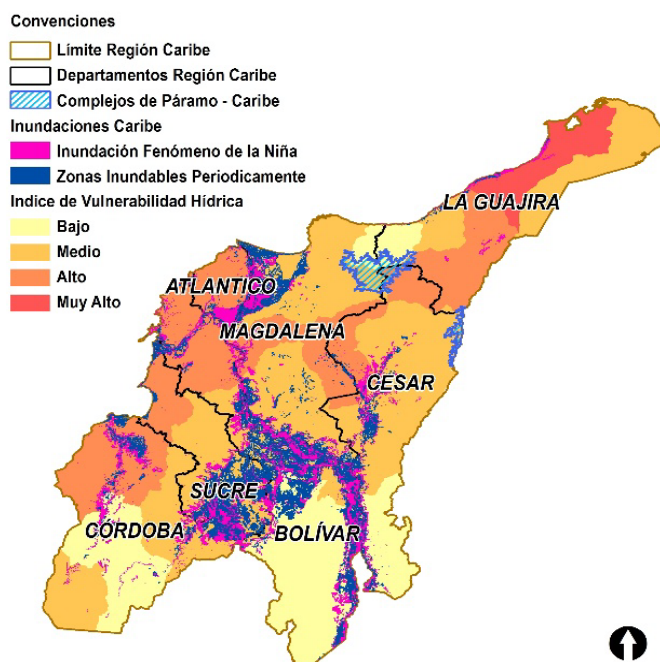
En cobertura de acueducto y alcantarillado, el Caribe presenta un rezago respecto al total nacional de 7,7 y 16,3 pp, respectivamente, atraso que es aún mayor en zonas rurales y dispersas, donde la diferencia para acueducto se ubica en 17 pp (véase la tabla 5). Debido a lo anterior, se evidencian problemas de salud (EDA, malaria, fiebre amarilla, etc.) y dificultades para adelantar procesos de transformación y generación de valor agregado a la producción local. Los rezagos en acueducto y alcantarillado se agudizan con la falta de abastecimiento de agua por escasez del recurso hídrico, la necesidad de inversiones en infraestructura y la garantía de la sostenibilidad de la misma; situación que ha afectado especialmente a la ciudad de Santa Marta y al departamento de La Guajira, principalmente a la media y alta Guajira. Adicionalmente, el 38 % de los municipios de la región tienen botaderos a cielo abierto, lo que genera impactos negativos en el medio ambiente y la salud pública.

Junto a los rezagos en cobertura de acueducto y alcantarillado, el Caribe colombiano enfrenta una vulnerabilidad alta y muy alta en el 76,8 % de su territorio y la carencia de agua de calidad para el consumo humano debido a la contaminación de los cauces que atraviesan su territorio y el agotamiento de las fuentes de aguas subterráneas por la falta de protección, sobreexplotación y desconocimiento del recurso hídrico, lo que hace difícil mantener la oferta de abastecimiento de agua (véase la figura A.3) e impacta negativamente la salud de los habitantes de la región, especialmente de los niños. A esto se le suma la débil infraestructura eléctrica de la región que afecta directamente la calidad del servicio eléctrico que reciben sus habitantes, el cual presenta continuas fluctuaciones y suspensiones que suscitan problemas de orden público.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> En Barranquilla, en mayo de 2014, se presentó un apagón que afectó al menos 300.000 personas durante una semana, lo que generó protestas masivas de la población.

### Mapa XI-9. Vulnerabilidad hídrica



Fuente: CEER, 2009.

La infraestructura eléctrica se encuentra en mal estado y debilitada por la antigüedad de las redes, la manipulación indebida de usuarios, las conexiones ilegales, el agotamiento de la capacidad de transformación, las condiciones climáticas y la baja capacidad de inversión del operador de red para la modernización de las mismas, debido en parte a los problemas de cartera y robo de energía que anualmente se encuentran por el orden de los \$ 350.000 millones.

En la economía del Caribe, el comercio, el transporte y los servicios representan el 31,3 % del PIB regional, siendo estas las actividades más importantes y las de mayor potencial para impulsar el crecimiento, ya que la ubicación geográfica de la región la convierte en un corredor estratégico para los tratados de libre comercio (TLC) que ha firmado el país. En la actualidad, el 60 % de los puertos nacionales se encuentran en esta región (Barranquilla, Cartagena, golfo de Morrosquillo, La Guajira, y río Magdalena), y concentran el tránsito del 90,5 % de las toneladas transportadas por zonas portuarias (Ministerio de Transporte, 2013). Sin embargo, la competitividad y productividad de esta actividad económica se ve afectada por las dificultades en conectividad e integración de transporte multimodal, y por la poca disponibilidad de capital humano capacitado en estas actividades en la región.

La actividad minero-energética también es de relevancia para la economía del Caribe colombiano, contribuye con el 11,7 % del PIB regional, es central en la economía de Cesar y La Guajira (véase la tabla 1) y además se destaca la extracción de níquel (Córdoba), sal (La Guajira), oro y platino (Bolívar y Córdoba) (DANE, 2014). Sin embargo, este sector aún presenta un gran potencial para mejorar los encadenamientos con otros sectores de la economía regional, ya que se estima que solo un 30 % de la demanda anual de bienes y servicios de las empresas minero-energéticas (U\$ 10.000 millones) es provisto por la industria nacional y en una menor escala por la industria regional.

Los atributos ambientales y las riquezas naturales de la región le permiten tener una vocación económico-productiva hacia las actividades agropecuarias, forestales y de acuicultura que representan el 7,7 % del PIB del Caribe colombiano (DANE, 2014). No obstante, aunque el 42 % de las tierras de la región tiene vocación agrícola, solo el 16 % es utilizado para esta actividad y, aun así, representa el 21 % del área sembrada del país (IGAC, 2014). Este hecho hace evidente el potencial por desarrollar en este sector y las dificultades de la región en términos de aprovechamiento del suelo, las cuales se traducen en subutilización del recurso (40,6 %), prácticas inadecuadas para su explotación y conflictos de uso.<sup>7</sup> Dificultades que ponen de manifiesto las falencias en la dotación de bienes públicos para el desarrollo rural y en la planeación del uso del suelo que impiden maximizar su aprovechamiento de forma eficiente y responsable.

La gran diversidad de ecosistemas y paisajes de la región Caribe ha hecho que el turismo sea una de las apuestas productivas priorizada en todos los departamentos de la región (PER Caribe, 2013). La producción del sector comercio, restaurantes y hoteles representa el 11 % del PIB regional (DANE, 2014); sin embargo, el desarrollo de este sector se ha concentrado principalmente en la franja de desarrollo robusto, cuyas ciudades son reconocidas como destinos turísticos nacionales e internacionales, de hecho, durante el 2013, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta recibieron el 17,5 % del total de viajeros extranjeros no residentes que llegaron al país y el 16 % del total de pasajeros nacionales (MinCIT, 2014). A pesar de estas cifras, en el periodo 2000-2012 la contribución de este sector al PIB regional se redujo en dos puntos porcentuales. En lo que respecta a los Parques Naturales Nacionales, el Parque Nacional Corales del Rosario y el Parque Nacional Tayrona reciben el 88,6 % del total de visitas a Parques Nacionales, siendo los dos parques más visitados del país.

A pesar de la riqueza y potencial productivo de la región, sus bajos niveles de competitividad<sup>8</sup> y la escasa sofisticación de los sectores productivos en general, impactan negativamente la generación de empleos y la creación de nuevas empresas por fuera de las ciudades capitales, por lo que inciden en los altos índices de pobreza de la región. Actualmente, la industria regional está concentrada en Barranquilla y Cartagena,<sup>9</sup> y está escasamente encadenada con otros sectores y territorios del sur de la región (PER Caribe, 2013). En consecuencia, hay un desaprovechamiento de su potencial para el desarrollo de industrias intensivas en mano de obra y se hace necesario promover la inversión privada en las ciudades intermedias como Magangué, El Banco, Aguachica, entre otras.

El crecimiento económico y el desarrollo de la región se ven amenazados por una alta vulnerabilidad frente a fenómenos naturales como sequías, inundaciones, vendavales y huracanes. De acuerdo a los escenarios futuros proyectados por el IDEAM, la región Caribe tendrá aumentos de temperatura drásticos producto de una fuerte disminución en las precipitaciones, en especial en el sur de los departamentos de Bolívar, Cesar y Córdoba. Lo anterior tendrá un alto impacto sobre los ecosistemas y las actividades económicas de la región,

---

<sup>7</sup> De acuerdo con el IGAC (2014) el 67,8 % de las tierras de la región presentan las peores prácticas y conflictos de uso del país.

<sup>8</sup> Según el índice de competitividad de la CEPAL, de los departamentos del Caribe, solo Atlántico se ubica en los primeros 15 puestos de los 29 posibles.

<sup>9</sup> La participación de los departamentos correspondientes en el PIB regional representa el 58 % de este. Agregado que, según el DANE, sin carbón y petróleo corresponde a 92.744 millones de pesos de los cuales, 27.433 y 26.821 millones de pesos corresponden a Bolívar y Atlántico, respectivamente.

estimándose pérdidas de productividad del orden de 25,9 % en los cultivos de maíz y de 5,4 % en la producción de carne y leche (DNP-BID, 2014). De igual forma, el sector pesquero vería una disminución en el volumen de desembarcos de algunos de los productos de la región<sup>10</sup> (DNP-BID, 2014). Cabe destacar que en la pasada ola invernal 2010–2011, causada por el fenómeno de La Niña, el 64 % de los damnificados y el 61 % de las viviendas afectadas de todo el país se localizaron en la región Caribe, principalmente en el sur de los departamentos de Bolívar y Magdalena; lo que se tradujo en pérdidas totales equivalentes a 0,86 % del PIB nacional en 2011 (DNP-BID, 2014) y es coherente con el hecho de que el 25,4 % del territorio de la región es susceptible a inundaciones. Esto refuerza aún más la necesidad y la importancia de la adopción de medidas de adaptación en esta región del país.

Otro factor que afecta el crecimiento y desarrollo de la región es su baja tasa de participación laboral.<sup>11</sup> Con excepción de La Guajira, en el 2013, todos los departamentos presentaron tasas de participación y ocupación inferiores a 60,2 % y 55,7 %, respectivamente, frente a tasas de 64,3 % y 58,1 % del total nacional. Un agravante del bajo nivel de ocupación es el alto nivel de informalidad, el cual se ubicó en promedio en 77,1 %, lo que indica la baja calidad de los empleos existentes en la región (DANE, 2013).

En conectividad, la región Caribe presenta contrastes al igual que en otros sectores. Las capitales costeras tienen una sólida conexión a través de vías carreteras transversales y la región se encuentra interconectada con el centro del país a través de dos corredores: la Ruta del Sol y la Troncal de Occidente. Sin embargo, se observa una débil integración intrarregional entre las franjas de la región, especialmente entre la zona costera de los departamentos de Bolívar, Atlántico y Magdalena y el sur de los departamentos de Sucre, Bolívar y Magdalena, donde no existen centros subregionales de jerarquía con capacidad para atender las demandas de la población en equipamientos e infraestructuras. Estas disparidades funcionales refuerzan el patrón de centro-periferia, donde el centro son las capitales (véase el mapa XI-8). Otra forma de observar las disparidades en integración y conectividad es a través del índice de ruralidad de la región<sup>12</sup>, mientras que en Atlántico ningún municipio tiene niveles de ruralidad altos, en La Guajira, Bolívar, Sucre y Cesar, entre el 10 % y el 20 % de los municipios se caracterizan por las amplias distancias con otros centros poblados y bajas densidades poblacionales (PNUD, 2012).

El desarrollo de la región también se ha visto seriamente afectado por la incidencia del conflicto armado y sus efectos, tales como desplazamiento forzado, abandono de tierras, violaciones de Derechos Humanos<sup>13</sup> —en la media y alta Guajira, en los municipios ubicados en el corredor que une la Sierra Nevada de Santa Marta en Magdalena con la serranía del Perijá en Cesar; el sur de Córdoba y la región de Montes de María—, captura de la institucionalidad local por parte de grupos al margen de la ley, corrupción, pérdida de confianza por parte de la ciudadanía y

---

<sup>10</sup> Atunes, camarones y cojinúa jurel disminuirían su volumen de desembarcos en 6,3 %, 7,7 % y 5,9 %, respectivamente. La pesca continental también se vería afectada, pues el estudio prevé una disminución en los desembarcos de bagre, bocachico y capaz - 3,6 %, -2,9 % y -0,6 %, respectivamente.

<sup>11</sup> Es la causa principal de la baja tasa de desempleo de la región, la menor del país. En el año 2013, la tasa promedio fue 7,9 % frente a 9,6 % del total nacional.

<sup>12</sup> El índice de ruralidad se considera una ponderación de la densidad poblacional local y de la distancia relativa de cada municipio a cuatro tipos de centros poblados, utilizando una metodología planteada por el Banco Mundial para tal efecto. Se estandariza entre 0 y 100, a mayor valor del mismo, mayor nivel de ruralidad y mayor dificultad para la integración (Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2011).

<sup>13</sup> Según el RNI (2014), a la fecha se tienen identificadas 1.955.747 víctimas, de las cuales 1.477.051 lo son por causa del desplazamiento forzado.

presencia de cultivos ilícitos (Bolívar, Magdalena y Córdoba). Así mismo, se presentan problemáticas específicas de la zona fronteriza con Venezuela, como el contrabando de gasolina, la informalidad y el tráfico ilícito de armas.

Institucionalmente, en promedio, los resultados del índice de desempeño integral (IDI) del Caribe colombiano se encuentran por debajo de otras regiones del país y demuestran la existencia de diferencias marcadas al interior de la región, particularmente en los departamentos de Bolívar, Córdoba y Magdalena. Lo anterior cobra la mayor importancia por cuanto en la región se encuentran 26 de los 74 municipios fronterizos. Los resultados del IDI muestran que en promedio hay dificultades en la ejecución y reporte de resultados del cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo (PMD), baja eficiencia en el uso de los recursos públicos en los sectores básicos y debilidades importantes en la administración fiscal de los municipios. No obstante, hay casos como el de las subregiones de La Guajira donde los resultados se han mostrado consistentemente altos, en particular en la zona norte.

Mención aparte merece San Andrés, Providencia y Santa Catalina por su particular contexto actual y por ser el único departamento insular del país ubicado en la gran cuenca del Caribe.<sup>14</sup> Es por esto que el enfoque nacional para este departamento, concertado en el diálogo con el territorio, será reconocerlo como *territorio insular* y propender por una *reserva próspera, segura y sostenible* que valore el archipiélago desde una perspectiva del territorio marítimo y no solo desde las islas.

El departamento incluye una gran variedad de ecosistemas que le permitieron ser declarado como Reserva de Biósfera Seaflower por la UNESCO, y la delimitación de una porción significativa de su territorio como Área Marina Protegida por parte del Gobierno nacional. Además, cuenta en Providencia con el Parque Nacional Natural Old Providence y Mcbean Lagoon. Estos títulos están sustentados en la necesidad de conservación, la diversidad cultural y marina y el atractivo natural. No obstante, el archipiélago está expuesto a los efectos del cambio climático, situación que implica adoptar medidas de adaptación y mitigación en los procesos de ordenamiento y desarrollo. Procesos cuya principal debilidad es la escasa información científica sobre sus ecosistemas y recursos naturales.

En materia habitacional, el departamento-archipiélago requiere de un esfuerzo adicional para la asignación de cupos de viviendas tanto urbanas como rurales, ya que presenta un déficit aproximado de vivienda de 1.820 unidades por hacinamiento, más un déficit de vivienda nueva en todos los estratos que supera las 1.200 unidades (Plan Departamental de Desarrollo 2012). Por otra parte, el acceso a la provisión de agua potable y alcantarillado es limitado y no supera el 50 %. Esto implica un rezago del departamento frente a otras regiones de Colombia, en donde, en promedio, se tiene una cobertura de 79,1 % y 61,5 % en acueducto y alcantarillado respectivamente. Más allá de la baja cobertura y de la discontinuidad del servicio, se presenta una baja calidad por el mal estado de las redes de distribución, contaminación e infiltración de aguas residuales y una ineficiencia operativa con bajos índices de recaudo y conexiones irregulares. Por su parte, las islas de Providencia y Santa Catalina no cuentan con servicio de

---

<sup>14</sup> A una distancia aproximada de 750 km de Cartagena de Indias —la ciudad continental colombiana más próxima—, a 270 km de Colón en Panamá, a 240 km de Puerto Limón en Costa Rica y a 125 km de Bluefields en Nicaragua y tiene fronteras con cuatro países de Centroamérica (Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Honduras) y con Jamaica, una isla caribeña de gran afinidad por su idioma, gastronomía e historia.

agua potable. Alrededor del 84 % utiliza pozos sépticos o bajamar (en Providencia, el 97 % de los hogares lo hace). El Gobierno nacional ha venido realizando inversiones importantes para mejorar la prestación del servicio. En Providencia se está construyendo el sistema de acueducto con una inversión de \$ 16.402 millones de pesos aportados por la Nación. Por otra parte, en San Andrés está en ejecución la construcción del sistema de alcantarillado sanitario del distrito No. 4 (Natania) con una inversión de \$ 28.387 millones de pesos (\$ 24.039 aporte de la Nación y \$4.347 del Plan Departamental de Agua) con el cual se amplía la cobertura del sistema de alcantarillado sanitario en la isla pasando del 0 % al 100 % en el sector Natania, del cual se beneficiarán aproximadamente 5.300 hogares.

En salud, a pesar de los altos niveles de cobertura y aseguramiento —el 96,3 % de la población insular se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, versus el 84 % del total nacional (DANE, 2014)—, se mantienen retos relacionados con mejoras en la dotación de los hospitales y centros de salud en San Andrés y en Providencia y con la búsqueda de alternativas para disminuir los costos del traslado de pacientes hacia el continente. En educación persisten carencias relacionadas con la calidad, pertinencia, permanencia, resultados, habilidades de pensamiento crítico, capacidad de análisis, información (Plan de Desarrollo San Andrés 2012-2015, 2012). En vista de esto, en 2013, el Gobierno nacional ofreció 700 créditos condonables para pregrado y posgrado para estudiantes del archipiélago. Por otra parte, y teniendo en cuenta el potencial bilingüe del departamento, en ese mismo año se puso en marcha un programa de inmersión en inglés para docentes de todo el país que se capacitan en Providencia. En 2013 se beneficiaron 357 docentes y se vincularon a 59 posadas nativas y a 33 transportadores locales. La meta de 2014 fue promover 368 docentes de básica y media del nivel B1 (pre-intermedio) al nivel de competencias B2 (intermedio) dentro del programa de formación. Además está en ejecución un proyecto con la primera iglesia bautista del departamento para promover la enseñanza y aprendizaje del creole, de manera que se proteja su identidad cultural.

Los componentes más importantes del PIB del Archipiélago son hotelería, comercio y transporte, cuya participación es del 50 % (DANE, 2014). El sector hotelero es la principal actividad del departamento con una participación de 23,9 %, en este sentido, el aumento en la cantidad de turistas que visitan la isla redundó en la creación de empleo para el departamento y en la ocupación no solo de los hoteles de cadena sino de las posadas nativas. La participación del sector agricultura y pesca se encuentra alrededor de 1,6 %. En el sector comercio, el proceso de apertura internacional y tratados de libre comercio han hecho que el modelo de desarrollo basado en venta de mercancías, libre de impuestos o puerto libre, entre en crisis, evidenciando la necesidad de replantearlo. En materia de turismo, importante fuente de empleo en la isla, se cuenta con una oportunidad para explotar el turismo náutico y ecológico que permita posicionar al departamento como un destino innovador y responsable con el medio ambiente, en donde la condición de reserva de biósfera, antes que restricción, es un elemento diferenciador frente a otros destinos del Caribe. Por otra parte, se ha identificado un potencial importante del sector cultura en la generación de empleo y de industrias rentables, que no solo proveen una alternativa al ocio para los jóvenes de la isla sino que pueden ser una fuente de ingresos importante.

El sector pesquero atraviesa por una coyuntura en la que la producción mundial de pesca de captura se ha mantenido estable en la última década mientras la demanda por productos

pesqueros sigue al alza, en consecuencia, la acuicultura y maricultura se convierten en opciones viables de creación de empleo y promotores de seguridad alimentaria en el departamento.

En términos laborales, a pesar de que la tasa de desempleo del departamento (8 %) es sustancialmente menor que en el resto del país (11,2 %, promedio de 23 ciudades) (GEIH, 2014), se presenta un fenómeno de informalidad laboral que se convierte en un reto.

En materia de seguridad y soberanía, la gobernanza en el mar territorial colombiano es una prioridad y por eso es fundamental que la Armada Nacional continúe vigilándolo continuamente para garantizar tanto nuestra soberanía como la seguridad de los pescadores que desarrollan su actividad en esa área. De esta forma, el Archipiélago mantendrá unos estándares de seguridad coherentes con su visión como destino turístico seguro y atractivo.

En términos institucionales, el Archipiélago se encuentra por debajo de los resultados de la región Caribe y de la nación. Históricamente, tanto San Andrés como Providencia han evidenciado debilidades en cuanto a la ejecución de las metas de sus respectivos planes de desarrollo, mostrando en el caso del municipio los resultados más bajos de los últimos cuatro años. Adicionalmente, Providencia presenta consistentemente bajos resultados en cuanto a la eficiencia en la administración de los recursos públicos en los sectores bajos, así como en los indicadores de desempeño fiscal y capacidad administrativa.

## 2. Visión y objetivos<sup>15</sup>

El Caribe colombiano será un territorio próspero para todos sus habitantes, habiendo avanzado de manera importante en la reducción de la pobreza, en la eliminación de la pobreza extrema y en la formación de un capital humano productivo e integral. Una región que al tiempo que se consolida como la principal plataforma para el comercio internacional con Europa y Centro y Norteamérica, desarrolla su potencial agropecuario y marítimo de manera sostenible, generando oportunidades económicas incluyentes en todo su territorio, gracias al actuar coordinado de los distintos actores públicos, privados y sociales.

En el Caribe insular, Colombia habrá incorporado plenamente el territorio marino-costero al desarrollo. Este será reconocido como componente integral de la identidad y la diversidad nacional y contribuirá al crecimiento verde con equidad. El departamento Archipiélago se habrá constituido en uno de los principales destinos turísticos de la región Caribe, que saben conservar y aprovechar su condición de Reserva de Biosfera de Seaflower, la identidad cultural del pueblo Raizal y el multilingüismo de su población.

Para lograr lo anterior, la nación en diálogo con el territorio propone cuatro grandes objetivos: 1) disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja de desarrollo incipiente (La Guajira y el sur de Bolívar, Magdalena y Sucre) y el resto de la región, y entre esta y el resto del país; 2) implementar modelos de desarrollo económico sostenible diferenciados territorial y poblacionalmente (costa-sur; urbano-rural) que aumenten la competitividad de la franja de desarrollo robusto y la productividad del interior y sur de la región. Modelos que deben ser responsables con el medio ambiente, dada la riqueza natural de este territorio y su

---

<sup>15</sup> Se incorporaron elementos relacionados con los sectores económicos a promover a partir de los aportes de actores territoriales en el marco de los Diálogos Regionales para la construcción del PND 2014-2018.

vulnerabilidad ante amenazas naturales; y, en este sentido, resulta imperativo 3) promover el ordenamiento adecuado de los usos del territorio para garantizar la protección, conservación y restauración de los ecosistemas estratégicos del Caribe, lo que a su vez potenciará el crecimiento económico, y fomentará el bienestar y el desarrollo humano sostenible. En San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los esfuerzos se enfocarán a 4) disminuir las brechas socioeconómicas entre el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los demás departamentos del país y avanzar hacia una reserva próspera, segura y sostenible.

### 3. Estrategias

#### **Objetivo 1: Disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja de desarrollo incipiente (La Guajira y el sur de Bolívar, Magdalena y Sucre) y el resto de la región.**

A pesar de la reducción sostenida de la pobreza en Colombia, la región Caribe se ha quedado rezagada en la velocidad de reducción. Mientras que la pobreza monetaria nacional se redujo 38 % desde 2002-2012 la región Caribe lo hizo 28 %. La región Caribe cuenta con el índice de pobreza multidimensional (IPM) más alto, 37,4 %, después de Pacífico con 37,6 %. Se propone con este objetivo disminuir a mayor velocidad (relativa al resto del país) la incidencia de pobreza multidimensional y monetaria, mediante dos estrategias: 1) estrategia de inclusión social: provisión de servicios básicos y superación de pobreza multidimensional; y 2) estrategia de inclusión productiva mediante programas de generación de ingresos que busquen una salida de pobreza sostenible. El reto está planteado en términos de cerrar brechas, y esto implica estrategias focalizadas para llegar a las zonas más dispersas y de difícil acceso. Para esto se identificaron las franjas donde se deben enfocar los esfuerzos de inclusión social en la región para que mediante la focalización de acciones las estrategias sean más efectivas. El consolidado de logros en el cierre de brechas se reflejará en un indicador de convergencia intrarregional, propuesto por el DNP.

#### **1) Estrategia de inclusión social: provisión de servicios básicos y superación de pobreza multidimensional**

La estrategia consiste en focalizar intervenciones en las zonas más rezagadas de la región Caribe y realizar acciones concretas para disminuir las siguientes privaciones del IPM de los hogares: analfabetismo 23,4 %, inasistencia escolar 6,4 %, hogares sin aseguramiento en salud 23,9 %, hogares sin acceso a fuentes mejoradas de agua 18,6 %, hogares sin alcantarillado 28,5 %, hogares sin pisos adecuados 15,7 %, hogares con paredes inadecuadas 2,3 %, y hogares en hacinamiento 30,8 % (ECV, 2013).

Para cumplir esta estrategia se proponen acciones focalizadas en los municipios más rezagados de la región y en zonas urbanas puntuales. Las acciones son: 1) ampliación de las coberturas de los programas sociales de escala en la periferia de la región; 2) reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en las zonas urbanas y rurales; 3) aumentar el acceso a agua potable, manejo de aguas residuales y saneamiento básico, especialmente en las zonas rurales; 4) fortalecer el Programa de Modelos Educativos Flexibles en la franja de desarrollo incipiente y La

Guajira para mejorar las coberturas en educación básica y el tránsito a la media; 5) incrementar la oferta de programas de alfabetización teniendo en cuenta la diversidad étnica, especialmente en la franja de desarrollo incipiente; 6) mejorar la situación nutricional de la región en la población más vulnerable.

Se propone una ampliación de coberturas rurales de programas sociales como Más Familias en Acción<sup>16</sup>, acompañamiento familiar de Red Unidos. Las transferencias condicionadas han demostrado impactos positivos en varias dimensiones como salud, nutrición, educación y a su vez eleva el ingreso de los hogares (DPS-DNP, 2012). El programa ReSA mejorará directamente los índices de desnutrición de la región y será puente de programas de generación de ingresos que involucran unidades productivas rurales. El acompañamiento familiar de la Red Unidos se convertirá en la plataforma operativa de programas sociales en el territorio, generando economías de escala del gasto social, facilitando la identificación, ubicación, seguimiento de la población pobre y el proceso de asignación de ofertas. Se deberán articular acciones de desarrollo familiar como: promoción y prevención para la protección integral de niños niñas y adolescentes; centros de recuperación nutricional para la primera infancia y acciones de formación y acompañamiento familiar dirigidos por el ICBF.

Para reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en las zonas urbanas y rurales se aumentarán los programas de mejoramiento de vivienda diferenciados por subregiones de la región Caribe. Así mismo, se mantendrá el porcentaje asignado a la región (35 % urbano) por los programas de atención al déficit cuantitativo de vivienda. Esta estrategia, además de contribuir a superar el rezago del Caribe colombiano con respecto al promedio nacional, también debe ayudar al cierre de brechas al interior de la región; priorizando la inversión e intervención de los programas de vivienda que adelanta el Gobierno nacional a través de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Departamento de la Prosperidad Social (DPS); así como con las cajas de compensación familiar (CCF). Para el área rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural entregará soluciones integrales de habitabilidad rural en la región Caribe durante el cuatrienio, estas soluciones incluyen la construcción de viviendas nuevas y mejoramientos que serán focalizados en las zonas con mayores brechas, y en los municipios priorizados dentro del contrato plan, (Canalete, Tierra Alta, Valencia, Los Córdoba, Puerto Escondido), incidiendo en la reducción del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo e incrementando en un 57 % la inversión en la región.

Es prioritario aumentar el acceso a agua potable y manejo de aguas residuales en las zonas rurales, fortaleciendo las capacidades para la gestión integral del recurso hídrico y la articulación de los recursos para la gestión integral de residuos sólidos. En las zonas rurales del país y en el marco del componente rural de los Planes Departamentales de Agua, se realizarán inversiones en soluciones convencionales y alternativas para el suministro de acueducto y alcantarillado, incluyendo tecnologías como pozo con bomba y pila pública para el caso de acueducto e inodoro conectado a pozo séptico y letrina, en el caso de alcantarillado. Con el fin de garantizar la gestión integral del recurso hídrico en la región y para asegurar el abastecimiento de los sistemas de acueducto, principalmente, en Santa Marta, La Guajira y los

---

<sup>16</sup> En el caso de familias en acción las coberturas del programa están cubiertas, sin embargo los cupos de las familias que egresan de familias en acción se reponen por familias del área rural, incrementando la proporción rural.

municipios de Córdoba, en el marco de los Proyectos Emblemáticos para APSB que cofinancie el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y los contratos plan, se ejecutarán obras en el río Sinú (Los Córdoba, Canalete y Puerto Escondido) y otros afluentes importantes que incluyen los componentes de captación, tratamiento, conducción, distribución, entre otros, que garanticen la calidad y continuidad del servicio de acueducto en estas zonas de la región Caribe.

Se busca articular recursos para la gestión integral de residuos sólidos para incrementar el tratamiento adecuado de residuos sólidos municipales, a través del cierre y clausura de los sitios no adecuados de disposición final, construcción de sitios que cumplan con la normatividad y en la estructuración de esquemas regionales para la prestación del servicio de aseo, principalmente en los departamentos de Magdalena y Bolívar. Adicionalmente, se requiere que incentivar el aprovechamiento de residuos sólidos utilizando la herramienta de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, inicialmente en las ciudades con más de 500.000 habitantes. Definiendo para esto metas locales.

Se fortalecerán los modelos educativos flexibles en los departamentos de la región Caribe para mejorar las coberturas en educación básica y el tránsito a la media especialmente en el departamento de La Guajira. Para mejorar la cobertura en la educación básica y media en el Caribe es necesario que más sedes educativas cuenten con modelos educativos flexibles que cubran las necesidades de los grupos étnicos y campesinos especialmente en las zonas rurales apartadas de los cascos urbanos. Los modelos educativos flexibles incluyen, entre otros, esquemas de aceleración del aprendizaje, posprimaria, teleeducación y círculos de aprendizaje. Estas estrategias escolarizadas y semiescolarizadas permiten desarrollar procesos convencionales y no convencionales de aprendizaje con contenidos pertinentes y diferenciados, acordes al entorno y contexto de los niños y jóvenes radicados en la región. A través de herramientas educativas propias, los modelos educativos flexibles se adaptan a las características y necesidades de estos grupos poblacionales y facilitan las condiciones para brindar educación en todos los niveles y promocionar estudiantes en un sistema educativo pertinente, eficaz y con calidad.

Se incrementará la oferta de programas de alfabetización en la franja de desarrollo incipiente y La Guajira teniendo en cuenta su diversidad étnica. Con la implementación del Programa Colombia Libre de Analfabetismo se espera ampliar la cobertura de las estrategias de alfabetización que ya están en curso, así como capacitar a más docentes alfabetizadores. En el marco de dicho programa se focalizará la población de municipios que presentan una brecha más amplia en analfabetismo. Con este fin se actualizará la información de población analfabeta con miras a revisar los enfoques e intensidad en los programas brindados. De igual forma, se dará prioridad a las intervenciones en infraestructura física en los municipios con mayores brechas, prioritariamente en aulas, restaurantes, mejoramientos y mantenimientos, acompañadas de procesos de formación docente en el uso de TIC y procesos de educación superior (especializaciones y maestrías).

Para mejorar la situación nutricional en la región Caribe se implementarán jornadas masivas de desparasitación previas a la implementación del programa de fortificación casera con micronutrientes en polvo. Adicionalmente, se fortalecerán las intervenciones en recuperación nutricional con un enfoque comunitario, acompañadas de estrategias de información, educación

y comunicación, para la promoción de la salud y prevención de las enfermedades asociadas a la desnutrición. Con el fin de reducir el riesgo de mortalidad infantil y bajo peso al nacer, se fomentará en las mujeres gestantes la asistencia recomendada a los controles prenatales y la atención institucional del parto por personal especializado, así como el tratamiento oportuno de casos de enfermedades diarreicas agudas (EDA) e infecciones respiratorias agudas (IRA), en menores de cinco años. Se implementarán bancos de leche en la región. Se promoverá un esquema comunitario de lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses y, a partir de esta edad, se proveerá de alimentación complementaria adecuada hasta los 2 primeros años de vida. En infraestructura en salud se dará prioridad a: las intervenciones en los municipios con mayores rezagos; la construcción de hospitales, áreas de urgencias; la adquisición de equipos biomédicos y ambulancias; la integración de redes de servicios de salud; y, a las dotaciones a las casas de salud.

El cumplimiento de esta estrategia también se beneficiará por la integración de información relacionada con el estado nutricional de la población indígena con otros sistemas y plataformas de información, y por el fortalecimiento nacional de la Política de Seguridad Alimentaria y de Nutrición. Lo que en su marco permitirá al Estado: 1) implementar el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Sisván) y la vigilancia en salud pública del estado nutricional de toda la población de la región Caribe, en especial de su población indígena; 2) desarrollar e implementar un plan de respuesta a emergencias alimentarias en los departamentos de la región; y, 3) gestionar acciones para establecer estrategias y alianzas con el sector privado para el mejoramiento de la situación nutricional en el Caribe.

## **2) Estrategia de inclusión productiva: generación de ingresos por encima de la línea de pobreza**

Se propone establecer una transición entre los programas de superación de pobreza y la generación de ingresos autónomos que garanticen salidas sostenibles. Las principales apuestas en el área urbana son: incrementar en un 73 % el programa jóvenes en acción que tiene resultados positivos en la elevación del ingreso y la inserción laboral de los jóvenes en el mercado laboral (DPS, 2014).

Para el área rural se propone acompañamiento técnico o servicio de asistencia técnica integral por parte del MADR, que incluya jornadas comunales de capacitación en campo para el establecimiento, cosecha y continuidad de la siembra de los productos seleccionados. Se introducirá la apuesta más importante de generación de ingreso en área rural con el programa de agricultura familiar que busca la generación de excedentes de las unidades productivas del campo, al igual que el fomento de alianzas productivas que tiene un énfasis de elevación de ingreso de pequeños productores.

**Objetivo 2: Implementar modelos de desarrollo económico sostenible diferenciados territorial y poblacionalmente (costa-sur; urbano-rural) que aumenten la competitividad de la franja de desarrollo robusto y la productividad del interior y sur de la región.**

Las estrategias que se presentan a continuación buscan aumentar la competitividad de la franja de desarrollo robusto y la productividad del sur e interior de la región, y encadenar o conectar estos últimos con la concentrada industria regional. Al mismo tiempo, promueven la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida en la población pobre y vulnerable (PPV) de la región Caribe, a través de líneas de acción diferenciadas de acuerdo a las potencialidades económicas de los departamentos. Es así como se propone: 1) fomentar el desarrollo de modelos productivos incluyentes; 2) diversificar y fortalecer el turismo e incrementar la calidad del empleo en este sector; 3) mejorar y aumentar la infraestructura eléctrica y de transporte para asociar las franjas de la región, mejorar la conectividad de la franja costera y desarrollar un sistema integrado de transporte regional; 4) planificar el uso eficiente del recurso hídrico para fines productivos en zonas de vocación agropecuaria; 5) vincular laboralmente a la población inactiva altamente calificada; y, 6) fomentar el desarrollo de la gobernanza como estrategia para crear el entorno necesario para potenciar el crecimiento económico de la región.

Es importante resaltar que los proyectos estratégicos desarrollados bajo el marco de la iniciativa Diamante Caribe y Santander ayudarán al cumplimiento de este objetivo. Estos contribuirán de manera especial al aumento de la competitividad de las ciudades de la región, aprovechando sinergias entre las diferentes infraestructuras, áreas metropolitanas, sistemas urbanos, ciudades medias, ámbitos rurales, espacios de costa, corredores ecológicos, áreas naturales y plataformas digitales (Findeter, 2014).

**3) Fomentar el desarrollo de modelos productivos, social y económicamente incluyentes, para la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población**

Con el propósito de vincular a los municipios del sur de la región, especialmente aquellos ubicados en el sur de los departamentos de Bolívar y Atlántico, con la actividad productiva de las capitales que concentran el tejido empresarial del Caribe colombiano, se promoverá el desarrollo de encadenamientos productivos en torno a las apuestas productivas priorizadas por la región, las cadenas productivas definidas para los contratos plan, y aquellos sectores y subsectores productivos potenciales para consolidar una base económica diversificada para la región. De igual forma se incentivará el emprendimiento en los diferentes eslabones de la cadena de valor de los sectores potenciales, acompañadas por estrategias de formación para el trabajo para la población pobre y vulnerable (PPV). Al respecto se propone potencializar la oferta del Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en esta materia, definiendo estrategias de focalización que permitan beneficiar a la PPV. De acuerdo con lo anterior, es fundamental integrar los centros de producción agroindustrial a los centros de acopio en las principales ciudades de la región mediante la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la red de vías secundarias y terciarias, así como de corredores viales estratégicos.

En las ciudades capitales de la región Caribe, se fomentará el desarrollo de negocios inclusivos<sup>17</sup> que favorezcan la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida de la PPV en estos municipios y en aquellos que estén dentro de su área de influencia directa. En este sentido, se promoverá la vinculación de PPV en la cadena de valor de las empresas en calidad de proveedores, distribuidores, minoristas o empleados. Para ello, se pondrá a disposición la oferta actual de acompañamiento técnico en materia de desarrollo empresarial para esta población de entidades como el DPS y el MinCIT. De igual forma, el Programa incentivará la creación de spin-off<sup>18</sup> sociales de grandes empresas, y la creación de emprendimientos sociales e innovaciones sociales de carácter empresarial que desarrollen productos y servicios para satisfacer necesidades básicas de la PPV.

De otro lado, se impulsará el desarrollo de proveedores locales para las empresas del sector minero-energético y agroindustrial, con el fin de fortalecer la profesionalización empresarial y el desarrollo de las capacidades productivas de las mipymes ubicadas en la zona de influencia de las empresas ancla de estos sectores en los departamentos de Córdoba, Guajira y Cesar. Lo anterior, con el objetivo de que estas unidades productivas aprovechen el mercado potencial constituido por las empresas ancla y sus empleados. Entre las acciones complementarias al programa se proponen: 1) Promover alianzas público-privadas que mejoren la calidad de los empleos indirectos generados por las industrias. 2) Implementar el programa de micro-franquicias del MinCIT en las poblaciones aledañas a las empresas ancla.

El MinCIT apoyará la consolidación de los clústeres de salud, insumos agrícolas, muebles, logística, turismo de eventos, industria náutica, mantenimiento industrial, productos lácteos, turismo cultural, banano, turismo de naturaleza, cacao, café, turismo vacacional y aquellos que sean trabajados con la metodología de rutas competitivas o iniciativas de refuerzo a la competitividad durante el cuatrenio y que hayan sido priorizados por las Comisiones Regionales de Competitividad. Estas iniciativas se constituyen como un insumo para la concentración de esfuerzos desde el Gobierno nacional en la región, de manera que se focalice la oferta de servicios y programas con el fin de maximizar los impactos sobre estos encadenamientos de acuerdo a su caracterización productiva y comercial.

Parte de este apoyo contempla la presentación ante el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCel) de alternativas para dar solución a cuellos de botella comunes a varias regiones, así como la promoción de proyectos de impacto regional que respondan a las acciones identificadas en la “hoja de ruta” ante fuentes de financiación como el Sistema General de Regalías (SGR).

Por último, el MinCIT trabajará en el fortalecimiento del Centro Integrado de Servicios del Sector Comercio, Industria y Turismo, donde los emprendedores, empresarios y todos los actores locales encuentran asesoría integral y especializada sobre los servicios que presta el sector a través de

---

<sup>17</sup> Es una iniciativa empresarial que, sin perder de vista el objetivo final de generar ganancias, contribuye a superar la pobreza, al incorporar a los ciudadanos de bajos ingresos en la cadena de valor de la actividad principal de las empresas como proveedores, distribuidores, minoristas o los clientes (adaptado de CECODES, 2014).

<sup>18</sup> Un caso reconocido de un *spin-off* social es el de la multinacional francesa de productos alimenticios Danone, la cual en 2006 se alió con el banco Grameen para crear en Bangladesh la empresa social: Grameen-Danone. Este *joint venture* creado para luchar contra la malnutrición, produce yogur enriquecido con nutrientes esenciales a precios accesibles a la población más pobre del ese país. Más allá de los beneficios en la salud de sus consumidores, Grameen-Danone tiene un modelo de negocio que genera beneficios a toda la cadena de valor. La leche se compra a pequeños agricultores locales. La producción está diseñada de tal forma que se puedan generar la mayor cantidad de oportunidades de empleo posible. Fuente: [www.grameencreativelab.com](http://www.grameencreativelab.com)

un modelo interinstitucional compartido, orientado a mejorar la competitividad regional. En este el Ministerio se implementará el modelo SBDC (Small Business Development Centers), con financiación y capacitación técnica que brindará el MinCIT.

**4) Diversificar y especializar el turismo para fortalecer y promover la cultura, las artesanías y las expresiones propias culturales de la región, e incrementar la calidad del empleo en este sector en los departamentos de Magdalena, Atlántico y Bolívar**

Con el propósito de promover los esquemas de asociatividad y coordinación entre el sistema de ciudades de la región Caribe se implementará una estrategia de integración alrededor del turismo de naturaleza, cultural, y de convenciones, de forma tal que se diversifique la oferta hacia estos segmentos de turismo manteniendo el principio de sostenibilidad ambiental, y con el fin de estimular la llegada de un mayor número de turistas hacia municipios de la región. Igualmente, se promoverá la implementación de acuerdos entre gobiernos (nacionales y territoriales) y empresarios para mejorar los niveles de formalización y calidad de empleo del sector turístico, con base en ejercicios de prospectiva laboral que permitan identificar las demandas futuras de capital humano del sector. Lo anterior, permitirá al gobierno, entre otras cosas, desarrollar programas de formación para la población pobre y vulnerable (PPV) requeridos por el mercado. De igual forma, será necesario fomentar la asociatividad entre los prestadores de servicios turísticos donde predominan altas tasas de informalidad y autoempleo.

Así mismo, se desarrollará un programa de fomento al turismo para los municipios del sur de la región, tal como el Corredor Verde Turístico que fomentará la generación de ingresos y empleos en 20 municipios entre Cartagena y Santa Marta. Esto se logrará a través de la cofinanciación del Gobierno nacional para el diseño y promoción de productos turísticos potenciales, entendiéndose como producto turístico el resultado de la integración de atractivos del patrimonio natural y cultural, actividades susceptibles a desarrollar, servicios turísticos e infraestructura, con objeto de satisfacer la demanda de esparcimiento y disponibilidad del tiempo libre de los turistas. Complementariamente, es necesario evaluar y establecer el mecanismo de intervención y financiación para la recuperación del inventario de atractivos turísticos existentes en estos municipios y la formalización de los principales operadores turísticos existentes. Estas acciones contarán con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En materia de infraestructura turística, se dará prioridad a las intervenciones que generen desarrollo productivo en la región alrededor de muelles turísticos marítimos y fluviales (municipios de Moñitos, Los Córdoba, San Bernardo del Viento y Puerto Escondido), sistemas de atención y proyección al turista, construcción y dotación de centros de seguridad integral en playas garitas, baterías de baños y puntos de información.

Para finalizar, reconociendo que el turismo cumplirá un papel protagónico en la construcción de paz, el MinCIT liderará la iniciativa de Turismo, Paz y Convivencia contenida en su Plan Sectorial de Turismo. Dentro de esta iniciativa, se fortalecerán y visibilizarán Territorios de Paz a través de un programa especial de mercadeo social para apoyar su desarrollo integral, incluyente y sustentable, junto con el desarrollo de modelos de negocios y su incorporación en las campañas de promoción nacional e internacional, en la medida en que adecúen su oferta exportable, en la

región Caribe este proceso se adelantará en El Camino a Teyuna (Ciudad Perdida) de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena).

#### **5) Mejorar y aumentar la infraestructura eléctrica y de transporte para asociar las franjas de la región y mejorar la conectividad de la franja costera**

Identificar acciones estratégicas que sirvan para avanzar progresivamente en la mejora de la conectividad y accesibilidad de la franja norte de la región, mediante el mejoramiento, construcción de segundas calzadas, rehabilitación y mantenimiento de las vías nacionales. Lo anterior se hará a través de la ejecución de las concesiones viales de cuarta generación en la región Caribe, dentro de los que se encuentran los proyectos Cartagena-Barranquilla; Circunvalar de la Prosperidad, Puerta de Hierro-Carreto-Palmar de Varela; Carreto-Cruz del Viso-Ciénaga de Oro-La Ye; Sahagún-Sampués; Corozal-Puerta de Hierro; Cruz del Viso-Arjona, Caucasia-Planeta Rica-La Ye, Cereté-Lorica-Toluviejo-Cruz del Viso; Barranquilla-Santa Marta, Gamarra-Ocaña, San Roque-Paraguachón, los cuales se realizarán dependiendo de los resultados que arrojen las estructuraciones y su viabilidad de ejecutarlos mediante mecanismos de asociación público-privada.

Por otro lado, se realizará la recuperación del río Magdalena entre Puerto Salgar y Barranquilla bajo el esquema APP y la solución definitiva de la problemática del canal del Dique que permitirá acceder de forma segura desde Calamar hacia el puerto de Cartagena, zona portuaria en la que según estudios se presentaría congestión hacia el año 2018 utilizando únicamente el canal de acceso en Bocachica. Es por esto que se debe definir la mejor alternativa para complementar el actual canal de acceso al puerto de Cartagena en Bocachica, mediante la realización de estudios definitivos para la localización y el mejoramiento de la infraestructura de acceso marítimo necesaria y la consecución de la respectiva licencia ambiental, lo cual impactará favorablemente la recuperación del canal del Dique y el mejoramiento de las conexiones terrestres a los distintos muelles sobre el río Magdalena.

En infraestructura eléctrica, se implementará un programa de nuevas inversiones, las cuales están encaminadas a mejorar la calidad del servicio, reducir las pérdidas y ampliar la cobertura. Dicho programa será financiado tanto con recursos de los usuarios vía tarifa como con recursos públicos provenientes de los fondos FAER, FOES y PRONE, los cuales se incrementarán durante el próximo cuatrienio.

Con el fin de establecer escenarios de asociatividad entre los centros urbanos y las áreas rurales en el sur de la región Caribe, se aumentará la conectividad de las vías regionales terciarias y secundarias facilitando la articulación con las vías nacionales, especialmente en la zona sur de los departamentos de Atlántico, Cesar, Bolívar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre. Esto a su vez facilitará las conexiones al interior de los departamentos mediante acuerdos de cooperación entre municipios de la región Caribe, basados en la priorización de las vías definidas en el Programa Plan Vial Regional para vías secundarias del Ministerio de Transporte y en los Planes Departamentales. La conexión al interior de los departamentos se logrará

integrando otros modos de transporte alternos que permitan mejorar la conectividad y reducción de costos, principalmente en el sentido este-oeste, y considerando los accesos a ciudades, a zonas inundables y de erosión costera (intervenciones especiales).

Finalmente, con el propósito de generar complementariedades entre el sistema de ciudades de la costa, se requiere mejorar la movilidad en la región, en tal sentido se orientarán acciones hacia el desarrollo de un sistema integrado de transporte regional que defina las soluciones de transporte interurbano; el cual debe estar articulado con el SITM-Barranquilla, SITM-Cartagena, SETP-Montería, SETP-Valledupar, SETP-Sincelejo, SETP-Santa Marta. Sistemas que deberán estar articulados con espacios de infraestructura para realizar intercambios modales que permitan la integración entre ellos. Adicionalmente, y como propósito para la región, se deberán aunar esfuerzos con los entes territoriales con el fin de aumentar la cantidad de viajes en transporte público y medios no motorizados.

**6) Planificar el uso eficiente del recurso hídrico para fines productivos en zonas de vocación agropecuaria, garantizando operación y sostenibilidad de los distritos existentes y la realización de estudios y diseños para nuevos proyectos en el marco del crecimiento verde**

La dotación de infraestructura de bienes públicos sociales y servicios sociales y sectoriales se refiere a la oferta pública necesaria para el desarrollo integral de las áreas rurales con el fin de aumentar su cobertura, así como la calidad y facilidad en su acceso. Estos bienes y servicios incluyen la dotación de infraestructura en adecuación de tierras que potencialicen el desarrollo de las apuestas productivas de la región.

Por lo anterior, 1) se avanzará en la realización de los estudios para la estructuración de una Asociación Pública Privada (APP) para el Distrito Multipropósito del Río Ranchería en la Guajira; 2) en pequeña escala se avanzará en la realización de estudios y diseños para la construcción de distritos de riego y drenaje; y 3) se llevará a cabo la rehabilitación de los distritos de La Doctrina en Córdoba y Repelón y Manatí en Atlántico.

El objetivo de la adecuación de tierras es potencializar el desarrollo de zonas de vocación de la región Caribe mediante el desarrollo de un modelo de administración de los distritos de riego y drenaje que permita su planificación, construcción y sostenibilidad, con base en el desarrollo de sistemas productivos sobre una superficie proyectada de 32.458 hectáreas, que permitirán mejorar las condiciones de producción y favorecerán el uso óptimo de los suelos y los recursos hídricos.

**7) Vincular laboralmente a la población inactiva altamente calificada**

Con el propósito de dinamizar los mercados laborales de la región, el Ministerio del Trabajo, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio de Empleo, diseñará una estrategia integral de promoción de la vinculación al mercado laboral de población inactiva con altos niveles de cualificación, buscando vincularlos a empleos de alta productividad. Esta estrategia

deberá contener las siguientes líneas de acción: 1) gestión empresarial para la definición de vacantes y ejercicios de prospectiva laboral enmarcados en las apuestas productivas regionales; 2) desarrollo de programas de formación en competencias laborales y transversales para población inactiva; 3) esquemas de gestión y colocación enfocados a promover el enganche laboral en el marco de las apuestas productivas regionales.

#### **8) Fomentar el desarrollo de la gobernanza como estrategia para crear el entorno necesario para el potenciamiento del crecimiento económico de la región**

El desarrollo de esta estrategia contempla el cumplimiento de lo establecido en el Artículo 288 de la Constitución Política Nacional, según el cual las competencias de los diferentes niveles de gobierno son ejercidas sobre la base de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, y los distintos grados de desarrollo que hoy muestran tanto los departamentos como los municipios. De tal manera se busca implementar un instrumento de caracterización de las entidades territoriales que identifique sus fortalezas y debilidades de manera que se puedan diseñar planes de trabajo diferenciados, buscando que aquellos con mayores debilidades puedan tener asistencia técnica y capacitación; y que aquellos con más fortalezas tengan capacitación y acompañamiento. La propuesta de focalización contemplará los esfuerzos de intervención que desde la Nación se han venido desarrollando, tales como los territorios de consolidación y el fortalecimiento de la presencia del Estado en los territorios de frontera.

Atendiendo a las particularidades institucionales del Caribe y bajo el esquema de fortalecimiento institucional, la estrategia se materializará reforzando los equipos de asistencia técnica y acompañamiento a las gobernaciones para que estas consoliden sus capacidades de asistencia técnica territorial, haciendo énfasis en las áreas de planeación y monitoreo para el cumplimiento de las metas de los Planes de Desarrollo. De otro lado, y a través del esfuerzo conjunto con las gobernaciones, la estrategia se concretará con el acompañamiento *in situ* en los municipios que se encuentran en los escaños bajos de los resultados de la evaluación al desempeño integral. En esta región, los municipios que se constituyen como objetivo son 112 que corresponden a 45 % del total de los municipios con bajas calificaciones y 57 % del total de los municipios de la región. Como resultado de la ejecución de la estrategia se espera, al final del periodo, bajar este número a 89 municipios en este rango de calificación, es decir, a solo 45 % de los municipios de la región en este grupo.

#### **Objetivo 3: Promover el ordenamiento de los usos del territorio e incorporar la protección, conservación y restauración de los ecosistemas marinos, costeros y terrestres del Caribe, para fomentar la adaptación al cambio climático, el bienestar y la calidad de vida de la población.**

Las estrategias propuestas para cumplir este objetivo buscan lograr un desarrollo económico sostenible en el Caribe colombiano, y reducir el nivel de riesgo de los fenómenos naturales a los que está expuesta la población en este territorio. Para lograr lo anterior, se plantea: 1) mitigar el riesgo ante sequías e inundaciones en las zonas más vulnerables; 2) contribuir a la recuperación de especies pesqueras de importancia económica y a la ordenación de la actividad pesquera en

la cuenca del Magdalena; 3) conservar el flujo de servicios ecosistémicos; y 4) ordenar el territorio marino, costero e insular.

**1) Mitigar el riesgo ante sequías e inundaciones (exacerbados por la variabilidad climática) en las zonas más vulnerables de la región mediante el ordenamiento territorial para la adaptación al cambio climático**

El Gobierno nacional emprenderá acciones para la mitigación del riesgo ante inundaciones en las zonas más vulnerables de la región, en particular en el área de La Mojana. En este sentido, la estrategia comprende la ejecución del plan de acción de La Mojana por el Fondo de Adaptación. Dicho plan tiene como propósito reducir el riesgo por inundación en 11 municipios de la región, mediante el manejo del recurso hídrico a través de la adopción de medidas estructurales y no estructurales.

Así mismo, las acciones para lograr la adaptación al cambio climático se realizarán con el acompañamiento del MADS en la formulación y puesta en marcha de los planes de cambio climático departamentales. Estos instrumentos incluyen acciones a realizar por parte de los gobiernos locales con el fin de mejorar la adaptación del territorio ante los cambios ambientales, así como acciones para el manejo de los desastres.

**2) Contribuir a la recuperación de especies pesqueras de importancia económica y a la ordenación de la actividad pesquera en la cuenca del río Magdalena, mediante el repoblamiento de ciénagas estratégicas (Zapatoza, San Cuiche y Luruaco) con alevinos de especies de interés comercial**

Esta alternativa plantea una solución a la problemática de reducción del recurso pesquero, mediante el repoblamiento con alevinos especialmente de bocachico en las ciénagas que constituyen los criaderos naturales por excelencia de esta especie. De esta forma, se impactará en los ingresos y la forma de vida de las personas que viven de esta actividad.

Para su desarrollo, es necesario contar con la materia prima (alevinos) de calidad, la cual será suministrada por la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura (AUNAP) y producida en la Estación Piscícola de Repelón, Barranquilla. Adicionalmente, se adelantarán procesos de concientización y valorización del recurso con la comunidad para hacerlos corresponsables de la iniciativa. De esta manera, se podrán aplicar eficazmente las medidas de ordenamiento y regulación para la captura en las tallas mínimas legales establecidas. Así mismo, a través de la AUNAP se hará un seguimiento a esta medida con el propósito de evaluar el impacto de la medida en términos de repoblamiento.

**3) Conservar el flujo de servicios ecosistémicos a través de la protección de los ecosistemas de la región para beneficio de la población**

La apuesta del Gobierno nacional consiste en garantizar la adecuada gestión y manejo integrado de todos los ecosistemas de la región Caribe, tanto terrestres como marinos e insulares y con visión de adaptación al cambio climático; este esfuerzo debe realizarse en conjunto con el Instituto Humboldt, el MADS, el Fondo de Adaptación, Parques Nacionales Naturales, los

gobiernos locales y las autoridades ambientales locales. Así mismo, la apuesta en la conservación de los recursos marinos en la costa del país se refleja en la declaración del área protegida de bahía Portete en el departamento de La Guajira.

La protección de estas zonas permiten la conservación y regeneración de los servicios ecosistemas que ahí se provisionan (regulación hídrica, aprovechamiento pesquero, aprovechamiento forestal, atributos paisajísticos y turísticos entre otros), indispensables para el mantenimiento de los procesos socioecológicos que allí ocurren. Esto está acompañado por estrategias lideradas por el MADS quien gestionará la generación de conocimiento de la oferta ambiental del territorio y definirá los mecanismos de implementación en articulación con las autoridades ambientales, quienes serán el vínculo principal asegurar la acción conjunta en el territorio de la autoridad, de los municipios y los usuarios de los ecosistemas de la región.

Especial atención se prestará a la gestión integral de los páramos de la región, los cuales permiten la regulación hídrica principalmente en el área de influencia de la Sierra Nevada de Santa Marta, así como de otros ecosistemas estratégicos. Este esfuerzo debe realizarse en conjunto con los institutos de investigación del Sina, el MADS, el Fondo Adaptación, los gobiernos locales y las autoridades ambientales regionales. Así mismo, la apuesta en la conservación de los recursos marinos en la costa del país, se reflejan en la declaración de la zona en bahía Portete.

La protección de estas zonas permiten la conservación y regeneración de los servicios ecosistemas que ahí se provisionan (regulación hídrica, aprovechamiento pesquero, aprovechamiento forestal, atributos paisajísticos y turísticos entre otros). Bajo la coordinación del MADS, los institutos de investigación del Sina, en particular el INVEMAR, generarán conocimiento de la oferta ambiental del territorio.

#### **4) Ordenar el territorio marino, costero e insular, por medio de planes de ordenamiento y el diseño de instrumentos económicos para la utilización responsable de los servicios ecosistémicos que se proveen.**

El uso adecuado y el conocimiento de los procesos de degradación de las zonas costeras y playas de la región Caribe son una prioridad para el Gobierno nacional. En este sentido, las acciones para el ordenamiento de las unidades ambientales costeras (POMIUAC) en cabeza del MADS, permitirán un efectivo desarrollo de las actividades productivas de manera sostenible garantizando la conservación de las playas y costas, así como la calidad de las aguas marinas. Estas acciones requieren de mejorar el conocimiento de la erosión costera, identificando la velocidad de afectación, así como sus impactos en las actividades económicas de la región, así mismo, el planteamiento del plan maestro de erosión costera a cargo de MADS brindará los insumos para generar las estrategias entre las administraciones locales para atacar el problema.

#### **Objetivo 4: Disminuir las brechas socioeconómicas entre el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los demás departamentos del país y avanzar hacia una reserva próspera, segura y sostenible.**

Para lograr el cuarto objetivo se continuará implementando una atención integral enmarcada dentro del Plan San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que contempla acciones en educación, vivienda, acueducto, alcantarillado, patrimonio cultural, pesca, turismo y transporte. Igualmente, se implementarán acciones encaminadas a la sostenibilidad y conservación de los servicios ecosistémicos. Es así como se propone: 1) aumentar la calidad y pertinencia de la educación; 2) generar empleos de calidad; 3) garantizar una vivienda digna y con acceso a servicios básicos; 4) avanzar hacia la provisión de energía más limpia y menos costosa; 5) desarrollar un modelo de turismo sostenible y responsable con el medio ambiente; 6) conservar el flujo de servicios ecosistémicos a través de la protección de los ecosistemas y ordenar el territorio marino insular por medio de planes de ordenamiento y el diseño de instrumentos económicos para la utilización responsable de los servicios ecosistémicos; y 7) desarrollar las condiciones institucionales necesarias para el impulso del crecimiento económico sustentable. El cumplimiento de estas estrategias estará acompañado por el desarrollo de los proyectos contemplados dentro del Plan San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

##### **1) Aumentar la calidad y pertinencia de la educación**

En educación básica se proponen intervenciones puntuales en instituciones educativas para la construcción de aulas, laboratorios, comedores, salas de informática y baterías sanitarias. En educación superior se realizarán esfuerzos para fortalecer la oferta (INFOTEP, Universidad Nacional) y se promoverá el acceso a la misma mediante créditos condonables. De igual forma, se buscará fortalecer la enseñanza del inglés mediante la capacitación de los docentes de esta lengua con programas para el mejoramiento de la competencia comunicativa en inglés dentro de los niveles del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCRE por su sigla en inglés), y se ejecutará el componente de formación de tecnología de la información y comunicación TIC para docentes. Igualmente, se pondrán en marcha acciones para promover el uso del inglés y del creole en los currículos educativos y se fomentará la puesta en marcha de programas culturales y deportivos para generar espacios alternativos de esparcimiento, y oportunidades de estudio para jóvenes deportistas.

##### **2) Generar empleos de calidad**

Con este fin, se proponen líneas de acción relacionadas con la instalación de un centro BPO, el fomento de la industria cultural y el sector pesquero. A través de la instalación de un call center o centro de Business Processing Outsourcing (BPO) en San Andrés, se crearán alrededor de 180 puestos de trabajo, en concordancia con esto, el Sena ha estado adelantando programas de formación para personas que estén interesadas en ocupar dichos puestos de trabajo.

Para fomentar la industria cultural, generar ingresos por medio de esta y fortalecer la creación y recuperación del patrimonio cultural, se adelantarán inversiones en infraestructura como: 1) la construcción de la casa de cultura de North End, donde se realizarán adecuaciones para la construcción de una galería, salones para música, salones para artes plásticas, pintura entre otros; 2) el mejoramiento de la dotación e infraestructura del Centro de Producción de Contenidos Culturales en San Andrés; y 3) la construcción de una escuela-taller, como espacio de interacción de las diversas manifestaciones culturales de la isla, en procura de fortalecer la identidad cultural de la comunidad raizal, factor fundamental para consolidar una cultura de paz y convivencia pacífica en el territorio. La escuela-taller beneficiará especialmente a jóvenes raizales o personas en algún grado de vulnerabilidad

Además, se promoverán iniciativas en materia de maricultura y acuaponía en San Andrés y Providencia que fortalezcan los proyectos que ya están en curso, como una alternativa a la actividad extractiva pesquera que mejore o, en su defecto, sostenga los ingresos de los pescadores de las islas en épocas de veda o escasez del recurso; se propone también el desarrollo de una granja experimental para acuaponía y maricultura. Al mismo tiempo, se construirá y acondicionará el Terminal Pesquero Artesanal de San Andrés, con el propósito de mejorar las condiciones para el desembarco, alistamiento y transformación de los productos pesqueros de la isla. Igualmente, se construirá la sede para la cooperativa de pescadores de El Cove.

### **3) Garantizar una vivienda digna y con acceso a servicios básicos**

Adicional a los recursos que desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) se destinen para aumentar la cobertura de acueducto y alcantarillado, se invertirán recursos de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo que permitirán diseñar el plan director del recurso hídrico y los estudios necesarios para intervenciones críticas, así como la ampliación de la capacidad de abastecimiento, el mejoramiento de redes en la zona rural de San Andrés y la construcción de soluciones de saneamiento domésticas en barrios priorizados. En Providencia, se ampliará la capacidad de almacenamiento de agua potable, al tiempo que se amplía su cobertura a 290 hogares que no alcanzan a ser beneficiados por las obras que están actualmente en ejecución. Por otra parte, se pondrá en marcha un programa de subsidio de vivienda nueva rural para Providencia para aproximadamente 130 hogares y se dispondrá de nuevos cupos de subsidios para vivienda urbana en San Andrés.

En el marco de las diversas ofertas institucionales disponibles como lo son el Plan Departamental de Agua (PDA), el Plan San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los Proyectos Estratégicos (MVCT), se continuará con la ejecución de inversiones tendientes a incrementar los niveles de cobertura en los servicios de acueducto y alcantarillado. Específicamente, a través de las inversiones del PDA, se realizará la expansión de las redes de alcantarillado de San Andrés, puntualmente en los distritos 1, 2 y 3 y el Distrito Industrial Cruz Roja. Respecto al servicio de acueducto, se optimizará la planta de ablandamiento del Duppy Gully, lo que permitirá

incrementar la continuidad del servicio en varios sectores especialmente del barrio La Loma; y se concluirá con la construcción del sistema de acueducto para Providencia y Santa Catalina, Proyecto Estratégico del MVCT. Estos proyectos serán complementados con las inversiones que serán realizadas a través del Plan San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que ejecutará obras tendientes a garantizar la provisión y el acceso de los habitantes a los servicios de agua y saneamiento.

Teniendo en cuenta que se presentan debilidades en la prestación de los servicios de APSB en las islas, en San Andrés se promoverá el fortalecimiento de los esquemas de prestación de los servicios que garanticen la operación y mantenimiento de las inversiones y la continuación de la disminución de los índices de pérdidas que se presentan. Para las islas de Providencia y Santa Catalina, el MVCT promoverá la implementación de esquemas de prestación particulares que respondan a las necesidades de las islas.

Con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población rural de San Andrés y Providencia, asegurando la provisión de soluciones integrales de habitabilidad con diseños acordes a las necesidades y las condiciones socioambientales de los hogares rurales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural entregará 641 soluciones integrales de habitabilidad rural a la población de San Andrés y Providencia durante el cuatrienio. Estas soluciones serán adicionales a las 130 que serán construidas con la subcuenta destinada para el departamento e incluyen construcción de viviendas nuevas y mejoramientos, incidiendo en la reducción del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo.

Por otro lado, la reducción de los desequilibrios socioeconómicos, ambientales y la reversión de la segregación territorial sociocultural de los asentamientos humanos urbanos y rurales, se logrará con intervenciones concretas en la renovación del centro urbano y el mejoramiento de los barrios de San Andrés. Estos desarrollos integrales contemplan un componente de mejoramiento de vivienda, el cual será apoyado con la asignación de recursos por medio del subsidio familiar de vivienda para la reducción del déficit habitacional cualitativo en los hogares de este departamento.

#### **4) Avanzar hacia la provisión de una energía más limpia y menos costosa**

Se implementará un programa de eficiencia energética en el departamento que permita la reducción de la generación eléctrica con combustibles fósiles y el costo de los subsidios otorgados por el estado para tal fin. Adicionalmente, se establecerán los incentivos adecuados para que el concesionario que presta el servicio de energía eléctrica en el departamento pueda instalar plantas de generación que utilicen fuentes no convencionales de energía con costos y un nivel de contaminación ambiental menor al de las que funcionan actualmente

## **5) Desarrollar un modelo de turismo sostenible y responsable con el medio ambiente**

Se promoverá el fortalecimiento de la oferta turística de las posadas nativas, en parte, gracias al trabajo que se viene adelantando con National Geographic para fomentar el turismo ecológico en el archipiélago. Además se invertirán recursos de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo para el mejoramiento y protección de playas. Las intervenciones se llevarán a cabo en las zonas de Simpson Well y Big Gaugh en San Andrés y en los barrios Bottom House y South West Bay en Providencia. Adicionalmente, con base en el Plan Nacional de Turismo Náutico se potencializará el crecimiento del turismo náutico del departamento a través del diseño y localización de infraestructuras náuticas y la creación de productos turísticos náuticos innovadores.

Por otra parte, se ejecutarán proyectos para promover la afluencia turística al departamento como la construcción de las marinas de San Andrés y Providencia y mejorar las condiciones de llegada y movilidad en las islas y entre las islas. En este sentido, (i) se mejorará la infraestructura aeroportuaria con el proyecto de ampliación de la pista del aeropuerto El Embrujo de Providencia en una longitud estimada de 400 metros, y continuará la modernización de los aeropuertos de San Andrés y Providencia, para lo cual la Agencia Nacional de Infraestructura estructurará un proyecto de Asociación Público-Privada (APP) en 2015, estos proyectos están sujetos al resultado de sus respectivos procesos de consulta previa (ii) El INVIAS rehabilitará el 100% de las vías circunvalares de San Andrés y Providencia, vías pertenecientes a la red vial nacional, con una longitud estimada de 45 kilómetros, en la cuales el INVIAS a través del programa de mantenimiento y rehabilitación de corredores estratégicos ha rehabilitado 12 Km y realizado mantenimiento en 16 Km.

Adicionalmente, en lo relacionado a transporte urbano, se aunarán esfuerzos con los entes territoriales con el fin de aumentar la cantidad de viajes en transporte público y medios no motorizados. Para apoyar lo anterior se estructurará el sistema de transporte público para San Andrés y Providencia, basado en energías limpias y modos no motorizados.

## **6) Conservar el flujo de servicios ecosistémicos a través de la protección de los ecosistemas y ordenar el territorio marino insular por medio de planes de ordenamiento y el diseño de instrumentos económicos para la utilización responsable de los servicios ecosistémicos**

La apuesta en la conservación de los recursos marinos en las zonas insulares y la costa del país, se reflejan en las áreas de protección Seaflower (en las islas de San Andrés), y la declaración de la zona en bahía Portete. La protección de estas zonas permiten la conservación y regeneración de los servicios ecosistémicos que ahí se provisionan (regulación hídrica, aprovechamiento pesquero, aprovechamiento forestal, atributos paisajísticos y turísticos entre otros), indispensables para el mantenimiento de los procesos socioecológicos que allí ocurren. Con este fin, en los próximos cuatro años, 3 km de litoral de playas serán recuperados en San Andrés y Providencia, para esto, se demarcarán siete atolones del área protegida marina (Seaflower), se implementará

un plan departamental de cambio climático y un programa para la restauración ecológica y uso sostenible de la biodiversidad en poblaciones raizales. Así mismo, se zonificarán 6.500.708 de área protegida marina (Seaflower). Esto está acompañado por estrategias lideradas por el MADS que gestionará la generación de conocimiento de la oferta ambiental del territorio.

Igualmente, y dado que la calidad del recurso hídrico se ha identificado como una urgencia en el departamento, para lograr la efectiva conservación de las cuencas abastecedoras del acueducto local, se realizará un pago por servicio ambiental el cual remunerará la conservación o el aumento de la oferta hídrica disponible en el acuífero de la formación San Andrés, mediante la promoción de usos del suelo adecuados en la zona de recarga de la cuenca del Cove. Esta estrategia se realiza en conjunto por el MADS y el gobierno local.

## 7) Desarrollo de las condiciones institucionales necesarias para el impulso del crecimiento económico sustentable

El desarrollo de la estrategia, que toma en cuenta tanto las capacidades institucionales del departamento como las del municipio, y cumple con los principios de complementariedad y concurrencia, apoyará, bajo la modalidad de acompañamiento permanente, el seguimiento de las metas de producto de los respectivos Planes de Desarrollo. Bajo otras modalidades como las de asistencia técnica y capacitación, apoyará el levantamiento, documentación, ordenamiento y ejecución de los procesos administrativos de planeación, ejecución y seguimiento presupuestal y financiero; bajo la modalidad de capacitación, se apoyará la creación y fortalecimiento de las capacidades de tipo gerencial para facultar el proceso de planeación financiera y de generación de ingresos. Y, finalmente, bajo el esquema de la Agenda Nacional de Fortalecimiento, se brindará apoyo para fortalecer el sistema de información tributaria que permita a la administración departamental y a la municipal tener las herramientas necesarias para la gestión y mejoramiento de los recursos propios.

Así mismo, con el fin de fortalecer la institucionalidad en el departamento Archipiélago y establecer una relación amigable del Estado con el ciudadano, se construirá un Centro de Atención al Ciudadano en San Andrés. Este será un punto de convergencia de trámites y servicios de la Administración Pública bajo una lógica de servicios compartidos, que articulará la oferta institucional, de orden nacional y local, disminuyendo costos y cargas innecesarias al ciudadano en los trámites y servicios con mayor demanda.

## 4. Metas y productos

**Objetivo 1: Disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja de desarrollo incipiente (La Guajira y el sur de Bolívar, Magdalena y Sucre) y el resto de la región.**

### 1) Estrategia de inclusión social: provisión de servicios básicos y superación de pobreza multidimensional

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta 2018
-----------------	----------------------	--------------

ICIR (Indicador de Convergencia Intrarregional, brechas)	33,00 %	23,00 %
IPM regional	37,3 %	26,6 %

Producto	Línea base (2013)	Meta 2018
Tasa de cobertura bruta en educación media	72,86 %	83,33 %
Cupos asignados para vivienda urbana nueva	35 %	36 %
Soluciones de vivienda rural entregadas	20.247	31.908
Subsidios asignados de mejoramiento de vivienda urbana	898	6.000
Personas con acceso a agua potable en la zona rural	1.491.000	1.691.000
Personas con acceso a manejo de aguas residuales en la zona rural	1.596.000	1.866.000
Tasa de mortalidad infantil (por c/d 1000 nacidos vivos )	21,3	17,7
Estudiantes matriculados en programas de educación flexible en la región	492.798	582.001
Sedes educativas de la región con modelos educativos flexibles	5.258	6.210
Personas de 15 años y más analfabetas	659.000	457.081
Bancos de leche humana en funcionamiento	2	5
Hospitales públicos que implementan el Programa Madre Canguro	0	3

## 2) Estrategia de inclusión productiva: generación de ingresos por encima de la línea de pobreza

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pobreza monetaria	43,5 %	39,3 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Familias atendidas con servicios de asistencia técnica en proyectos de autoconsumo	0	1.500
Productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral en la región	32.000	65.000

**Objetivo 2: Implementar modelos de desarrollo económico sostenible diferenciados territorial y poblacionalmente (costa-sur; urbano-rural) que aumenten la competitividad de la franja de desarrollo robusto y la productividad del sur e interior de la región.**

- 1) Fomentar el desarrollo de modelos productivos, social y económicamente, incluyentes, para la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de la población.

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Procesos de innovación implementados en los sectores priorizados con rutas competitivas	0	8

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Rutas competitivas acompañadas en su implementación	4	10
Planes de acción (hojas de ruta) formulados para sectores estratégicos	10	7

- 2) Diversificar y especializar el turismo para fortalecer y promover la cultura, las artesanías y las expresiones propias culturales de la región, e incrementar la calidad del empleo en este sector en los departamentos de Magdalena, Atlántico y Bolívar.

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Productos ecoturísticos de la región	0	8

- 3) Mejorar y aumentar la infraestructura eléctrica y de transporte para asociar las franjas de la región, mejorar la conectividad de la franja costera y desarrollar un sistema integrado de transporte regional sostenible<sup>19</sup>

Meta intermedia	Línea base	Meta a 2018
Porcentaje de la red de infraestructura nacional en buen estado.	55 %	68 %

<sup>19</sup> Las metas correspondientes a infraestructura de transporte y a cobertura de energía eléctrica no cuentan con productos regionalizables.

Hogares conectados al SIN o normalizados en la región mediante infraestructura financiada con recursos públicos	26.015	89.149
Municipios beneficiados con intervenciones sobre su red de transporte regional	193	197
Porcentaje de viajes realizados en modos sostenibles (transporte público y medios no motorizados)	14 %	20 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Espacios de infraestructura dedicada a la intermodalidad	2	4
Hogares conectados al SIN pertenecientes a zonas anteriormente sin cobertura	1.019	2.907
Usuarios pertenecientes a zonas subnormales normalizados mediante recursos públicos	24.996	86.243

#### 4) Vincular laboralmente a la población inactiva altamente calificada.

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Colocados a través del SPE en la región Caribe	21.211	62.777

#### 5) Fomentar el desarrollo de la gobernanza como estrategia para crear el entorno necesario, para potenciar del crecimiento económico de la región

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de municipios con bajo desempeño integral	112	89

**Objetivo 3: Promover el ordenamiento de los usos del territorio que incorpore la protección, conservación y restauración de los ecosistemas marinos, costeros y terrestres del Caribe, que fomente la adaptación al cambio climático, el bienestar y la calidad de vida de la población.**

- 1) Mitigar el riesgo ante sequías e inundaciones (exacerbados por la variabilidad climática) en las zonas más vulnerables de la región mediante el ordenamiento territorial para la adaptación al cambio climático**

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hectáreas que cuentan con planes de ordenamiento y manejo de cuenca formulados	0	281.650

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios con planes de ordenamiento territorial y de manejo de cuencas actualizados con criterios de adaptación al cambio climático incorporados	0	2
Planes de Cambio Climático Departamentales formulados	0	2

- 2) Contribuir a la recuperación de especies pesqueras de importancia económica y a la ordenación de la actividad pesquera en la cuenca magdalénica, mediante el repoblamiento de ciénagas estratégicas (Zapatoza, San Cuiche y Luruaco) con alevinos de especies de interés comercial**

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Ciénagas intervenidas con repoblamiento pesquero	9	20

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de alevinos utilizados en actividades de repoblamiento	6.000.000	20.000.000

**3) Conservar el flujo de servicios ecosistémicos a través de la protección de los ecosistemas de la región para beneficio de la población**

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas de áreas protegidas de la región Caribe incorporadas en SINAP	1.628.833	1.776.584

Producto	Línea base (2013)	Meta 2018
Áreas protegidas del SPNN de la región Caribe adelantando estrategias de solución de conflictos por uso, ocupación y tenencia	7	8

**4) Ordenar el territorio marino-costero e insular por medio de planes de ordenamiento y el diseño de instrumentos económicos para utilización responsable de los servicios ecosistémicos que se proveen y aprovecha la población y sectores de la región.**

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Km <sup>2</sup> de áreas marino-costeras con plan de ordenación y manejo formulado	5.000	212.000

Producto	Línea base (2013)	Meta 2018
Planes de ordenamiento integrado de unidades ambientales costeras (POMIUAC) formulados.	0	6
Kilómetros lineales de costa intervenidos con medidas de mitigación contra la erosión costera	20	100
Estudios regionales de erosión costera realizados	0	2

**Objetivo 4: Disminuir las brechas socioeconómicas entre el departamento de San Andrés y los demás departamentos del país y avanzar hacia una reserva próspera, segura y sostenible.**

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
----------	-------------------	-------------

Capacidad instalada de generación eléctrica con fuentes de energía renovable (MW)	0	7,5
-----------------------------------------------------------------------------------	---	-----

Indicadores	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de cobertura bruta en educación media en San Andrés	61,98 %	71,07 %
Soluciones de vivienda entregadas en zonas rurales de San Andrés.	0	641
Empleos generados BPO	0	180
Hectáreas zonificadas del área protegida marina (sea flower)	0	6.500.708
Sistema transporte estructurado con energías limpias y modos no motorizados	0	100 %
Usuarios con reconversión tecnológica	0	5.273
Número de municipios con bajo desempeño integral	1	0

## Anexos

Tabla XI-2. Participación porcentual de las grandes ramas de actividad por departamento, 2013<sup>p</sup>

Grandes ramas de actividad	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	La Guajira	Magdalena	Sucre	Región
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2,1 %	6,2 %	9,7 %	15,3 %	4,5 %	14,8 %	13,2 %	7,7 %
Explotación de minas y canteras	0,3 %	2,7 %	40,1 %	13,1 %	53,4 %	0,4 %	1,0 %	11,7 %
Industria manufacturera	14,4 %	18,4 %	3,7 %	3,2 %	1,0 %	5,7 %	7,5 %	10,5 %
Electricidad, gas y agua	6,6 %	3,2 %	3,4 %	4,0 %	4,9 %	3,9 %	4,4 %	4,5 %
Construcción	7,0 %	9,7 %	3,7 %	7,6 %	3,4 %	9,1 %	6,7 %	7,3 %
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	13,2 %	9,3 %	7,9 %	11,6 %	5,5 %	14,5 %	15,1 %	11,0 %

Grandes ramas de actividad	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	La Guajira	Magdalena	Sucre	Región
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,9 %	8,0 %	5,7 %	6,2 %	4,7 %	9,3 %	7,6 %	7,6 %
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	20,3 %	11,6 %	7,2 %	14,1 %	3,2 %	10,5 %	8,3 %	12,8 %
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	15,5 %	13,8 %	14,1 %	21,8 %	15,6 %	24,1 %	30,7 %	17,3 %
Participación del PIB departamental en el regional	27,0 %	25,8 %	12,9 %	12,3 %	7,6 %	9,0 %	5,4 %	14,8 %

Fuente: DANE, Cuentas Departamentales de Colombia, valor agregado según actividad económica, a precios constantes de 2005 por encadenamiento, 2000-2013<sup>p</sup>, miles de millones de pesos.

**Tabla XI-3. Pobreza monetaria y pobreza extrema**

Año	Pobreza extrema			Pobreza monetaria		
	Total (%)	Zona de residencia		Total (%)	Zona de residencia	
		Cabecera (%)	Resto (%)		Cabecera (%)	Resto (%)
2002	24,4	15,8	45,7	62,6	56,9	76,7
2003	16,3	11,8	27,5	56	54,4	60,2
2004	16,9	10,8	32,3	57,1	54,3	64,2
2005	16,1	11,7	27,3	55,9	53	63,2
2008	26	19,2	44,2	59,6	55,5	70,5
2009	21,8	16,3	36,8	57,2	53,8	66,4
2010	18,9	13,7	33,1	53,8	50,6	62,5
2011	15,7	12	26,2	48,7	46,8	53,8
2012	14,8	10,3	27,3	46,7	43,5	55,7
2013	12,5	8,9	22,5	43,5	40,9	50,7

Fuente: Encuesta continua de hogares y Gran encuesta integrada de hogares, DANE. Cálculos DNP-DDS.

**Tabla XI-4. Velocidad en la reducción de los índices de pobreza a nivel nacional y regional**

	Cambio %	
Pobreza monetaria	Nacional	-0,3843
	Caribe	-0,31
Pobreza extrema monetaria	Nacional	-0,4859

	Caribe	-0,49
Pobreza multidimensional	Nacional	-0,1851
	Caribe	-0,1784

Fuente: Pobreza monetaria y pobreza extrema monetaria: Encuesta continua de hogares y Gran encuesta integrada de hogares, DANE. Pobreza multidimensional: Encuesta de calidad de vida, DANE.

Nota: El periodo de referencia es 2002-2013. Para IPM el periodo de referencia es 2010, 2011, 2012 y 2013.

**Tabla XI-5. Índices sociales por franjas**

Franjas	Cobertura educación media	Pruebas saber matemáticas	Tasa analfabetismo	Mortalidad infantil	Cobertura vacuna DPT	Cobertura acueducto	Déficit vivienda cualitativa	Déficit vivienda cuantitativa
Desarrollo robusto	48,4 %	45,1 %	5,3 %	15,1 %	97,2 %	90,8 %	20,1 %	14,2 %
Desarrollo intermedio	36,8 %	43,2 %	17,0 %	21,8 %	90,3 %	67,0 %	51,9 %	16,5 %
Desarrollo incipiente	23,3 %	41,8 %	27,5 %	28,4 %	85,0 %	53,1 %	55,9 %	23,3 %

Fuente: DNP-DDTS. 2014.

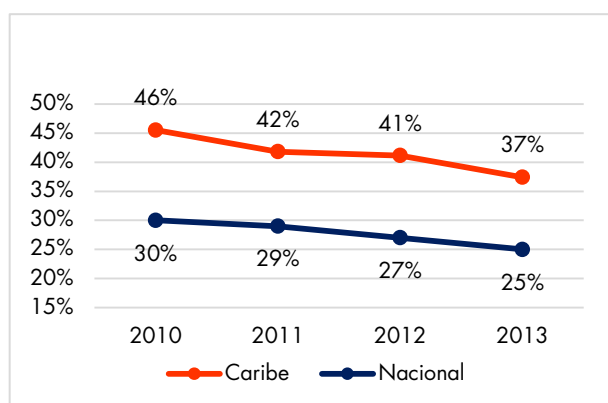
**Tabla XI-6. Cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado en la región Caribe**

Coberturas (%)	Acueducto			Alcantarillado		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total nacional	91,6	97,2	73,3	86,2	91,2	69,9
Región Caribe	83,9	93,8	56,3	69,9	73,3	60,3

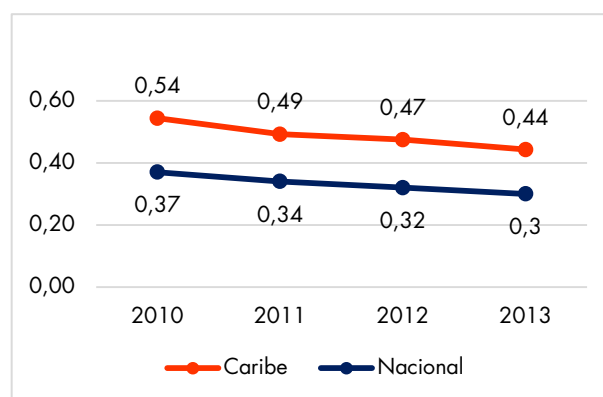
Fuente: GEIH-DANE, 2013.

**Gráfico XI-1. Índice de pobreza multidimensional y por ingreso en la región Caribe**

**a. Índice de pobreza multidimensional**



**b. Pobreza por ingreso**



Fuente: Encuesta continua de hogares, Gran encuesta integrada de hogares y Encuesta de calidad de vida, DANE.

## Referencias

- CEER (Centro de Estudios Económicos Regionales); Banco de la República. (2009). Documento de trabajo 123, Cartagena, p. 4 [pdf]. Galvis, Luis Armando. Geografía Económica del Caribe Continental.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas). *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 total departamental por área*. Bogotá D. C.
- DANE. Serie: *Cuentas Departamentales, Valor agregado, por ramas de actividad económica, a precios constantes de 2005 por encadenamiento año 2012, Miles de millones de peso*. Bogotá D. C.
- DANE. Serie: *Incidencias de pobreza, pobreza extrema y coeficiente de Gini 2010-2013*, 23 ciudades.
- DNP-BID (Departamento Nacional de Planeación; Banco Interamericano de Desarrollo). (2014). *Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia*. Síntesis. Bogotá D. C..
- DPS (Departamento para la Prosperidad Social). (2014). *Evaluación del programa jóvenes en acción*. Centro Nacional de Consultoría. Bogotá D. C.
- DPS-DNP (Departamento para la Prosperidad Social; Departamento Nacional de Planeación) (2012). Impactos de largo plazo del Programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano. Informe Final U. T. Econometría-SEI con la asesoría del IFS. Bogotá D. C.
- IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi). (2010). Desertificación. Tipo de archivo Shape. Cálculos propios. Bogotá D. C.
- Bogotá D. C. (2014). Uso adecuado y conflictos de uso de las tierras en Colombia. Bogotá D. C.
- ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). (2011). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010 (ENSIN). Bogotá D. C.
- Ministerio de Transporte; Oficina de Planeación y Grupo de Planificación Sectorial. (2013). *Transporte en cifras estadísticas*, Bogotá D. C.
- Observatorio del Caribe Colombiano. (2013). *Plan Prospectivo y Estratégico de la Región Caribe (PER) Caribe 2013-2019*. Cartagena..
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2012). *Estado de Avance de los Objetivos del Milenio, 2012*. Magdalena.
- Ramírez, B. (2009, diciembre). *El encuentro de dos Caribes*. Ponencia presentada en el Foro "Los Sures del Caribe colombiano", San Alberto, Cesar, en el marco de la celebración del 42.º aniversario de creación del Departamento del Cesar.

## B. Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes<sup>20</sup>

### 1. Diagnóstico

La región del Eje Cafetero y Antioquia está conformada por los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Antioquia. Es la segunda economía del país, el segundo nodo político-administrativo a nivel nacional, y cuenta con altos niveles de institucionalidad. La región tiene una amplia tradición de asociatividad territorial y conformación de alianzas público-privadas, así como antecedentes en procesos de ordenamiento y planificación estratégica en Antioquia, Risaralda y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. La promoción del *capital humano innovador en territorios incluyentes* en el Eje Cafetero y Antioquia apunta a elevar la productividad y generar mayor valor agregado en la región. Se plantea este foco partiendo de las ventajas comparativas regionales, el ambiente propicio para hacer negocios, su liderazgo en materia de competitividad, su gran capacidad para generar capital humano calificado, altas capacidades de investigación, y un flujo importante de turismo alrededor de sus atributos ambientales y el Paisaje Cultural Cafetero.

Esta región presenta tres franjas de desarrollo. Una franja constituida por las cinco aglomeraciones urbanas del sistema de ciudades de la región: Medellín, Rionegro, Pereira, Manizales, y Armenia, y sus zonas de influencia. Otra franja de desarrollo medio, constituida por los municipios pertenecientes a la zona Andina. Finalmente, una franja periférica con menores condiciones de desarrollo correspondiente a los municipios localizados en las subregiones del Urabá, Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño, Litoral Pacífico y Vertiente Occidental de Risaralda.

Demográficamente, estimaciones realizadas por la Misión del Sistema de Ciudades muestran que las principales aglomeraciones de la región (Armenia, Manizales, Medellín y Pereira) registran los menores crecimientos demográficos y en la mayoría de ellas el bono está por terminarse. De manera particular, en estas ciudades las tasas de dependencia son cada vez mayores, indicando que el número de personas mayores de 65 años es cada vez mayor, por lo que se hace necesario diseñar esquemas de articulación de diversos agentes de las políticas de provisión de servicios de cuidado y una mayor orientación hacia la población adulta mayor.

La región comprende áreas de importancia ecológica que aportan bienes relacionados con recurso hídrico, biodiversidad, productividad agrícola y paisaje. Es así que el 24,4 % de la región se encuentra en áreas de reserva de la Ley 2ª de 1959. Está ubicada en las cordilleras Occidental y Central y hace parte de las cuencas de los ríos Cauca, Magdalena y Urabá. Así

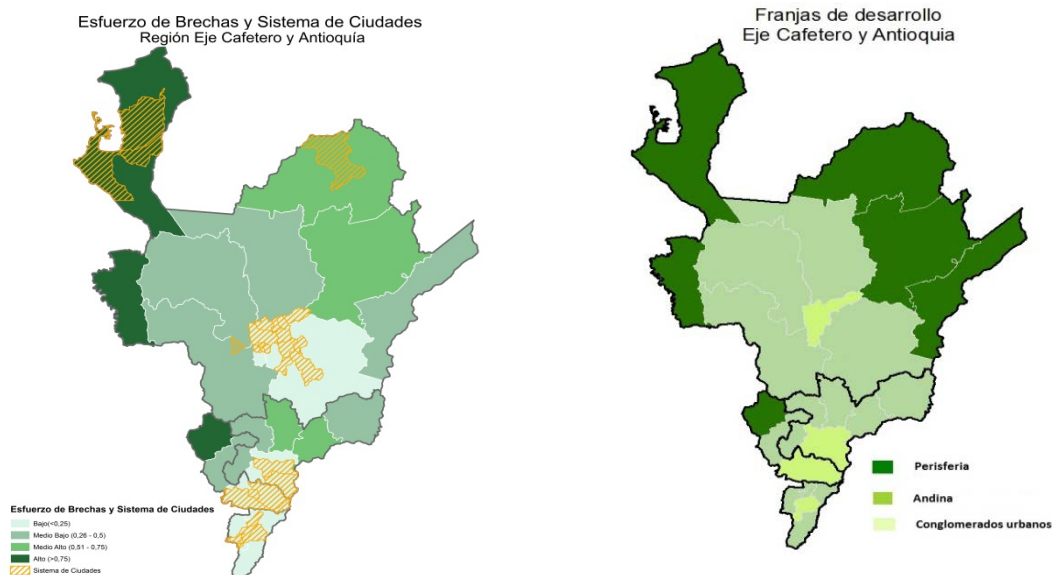
---

<sup>20</sup> La propuesta de foco de desarrollo de esta región es el resultado de los elementos aportados por actores territoriales en el marco de los Diálogos Regionales para la construcción del PND 2014-2018.

mismo, en la región se encuentran ecosistemas, tales como, bosque seco y húmedo tropical, bosques, premontanos y montanos; y costeros y marítimos en el golfo de Urabá.

El Eje Cafetero se caracteriza por una variedad de climas, asociados a los pisos térmicos (nevados, páramos, frío, templado y cálido) dando origen a una diversidad de especies de flora y fauna. La geografía de la región contiene elementos como: mar, llanuras, montañas, altiplanos, páramos, ríos, ciénagas y bosques. Para su conservación, la región cuenta con importantes áreas protegidas que representan el 7 % del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, como son los Parques Nacionales: las Orquídeas, los Katíos (que comparte con Chocó); Paramillo (compartido con Córdoba); los Nevados (compartido con Tolima); Tatamá (compartido con Chocó y Valle) y Selva de Florencia, así como el Santuario de Fauna y Flora Otún-Quimbaya.

**Mapa XI-10. Esfuerzo de brechas, Sistema de Ciudades y franjas de desarrollo.**



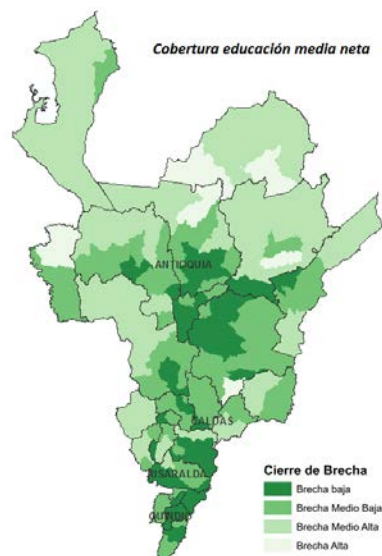
Fuente: Elaboración DNP-DDTS con base en subregiones DANE y Misión Sistema de Ciudades.

Respecto al sector de educación, se presenta una cobertura neta (TCN) en educación media en los cuatro departamentos, con tasas superiores al promedio nacional (41,29 %), destacándose el caso del departamento de Quindío, con una tasa 47,06 %, 6 pp por encima del promedio nacional. Al contrario, en materia de deserción escolar, las tasas de Caldas (4,10 %) Quindío (5,30 %) y Risaralda (5,17 %), se encuentran por encima del promedio nacional (3,62 %). En cuanto a educación superior, Quindío, Risaralda y Antioquia tienen tasas de cobertura por encima de la media nacional, siendo la mayor la de Quindío con 61,20 %. Caldas, por su parte, registra la menor cobertura en educación superior de la región (45,21 %), cercana al promedio nacional (45,55 %). En materia de rezago escolar, los departamentos de Caldas (27 %), Quindío (24,6 %) y Risaralda (26 %), presentan cifras inferiores al promedio nacional (27,8 %).

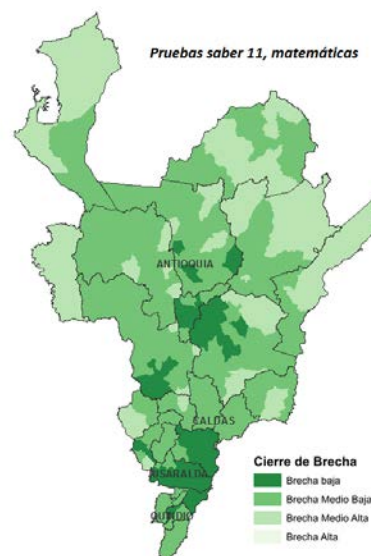
Si bien la región presenta una relativa homogeneidad en términos de desarrollo, a su interior presenta disparidades, especialmente en materia educativa. Al analizar las brechas territoriales en educación, se evidencian rezagos en TCN de educación media en 126 de 178 municipios, es decir 71 % de los municipios de la región se encuentran por debajo de su referente más cercano y requieren mayores esfuerzos de política para cerrar brechas (DNP, 2014). La brecha de analfabetismo en mayores de 15 años es alta en 74 % de los municipios. En materia de calidad educativa, las calificaciones en las pruebas Saber 11 (matemáticas), indican que en 148 municipios, se requieren mayores esfuerzos de política pública para cerrar esta brecha (véase el mapa XI-11).

**Mapa XI-11. Cobertura en educación media y pruebas Saber 11**

**Cobertura educación media neta**



**Pruebas saber 11**



Fuente: Elaboración DNP-DDTS.

Las brechas en materia educativa son evidentes principalmente entre las zonas que se localizan alrededor de las grandes aglomeraciones urbanas (Medellín, Armenia, Pereira y Manizales), que presentan las mejores coberturas, y los municipios de las subregiones del Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño, el Urabá y el Magdalena Medio antioqueño y caldense, y las subregiones de la Vertiente del Pacífico y Occidental de Risaralda. Las brechas en educación descritas anteriormente restringen las posibilidades para que los territorios más rezagados se beneficien de las bondades que representa la inversión en capital humano, investigación y desarrollo, ciencia y tecnología.

La actividad económica de la región se concentra en Antioquia, departamento que tiene una participación del 79 % en el PIB regional. Es importante indicar que tradicionalmente la economía de la región giró en torno a la actividad cafetera. Sin embargo, ha tenido una reconversión productiva, dada la contracción que ha experimentado el sector cafetero a lo largo

de las dos últimas décadas con una tasa negativa de crecimiento a nivel nacional del -0,5 % en el período que comprende 1990 al año 2013 (Ocampo, 2014). El ingreso per cápita de los productores (correspondientes a los trabajadores cuenta propia) en los municipios cafeteros es 2 % inferior al ingreso per cápita de los productores de los municipios no cafeteros (GEIH-DANE, 2011). A esto se le suma el alto nivel de informalidad en la propiedad de la tierra de los hogares cafeteros, así como limitado acceso a servicios bancarios. Debe resaltarse que la actividad cafetera es intensiva en mano de obra, sin embargo, la participación del café en el empleo generado por los principales productos agrícolas pasó de 36 % en 2002 a 32 % en 2012. Uno de los hechos que explica el descenso en la generación de empleo tiene que ver con el que en la actualidad la fuerza de trabajo proveniente de los hogares de pequeños caficultores está siendo absorbida por actividades diferentes al café (con mayor estabilidad y mejor remuneración), como es el caso de los productos frutales y el plátano (CONPES 3763 de 2013).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Eje Cafetero ha tenido una reconversión en su economía y se ha especializado en diferentes ramas productivas. La ciudad de Manizales presenta, como aspectos relevantes de su economía, la industria metalmecánica y la producción de calzado y marroquinería. De igual forma, el Área Metropolitana de Centro Occidente ha reorientado sus apuestas económicas hacia el sector comercio y servicios, y la producción de textiles y confecciones (Pérez, *et al.*, 2014). Finalmente, la ciudad de Armenia y su zona de influencia, basa su desarrollo económico en el turismo, la agroindustria y la producción de artesanías. Antioquia, Medellín y su área metropolitana han reinventado su economía orientándola hacia la generación de conocimiento apalancado en la innovación y el uso intensivo de la tecnología (Sánchez, 2012). En este orden de ideas, se propone concentrar la atención en los sectores mencionados, buscando complementariedades y sinergias de acuerdo con las vocaciones productivas de cada ciudad y la estructura urbana de la región.

El potencial productivo regional se sustenta en un buen ambiente de negocios y altos niveles de competitividad, dadas las ventajas que presenta en infraestructura y capital humano. Vale la pena destacar la posición que ocupa Manizales como la ciudad con mayores facilidades para hacer negocios en Colombia, según el *ranking* de Doing Business en Colombia 2013 (Grupo Banco Mundial, 2013). De una muestra de 23 ciudades, Armenia, Pereira y Medellín se ubican en las posiciones 4<sup>ª</sup>, 5<sup>ª</sup> y 11<sup>ª</sup>, respectivamente. En cuanto a competitividad, según el escalafón de competitividad 2012-2013 de la Cepal (Ramírez, *et al.*, 2013), los departamentos de la región Antioquia y Eje Cafetero se encuentran en el nivel alto y medio, y están en todos los casos entre los 10 primeros puestos del escalafón nacional (Antioquia 2<sup>º</sup>, Risaralda 5<sup>º</sup>, Caldas 7<sup>º</sup> y Quindío 8<sup>º</sup> lugar).

La región demuestra ineficiencias en el mercado laboral regional que limitan la adecuada absorción de la oferta de mano de obra. El diferencial salarial es desfavorable a la región y estimula la migración de la fuerza laboral hacia el exterior y otras ciudades del país (véase el

anexo, tabla 1). Los índices de desempleo corroboran esta problemática ya que se encuentran por encima del promedio nacional en Quindío y Risaralda. En el 2013, año en que por primera vez, en los últimos 12 años, la tasa de desempleo del país alcanza la cifra de un dígito (9,64 %), se encuentra que la tasa de desempleo más alta la tiene Quindío con 6,2 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, Risaralda con una tasa de desempleo de 12,8 % y Antioquia 9,7 %, este último muy cerca del promedio nacional. Caldas, por su parte, logró ubicarse por debajo del promedio nacional con una tasa de desempleo de 9,2 %, situación que se comenzó a gestar desde el 2012. En materia de informalidad, según la GEIH-DANE 2013, se destaca que con respecto al total nacional (65,7 %), la informalidad de la región es relativamente baja (57,8). Quindío presenta la mayor tasa de informalidad de la región con 65,5 %.

En cuanto a infraestructura —teniendo en cuenta que el Eje Cafetero y Antioquia son de producción agrícola y de desarrollo turístico—, la región cuenta con 14 % del total de la red terciaria del país, es decir 19,525 km, de los cuales 9 puntos porcentuales (pp) corresponden a Antioquia, 2,1pp a Caldas, 1,2pp a Quindío y 1,5pp al departamento de Risaralda. Sin embargo, se estima que en ausencia de acciones de mitigación y gestión del riesgo asociadas al cambio climático, la movilidad en las vías caería en promedio en un 8,5 % debido a cierres por factores climáticos, por ende sería la región más se afectada (DNP, BID, 2014).

Dada la necesidad de infraestructura en regiones apartadas del país, el Gobierno nacional debe garantizar un servicio aéreo a estas regiones para atender a las poblaciones menos favorecidas que no cuentan con una forma eficiente de transporte carretero y fluvial.

En el marco del estudio para consolidar la Política Nacional del Sistema de Ciudades del PND 2010-2014, en el Subsistema Eje Cafetero se evidenciaron relaciones importantes entre las ciudades de Pereira, Armenia, Manizales y Cartago, y entre estas con ciudades satélites de su área de influencia, donde, en un día hábil, se realizan aproximadamente 47.109 viajes (no incluye los viajes al interior de los municipios). Del total de los viajes, 25.086 (53 %) se realizan en transporte privado mientras que el restante 22.022 (47 %) en transporte público. En el estudio se observaron también cambios significativos en los horizontes futuros respecto a la importancia que adquiere una de las tres ciudades en el subsistema dándole más peso y mayor atracción dentro del mismo, donde Pereira va creciendo de manera importante como nuevo núcleo.

En materia institucional la región cuenta con indicadores favorables de desempeño. Según el índice de desempeño integral calculado por el DNP para el 2013, el promedio de los municipios Quindío (77,9), Risaralda (75,1) y Caldas (69) los ubica por encima del promedio nacional (68,1). Al analizar los componentes del índice, los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda presentan resultados satisfactorios, por encima de la media nacional, respecto a eficiencia y eficacia en el manejo de recursos, desempeño fiscal y capacidad administrativa. Antioquia por su parte presenta rezagos en cada uno de los componentes del índice, los cuales

se encuentran ligeramente por debajo de los promedios nacionales, con excepción de sus capacidades administrativas (véase el anexo, tabla B.2).

Finalmente, es importante mencionar que actualmente se está ejecutando el Contrato-Plan (CP) para la región del Atrato Gran Darién el cual involucra a los once municipios del Urabá Antioqueño.<sup>21</sup> Este CP centra sus esfuerzos en la superación de la pobreza extrema, a través de cuatro prioridades estratégicas: desarrollo productivo, desarrollo social sostenible, vivienda y servicios públicos y conectividad. El Acuerdo Estratégico del Contrato Plan Atrato Gran Darién se suscribió el 13 de septiembre de 2012 con un presupuesto indicativo de \$ 1.027.917 millones, 68 % aporte de la Nación y 32 % aporte de los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba. Es el único ejercicio piloto de carácter supradepartamental que involucra tres administraciones que convergen hacia un mismo propósito que se extiende hasta el año 2017, año en el cual finaliza el CP.

## 2. Visión y objetivos<sup>22</sup>

El Gobierno nacional le apuesta a una región innovadora que reduzca las disparidades de desarrollo al interior de la región, especialmente en cobertura y calidad educativa. La región será líder en la creación de nuevos sectores innovadores y en la sofisticación de los sectores tradicionales, a partir de la generación de conocimiento en procesos de investigación aplicada teniendo en cuenta sus ventajas comparativas en materia empresarial y académica, logrando mayor productividad y consolidando plataformas de oportunidad para el desarrollo del talento humano. La región será un territorio incluyente con aquellas zonas que han sido afectadas en mayor medida por el conflicto armado, mediante la generación de oportunidades educativas y laborales y el fortalecimiento institucional para contribuir a la consolidación de la paz.

Para lograr lo anterior, el Gobierno nacional, con base en el diálogo con la región, plantea tres objetivos estratégicos: 1) crear plataformas tecnológicas para aprovechar el talento humano de la región y que sean fuente de empleos nuevos y sofisticados; 2) incrementar la pertinencia de procesos de formación para el desarrollo integral, consolidando el ecosistema de innovación del Eje Cafetero; y 3) reducir las brechas en formación de capital humano y empleo entre subregiones.

---

<sup>21</sup> Arboletes, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Necoclí, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Turbo, Mutatá, Murindó y Vigía del Fuerte.

<sup>22</sup> Se incorporaron elementos relacionados con los sectores económicos a promover a partir de los aportes de actores territoriales en el marco de los Diálogos Regionales para la Construcción del PND 2014-2018

### 3. Estrategias

#### **Objetivo 1: Crear plataformas tecnológicas y competitivas para aprovechar el talento humano de la región y que sean fuente de empleos nuevos y sofisticados.**

Para cumplir este objetivo se proponen cuatro estrategias en la región: 1) Consolidar los encadenamientos productivos con potencial en la región, así como brindar las condiciones de entorno que requieren las empresas para incrementar su sofisticación. Este trabajo se orientará a fortalecer estos desarrollos alrededor de sectores dinámicos y grandes empresas del Valle de Aburrá. 2) Fortalecer el emprendimiento y la aceleración empresarial para desarrollar empresas en los sectores de software y servicios conexos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) en los cuatro departamentos. 3) Promover el mejoramiento de la infraestructura vial regional y estructurar un sistema integrado de transporte regional en el Eje Cafetero, articulado con el SITM-AMCO, SETP-Armenia, SETP-Manizales-Villamaría, con las estrategias de movilidad locales. 4) Fortalecer acciones en el saneamiento de vertimientos para disminuir impactos ambientales y mejorar la productividad.

#### **1) Consolidar los encadenamientos productivos con potencial en la región, así como brindar las condiciones de entorno que requieren las empresas para incrementar su sofisticación**

El área del Valle de Aburrá cuenta con una de las dinámicas empresariales más importantes del país, en sectores como salud, energía eléctrica y manufacturas. Una de las maneras de aprovechar estas ventajas es impulsar otros sectores que provean bienes y servicios innovadores a empresas consolidadas del Valle de Aburrá, como es el caso del sector de software y servicios conexos en los cuatro departamentos de la región.

El MinCit apoyará la consolidación de los clústeres de turismo rural, café, cuero, mora, cacao, KPO, industria de eventos y convenciones, textil-confección y aquellos que sean trabajados con la metodología de rutas competitivas o iniciativas de refuerzo a la competitividad durante el cuatrenio y que hayan sido priorizados por las Comisiones Regionales de Competitividad. Estas iniciativas son un insumo para la concentración de esfuerzos desde el Gobierno nacional en la región, de manera que se focalice la oferta de servicios y programas con el fin de maximizar los impactos sobre estos encadenamientos de acuerdo a su caracterización productiva y comercial.

Parte de este apoyo contempla la presentación ante el SNCCTI de alternativas para dar solución a cuellos de botella comunes a varias regiones, así como la promoción de proyectos de impacto regional que respondan a las acciones identificadas en la hoja de ruta, ante fuentes de financiación como el Sistema General de Regalías (SGR).

Segundo, el MinCIT trabajará en la consolidación de los MiCITio de las ciudades de Armenia y Manizales, que son espacios articuladores de los sectores de comercio, industria y turismo donde los emprendedores, empresarios y todos los actores regionales encuentran asesoría integral y especializada sobre los servicios que presta el sector a través de un modelo interinstitucional compartido, orientado a mejorar la competitividad regional. En estos MiCITios se implementará el modelo SBDC (Small Business Development Centers), con financiación y capacitación técnica que brindará el MinCIT.

En Antioquia, el MinCIT brindará financiación y capacitación técnica para la implementación de la metodología SBDC en al menos 5 centros de desarrollo empresarial existentes auspiciados por la Gobernación.

En términos de ciencia, tecnología e innovación, Colciencias trabajará en conjunto con los cuatro departamentos de la región para definir acuerdos estratégicos departamentales que guíen la estructuración y financiación de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación a cargo del Fondo de CTI del SGR. Estas visiones servirán como guía para que los recursos de CTI estén alineados con las necesidades de los encadenamientos productivos del Eje Cafetero y Antioquia.

## **2) Fortalecer modelos de emprendimiento y aceleración empresarial para desarrollar empresas en los sectores de software y servicios conexos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) en los cuatro departamentos**

Los sectores de software y servicios conexos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) se han convertido en una fuente importante de empleos en la región, en particular en las tres ciudades capitales del Eje Cafetero, y tienen un gran potencial para la exportación de servicios. Sin embargo, se han evidenciado dificultades en la sostenibilidad de las empresas y en su entrada a grandes mercados.

Con el fin de abordar estos problemas, en primer lugar se apoyarán esfuerzos para fomentar la creación, sostenimiento y expansión de las empresas de estos sectores a través de convocatorias de emprendimiento dinámico, y del trabajo en conjunto con incubadoras y aceleradoras como Parquesoft (Parque Tecnológico de Software). Así mismo, para facilitar la entrada a nuevos mercados, se implementará una serie de acciones que eleven la calidad de los servicios ofrecidos por estos sectores. También se pondrán en marcha acciones de formulación de capital humano en estos sectores en dos componentes: 1) bilingüismo para la venta de servicios a mercados internacionales y 2) científicos de datos para diversificar la oferta; la implementación de estas acciones estará a cargo del Sena y de Colciencias.

## **3) Promover el mejoramiento de la infraestructura vial regional y estructurar un sistema integrado de transporte regional en el Eje Cafetero articulado con el SITM-AMCO, SETP-Armenia, SETP-Manizales-Villamaría, y con las estrategias locales de movilidad**

Surge la intención por parte del Gobierno de desarrollar acciones que permitan el mantenimiento tanto rutinario como preventivo y de rehabilitación en las vías terciarias de la región, en el que apoyen el desarrollo de cadenas productivas y la consolidación del turismo regional. Para esto se debe tener claro cuáles son las vías de priorización y de mayor necesidad, esto se hará por medio de la elaboración de los inventarios viales municipales que lleven al reconocimiento regional y a la ejecución de los recursos restringidos de los territorios.

Además, para mejorar la conectividad de la región, se identificó el potencial de implementar infraestructura logística especializada en Urabá con fines de desarrollo económico y social del entorno local. Con ella se propone la creación de un instrumento innovador en materia de esquemas institucionales para realizar labores de gerencia de proyectos industriales y logísticos

con inclusión social, en los cuales se realicen procesos de generación de valor partiendo de 1) la creación de talento humano; 2) la incorporación de capital privado; y 3) la realización de inversiones de carácter social en la región, bajo un esquema de gobernanza que convoque diferentes actores e interesados.

En cuanto al desarrollo urbano y con el propósito de mejorar la movilidad y aprovechar los beneficios de la aglomeración entre el Sistema de Ciudades de la zona cafetera, la estrategia estructurará un sistema integrado de transporte regional en el Eje Cafetero que defina las soluciones de transporte interurbano. Esta propuesta deberá articularse con el SITM del AMCO, SETP-Armenia, SETP-Manizales-Villamaría; sistemas concebidos con espacios de infraestructura para realizar intercambios modales que permitan la integración entre ellos. Adicionalmente, y como propósito para la región, se deberán aunar esfuerzos con los entes territoriales con el fin de aumentar la cantidad de viajes en transporte público y medios no motorizados, promoviendo de forma paralela un esquema institucional de asociación entre las aglomeraciones urbanas.

En relación con el SITM de Medellín, se continuará con la política de implementación de los SITM, cuyos alcances para la ciudad se definen en los CONPES 3307 de 2004, 3349 de 2005 3452 de 2006 y 3573 de 2009. Con el fin de promover una región más competitiva para enfrentar los retos del comercio global a través de las vías de primera calidad, el Gobierno nacional por medio de la ANI adelantará nueve corredores que hacen parte de la 4G de concesiones, con lo que se espera alcanzar 165 nuevos kilómetros en dobles calzadas.

Para aquellos casos en los que la población no cuente con infraestructura de transporte adecuada, el Gobierno nacional emprenderá un programa de aeropuertos regionales para el mantenimiento de pistas y terminales. En el caso específico de Antioquia se prevé para 2017 realizar intervenciones para el mantenimiento de la infraestructura lado aire y lado tierra de los aeropuertos de Vigía del Fuerte, San Pedro de Urabá, Murindó, Mutatá y Necoclí, por cerca de \$18.400 millones.

#### **4) Fortalecer acciones en el saneamiento de vertimientos para disminuir impactos ambientales y mejorar la productividad**

La disminución de impactos ambientales y en la salud, algunos de ellos asociados a la baja capacidad de tratamiento de aguas residuales, permitirán mejorar la productividad en la región, lo que implica avanzar en el desarrollo de acciones a cargo del sector de agua potable y saneamiento básico, con el fin de disminuir la carga contaminante sobre las cuencas de los ríos Medellín, Chinchiná, Otún-Consota y Quindío-La Vieja, incluidas en el Programa de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (Saver); a través del incremento del caudal tratado de aguas residuales domésticas.

Para esto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizará los ajustes y desarrollos normativos relacionados con los

instrumentos económicos y financieros para garantizar la oferta del recurso hídrico y el control de su contaminación; se promoverá el desarrollo de sistemas integrales sostenibles de tratamiento de aguas residuales incluyendo componentes de innovación en cuencas priorizadas, así como la implementación de política y acciones relacionadas con el drenaje urbano. Al final del año 2018 se espera alcanzar una meta en el porcentaje de aguas residuales tratadas en la región del 46 %.

Adicionalmente y atendiendo a la necesidad de fomentar el uso sostenible de la biodiversidad como parte de la apuesta por la competitividad regional y de reducir las presiones sobre los ecosistemas y sus servicios, se identifica la necesidad de formular e implementar un programa para la consolidación de la cadena productiva de la guadua y el bambú en la región de realizar una apuesta por el control de la deforestación en los municipios identificados como críticos a través del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del Ideam. Ello implica el fortalecimiento de las autoridades ambientales regionales para implementar acciones de mejoramiento de la gobernanza forestal, así como la regionalización de la estrategia integral para el control de la deforestación que se aplicará en el territorio nacional, con el concurso del sector privado, el liderazgo de las autoridades ambientales y el apoyo de las entidades territoriales, autoridades policivas y ministerios sectoriales.

### **Objetivo 2: Incrementar la pertinencia de procesos de formación para el desarrollo integral, consolidando el ecosistema de innovación del Eje Cafetero.**

Las estrategias que se presentan a continuación se plantean con el fin de fortalecer los procesos de formación educativa para el desarrollo y consolidación del ecosistema de innovación de la región. Estas líneas de acción buscan formación y certificación de competencias a través del incremento de matrículas en la educación técnica y tecnológica en los jóvenes, así como ampliación de los programas de maestrías y doctorados, con especial énfasis en investigación aplicada en la región.

Es relevante reiterar que se encuentra en ejecución el Programa Regional Formación en educación, ciencias básicas y lenguas para docentes y directivos docentes de establecimientos educativos oficiales, de la región Atrato Gran Darién, ejecutado vía Convenio Gobernación de Antioquia, Ministerio de Educación e ICETEX, donde fueron admitidos 139 docentes. En este orden se propone: 1) incrementar la matrícula en educación técnica y tecnológica con mayores niveles de calidad y de pertinencia frente al sector productivo de la región; 2) fortalecer y ampliar la oferta de programas de maestrías y doctorados vinculados a investigación aplicada, en las universidades acreditadas en la región y Antioquia; y 3) atención integral de la primera infancia para la ciencia, tecnología e innovación en Caldas, Quindío y Risaralda.

#### **1) Incrementar la matrícula en educación técnica, tecnológica y profesional con mayores niveles de calidad y de pertinencia frente al sector productivo de la región**

Con el ánimo de fomentar el acceso de los jóvenes a la educación superior, es necesaria la ampliación de la oferta educativa en el Eje Cafetero que permita a este grupo poblacional continuar su proceso de formación educativa en niveles de formación técnica y tecnológica. Por

lo anterior, se buscará la recomposición de los cupos en dichos niveles, a través del Sena, en las tres ciudades principales del Eje Cafetero y Medellín, en particular en programas asociados con la vocación productiva de la región y de los sectores de software y servicios conexos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) que hacen parte de los modelos de emprendimiento y aceleración empresarial presentes en la región. El acceso a la educación superior de calidad es una apuesta del gobierno nacional para mejorar las competencias del recurso humano en todo el país; para el caso específico de la región se pretende motivar a los jóvenes para que continúen su proceso de formación académica superior en programas técnicos y tecnológicos pertinentes con la vocación productiva del Eje Cafetero.

## **2) Fortalecer y ampliar la oferta de programas de maestrías y doctorados vinculados a investigación aplicada, en las universidades acreditadas en la región y en Antioquia**

Para la región es de gran importancia la formación de capital humano en niveles superiores con calidad, pertinencia y que cumpla con los perfiles y expectativas para el desarrollo de proyectos priorizados de ciencia, tecnología e innovación. En este sentido, para incrementar el recurso humano formado con maestrías y doctorados en la región, se fomentará la oferta y fortalecimiento de la educación en estos niveles, en las universidades existentes en las tres principales ciudades del Eje Cafetero. La ampliación de la oferta de programas permitirá que más ciudadanos de la región se capaciten en su área de conocimiento sin desplazarse a otras regiones del país que cuentan con ofertas más atractivas para continuar su proceso de formación. La articulación del Gobierno nacional con los gobiernos territoriales es fundamental para que, primero, el Ministerio de Educación Nacional fomente y apoye técnicamente a las universidades de la región en el fortalecimiento de los programas ofrecidos y en la creación de nuevos; y, segundo, para la creación de fondos para el acceso a la educación superior que cuenten con recursos tanto del Gobierno nacional como de las entidades territoriales, recursos que pueden ser administrados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX) y ofrecidos como líneas de créditos educativos condonables a los cuales se aplicará a través de convocatorias abiertas para los ciudadanos de la región quienes deberán cumplir con unos requisitos mínimos definidos por la entidad territorial, teniendo en cuenta las políticas nacionales desarrolladas en este sentido.

## **3) Atención integral de la primera infancia para la ciencia, tecnología e innovación en Caldas, Quindío y Risaralda**

Diferentes estudios muestran que el 80 % del potencial de desarrollo del cerebro se realiza durante los primeros 5 años de vida. Por ende la atención durante esos años es primordial, pues disminuye a largo plazo la intervención que el estado debe realizar sobre el individuo. La intervención garantiza mayores competencias en los niños para afrontar el sistema educativo y disminuir la deserción escolar, generando capacidades ideales para una economía basada en el conocimiento.

La estrategia propuesta busca articular la atención de la primera infancia para que los niños tengan proyectos de vida dentro del sistema educativo y para que a largo plazo se sumen al

talento humano de la región. La atención a la primera infancia se hace con la articulación de la oferta existente del Estado (ICBF), en coordinación con la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, sumando la oferta de las alcaldías, en particular las secretarías de Salud, y enfocando nuevos recursos en materia de atención integral, que incluyen acciones de formación a sus familias, registro civil, atenciones culturales y psicosociales. En la actualidad, la línea base consiste en un piloto desarrollado en la ciudad de Pereira que tiene como principales actores a la Alcaldía del Municipio, el ICBF y la caja de compensación familiar del departamento.

### **Objetivo 3: reducir las brechas especialmente en formación de capital humano y empleo entre subregiones.**

Las estrategias propuestas para cumplir este objetivo buscan desarrollar los mercados laborales adelantado por los Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo (ORMET), así como generar un programa que permita focalizar acciones en las zonas rurales para mejorar el componente de calidad educativa. Con el fin de lograr lo anterior se plantea: 1) generar una política integral de desarrollo de los mercados laborales de las ciudades capitales del eje cafetero; 2) implementar un programa focalizado en las zonas rurales para la ampliación de la cobertura de la educación media y mejoramiento de su calidad; 3) desarrollar las capacidades institucionales para que desde las administraciones territoriales se lidere el desarrollo sustentable; y, 4) atender integralmente al adulto mayor y promover el envejecimiento activo y mentalmente saludable. El consolidado de logros en el cierre de brechas se reflejará en un indicador de convergencia intrarregional, propuesto por el DNP.

#### **1) Generar una política integral de desarrollo de los mercados laborales de las ciudades capitales del Eje Cafetero**

El Ministerio del Trabajo, previo diagnóstico de los mercados laborales realizado por los ORMET, deberá definir acciones para incentivar la movilidad laboral y el control de la tasa de desempleo en las ciudades capitales de los departamentos de Eje Cafetero. Estas acciones deberán estar integradas a los Planes Departamentales de Empleo. En esta línea, y con el apoyo del Ministerio de Educación, el DPS y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, se promoverán procesos de formación terciaria para jóvenes y programas de emprendimiento asociativo solidario, buscando controlar aumentos en la participación laboral que presionen la tasa de desempleo.

Adicionalmente, con el liderazgo del Ministerio del Trabajo y el Sena, se desarrollarán acciones para definir las necesidades de formación de competencias, con énfasis en el potencial de la región, particularmente en el sector TIC, e implementando procesos de formación dual en las empresas. Una vez se definan estas necesidades, el Sena implementará su oferta de formación, realizando los ajustes necesarios para que sea pertinente con las necesidades de formación en competencias laborales de la región.

## **2) Implementar un programa focalizado en las zonas rurales para la ampliación de la cobertura de la educación media y mejoramiento de su calidad**

Teniendo en cuenta las brechas urbano-rurales en educación media que persisten en el Eje Cafetero, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 propone focalizar acciones en las zonas rurales que permitan mejorar los componentes de calidad de la educación impartida en esta zona. Para ello se plantea la renovación de infraestructura educativa rural y la ampliación de la oferta en establecimientos educativos de los modelos educativos flexibles (MEF), con esto se espera ampliar la cobertura en el nivel de media en zona rural, de tal forma que se mejoren los indicadores de tránsito y permanencia de estudiantes de la educación básica a la media. Teniendo en cuenta la política nacional del sector educación, el MEN, de acuerdo con su competencia y recursos disponibles, apoyará los proyectos de infraestructura presentados por las entidades territoriales certificadas, en el marco del Plan Maestro de Infraestructura Educativa, con el fin de ampliar la cobertura y la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema escolar.

De acuerdo con lo anterior, es importante que las entidades territoriales certificadas en el Eje Cafetero (Caldas, Quindío, Risaralda, Manizales, Armenia, Pereira y Dosquebradas) y de Antioquia (Departamento de Antioquia, Medellín, Apartadó, Bello, Envigado, Itagüí, Rionegro, Sabaneta y Turbo) definan los proyectos de infraestructura para las zonas rurales que requieren recursos del MEN para su financiación y también realicen aportes de recursos para la construcción y mejoramiento de los establecimientos educativos de las zonas rurales del Eje Cafetero. Por su parte, los modelos educativos flexibles son una estrategia del sector para prestar en los diferentes entornos y contextos sociales, un servicio de educación pertinente y diferenciado a través de herramientas educativas propias que brindan condiciones para la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo y para la eficiencia y calidad de los contenidos ofrecidos, que permite la promoción de estudiantes a otros niveles de formación. En consecuencia, el MEN, de acuerdo con las necesidades del Eje Cafetero y Antioquia, definirá la ampliación de la oferta de MEF en los establecimientos educativos rurales de la región.

## **3) Desarrollar las capacidades institucionales para que desde las administraciones territoriales se lidere el desarrollo sustentable**

Dadas las diferencias que en materia institucional se presentan en la región y conscientes de la relevancia del papel que las administraciones municipales tienen como promotores del desarrollo de las regiones, se hace necesaria la implementación de un conjunto de acciones que, de manera diferenciada, permitan la adquisición y fortalecimiento de las capacidades de las personas que conforman dichas administraciones.

El desarrollo de este conjunto de acciones contempla el cumplimiento de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad y los distintos grados de desarrollo que hoy muestran tanto los departamentos como los municipios.

Atendiendo a este conjunto de particularidades el programa se enfocará en el apoyo en la actualización de catastros en municipios con menor dinámica de recaudo por concepto de impuesto predial; en la capacitación en modalidad virtual o semipresencial a las entidades territoriales en procesos de contratación pública, supervisión y formulación, estructuración de proyectos. Adicionalmente, dados los resultados de la "evaluación al desempeño integral de los

municipios”, esta estrategia desarrollará un programa de acompañamiento directo en el que se busca generar y fortalecer las capacidades institucionales requeridas en las tareas de planeación y de reporte de información, así como también en el uso eficiente de los recursos públicos usados en los sectores básicos. La estrategia para la región buscará concentrarse principalmente en los departamentos de Antioquia y Caldas con el propósito de pasar de 42 municipios (24 % del total de los municipios de la región) a solo 33 municipios con calificación baja y crítica en la región.

#### 4) Atender integralmente al adulto mayor y promover el envejecimiento activo y mentalmente saludable

Teniendo en cuenta el diagnóstico presentado con relación a las altas tasas de dependencia de personas de mayores de 65 años, es necesario trabajar en aumentar la cobertura del Programa Colombia Mayor. Asimismo, y con el objetivo de atender de manera integral la salud física y mental, es importante la incorporación de elementos en el ordenamiento territorial relacionados con el equipamiento urbano y espacio público adecuado para este grupo poblacional. De igual forma, impulsar nuevas capacidades relacionadas con el cuidado del adulto mayor en la región.

#### 4. Metas y productos

**Objetivo 1: crear plataformas tecnológicas para aprovechar el talento humano de la región.**

- 1) Consolidar los encadenamientos productivos con potencial en la región, así como brindar las condiciones de entorno que requieren las empresas para incrementar su sofisticación

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta 2018
Nuevos procesos de innovación implementados en los sectores priorizados con rutas competitivas	0	4
Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Rutas competitivas acompañadas en su implementación	2	6
Planes de acción (hojas de ruta) formulados para sectores estratégicos	6	1

- 2) Fortalecer modelos de emprendimiento y aceleración empresarial para desarrollar empresas en los sectores de software y servicios conexos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) en los cuatro departamentos

Producto	Línea base	Meta a
----------	------------	--------

	(2013)	2018
Iniciativas apoyadas por iNNpulsa para la innovación y el emprendimiento dinámico*	267	300

\* Las metas correspondientes a innovación y emprendimiento no cuentan con productos regionalizables.

**3) Promover el mejoramiento de la infraestructura vial regional y estructurar un sistema integrado de transporte regional en el Eje Cafetero, articulado con el SITM-AMCO, SETP-Armenia, SETP-Manizales-Villamaría, y con las estrategias de movilidad locales. Urbana.**

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios beneficiados con intervenciones sobre su red de transporte regional*	163	178
Porcentaje de viajes realizados en modos sostenibles (transporte público y medios no motorizados)	22 %	40 %
Aeropuertos regionales intervenidos	0	5

\* Las metas correspondientes a infraestructura de transporte no cuentan con productos regionalizables.

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Espacios de infraestructura dedicada a la intermodalidad	4	8
Estructuración SITR Eje Cafetero	0 %	100 %

**4) Fortalecer acciones en el saneamiento de vertimientos para disminuir impactos ambientales y mejorar la productividad**

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Incrementar el porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	20 %	46 %
Hectáreas en manejo sostenible de productos forestales no maderables	2.000	5.000

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
----------	-------------------	-------------

Caudal tratado de aguas residuales en sistemas (l/s)	2.838	6.939
Fases del Programa para la Consolidación de la Cadena Productiva Guadua y Bambú implementadas	0	3
Hectáreas de áreas protegidas de la región Eje Cafetero y Antioquia incorporados en el SINAP	660.123	766.718

**Objetivo 2: Incrementar la pertinencia de procesos de formación para el desarrollo integral, consolidando el ecosistema de innovación del Eje Cafetero**

- 1) Incrementar la matrícula en educación técnica, tecnológica y profesional con mayores niveles de calidad y de pertinencia frente al sector productivo de la región

Meta intermedia	Línea base (2010)	Meta a 2018
Personas formadas en educación técnica y tecnológica en la región	157.597	230.486

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Nuevos cupos en educación técnica y tecnológica	13.429	72.889
Cupos en formación titulada del Sena para la región Eje Cafetero y Antioquia	245.175	250.000
Cupos en formación complementaria del Sena para la región Eje Cafetero y Antioquia	1.238.521	1.300.000
Docentes formados en TIC	ND	42.241

- 2) Fortalecer y ampliar la oferta de programas de maestrías y doctorados vinculados a investigación aplicada, en las universidades acreditadas en la región y en Antioquia

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Profesionales graduados de maestría y doctorado en la región	2.709	4.004

### 3) Atención integral de la primera infancia para la ciencia, tecnología e innovación en Caldas, Quindío y Risaralda

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Aplicaciones educativas creadas	0	72
Niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral*	1.051.005	2.000.000

\*Las metas correspondientes a niños y niñas con educación inicial no son regionalizables, como referencia se toman los datos nacionales.

### Objetivo 3: reducir las brechas especialmente en formación de capital humano y empleo entre subregiones.

#### 1) Implementar un programa focalizado en las zonas rurales para la ampliación de la cobertura de la educación media y mejoramiento de su calidad.

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Indicador de Convergencia Intrarregional (ICIR)	35 %	26 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de cobertura bruta de educación media	83,82 %	91,04 %
Porcentaje de estudiantes del sector oficial en niveles satisfactorio y avanzado pruebas Saber 5 (matemáticas)	29 %	32,5 %
Sedes rurales oficiales intervenidas con mejoramiento o construcción de infraestructura	0	165
Tasa de supervivencia en grado 11 en zona rural	16,93 %	25,20 %
Sedes educativas rurales con modelos educativos flexibles	784	812
Número de terminales comprados o subsidiados para escuelas, estudiantes o docentes	ND	424.241
Número de municipios con bajo desempeño integral	42	33

#### 2) Desarrollar las capacidades institucionales para que desde las administraciones territoriales se lidere el desarrollo sustentable.

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
----------	-------------------	-------------

Número de municipios con bajo desempeño integral	42	33
--------------------------------------------------	----	----

### 3) Atender integralmente al adulto mayor y promover el envejecimiento activo y mentalmente saludable

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Beneficiarios del programa Colombia Mayor*	1.845.026	1.845.026

\*Las metas correspondientes a beneficiarios del programa Colombia Mayor no son regionalizables, como referencia se toman los datos nacionales.

## Anexo

**Tabla XI-7. Características de los graduados en el departamento de Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío, 2011**

Nivel de formación	Graduados	Tasa de cotizantes	Ingreso	Diferencial salarial respecto a Colombia
Formación técnica profesional	6.366	64,6 %	\$ 1.049.794	\$ -65.322
Tecnológica	55.888	78,0 %	\$ 1.201.980	\$ -63.408
Universitaria	160.625	79,3 %	\$ 1.710.519	\$ -162.976
Especialización	57.170	89,7 %	\$ 2.804.179	\$ -199.579
Maestría	7.214	87,5 %	\$ 3.105.952	\$ -737.908
Doctorado	289	94,4 %	\$ 5.492.500	\$ -188.608

Fuente: Ministerio de Educación y Observatorio Laboral para la Educación.

**Tabla XI-8. Índice de desempeño integral 2013. Departamentos de la región Eje Cafetero y Antioquia**

Departamento	Eficacia	Eficiencia	Cumplimiento de requisitos legales	Fiscal	Capacidad administrativa	Gestión administrativa y fiscal	Indicador de desempeño integral 2013	Rango
Antioquia	56,6	58,7	67,8	67,8	80,1	73,9	64,3	Medio
Caldas	62,4	65,5	86,7	68,8	54,0	61,4	69,0	Medio
Quindío	79,9	66,7	87,0	70,1	85,7	77,9	77,9	Satisfactorio
Risaralda	72,0	64,7	87,5	68,9	83,1	76,0	75,1	Satisfactorio

Total general	60,2	60,8	73,5	68,2	76,8	72,5	66,8	Medio
---------------	------	------	------	------	------	------	------	-------

Fuente: DNP-DDTS.

## Referencias

- DANE. (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas). (2011). Gran encuesta integrada de hogares (GEIH). Bogotá D. C.
- DNP. (Departamento Nacional de Planeación). (2013, agosto). *Una estrategia para la competitividad de la caficultura colombiana*. (Documento CONPES 3763 de 2013). Bogotá D. C., Colombia: DNP.
- Grupo Banco Mundial. (2013). *Doing Business en Colombia 2013*. Washington, D. C.: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo; Banco Mundial.
- Ocampo, J. A. (2014). Saldar la deuda histórica con el campo: Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D. C.: DNP.
- Pérez, G. *et al.* (2014). Pereira: Contexto actual y perspectivas. *Documentos de trabajo sobre economía regional* 208. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República.
- Ramírez, J. C. *et al.* (2013). *Escalafón de competitividad de los departamentos de Colombia 2012-2013*. Cepal: Bogotá D. C.
- Sánchez, A. (2012). La reinversión de Medellín. *Documentos de trabajo sobre economía regional* 174. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER); Banco de la República.

## C. Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente<sup>23</sup>

### 1. Diagnóstico

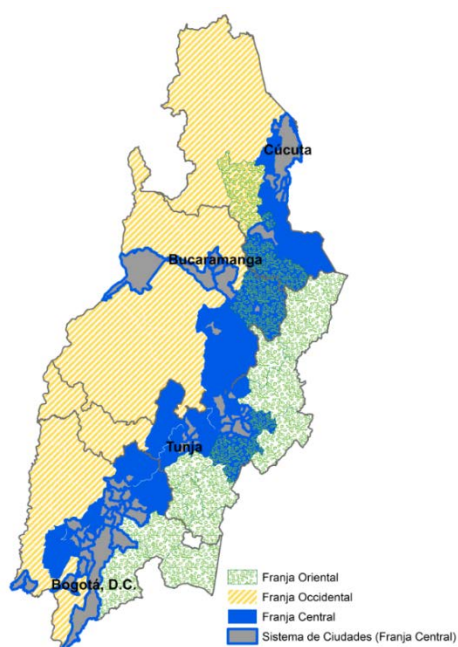
Los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá D. C. conforman la región Centro-Oriente. Esta es una región altamente competitiva que concentra el 49 % del PIB industrial nacional (DANE, 2014), con fuertes polos productivos en diferentes sectores económicos, una alta calidad de la educación y una excelente cobertura de infraestructura-red de vías primarias, aeropuertos de alta capacidad, conectividad digital y cobertura en redes eléctricas y de gas, ventajas que han hecho que Centro-Oriente sea, en promedio, la región con mayor desarrollo económico y social del país. Hecho que contrasta con los notables desequilibrios regionales en oportunidades y bienestar social entre las aglomeraciones urbanas y los costados oriente y occidente del territorio, en donde

<sup>23</sup> La propuesta de foco de desarrollo de esta región es el resultado de los elementos aportados por actores territoriales en el marco de los *Diálogos Regionales para la construcción del PND 2014-2018*.

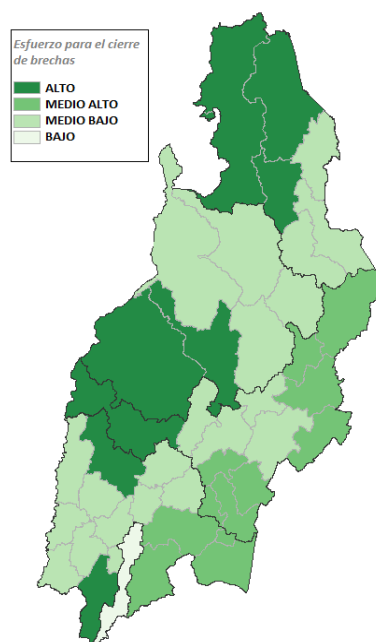
paradójicamente la falta de conectividad al interior de la región es una de las principales causas de estos desequilibrios. Por consiguiente, teniendo en cuenta que existe una relación directa entre el acceso a las ciudades y ejes principales y los índices de desarrollo territorial, y con el fin de integrar la región, continuar mejorando su productividad y reducir sus índices de pobreza, el enfoque para Centro-Oriente se enmarca en *potenciar la conectividad para el cierre de brechas y la integración regional*.

**Mapa XI-12. Franjas y esfuerzo para el cierre de brechas de Centro-Oriente**

**a. Franjas de la región Centro-Oriente**



**b. Esfuerzo para el cierre de brechas**



Fuente: DNP-DDTS 2014.

Las características territoriales, económicas y de desarrollo, permiten distinguir tres franjas en la región: oriental, central y occidental (véase la figura C.1A). La franja central cuenta con las mejores condiciones socioeconómicas de la región, y la mayoría de sus municipios requieren un esfuerzo bajo para el cierre de brechas; además, es donde se ubican las mayores aglomeraciones urbanas y zonas de producción industrial y agrícola. La franja oriental, cuyos municipios necesitan un esfuerzo medio alto para el cierre de brechas, es una zona de pequeños asentamientos, dedicada principalmente a la agricultura (tubérculos y hortalizas) y caracterizada por la presencia de ecosistemas estratégicos de páramo y alta montaña, que proveen gran cantidad de servicios ecosistémicos (agua, oxígeno, recreación) a las grandes aglomeraciones urbanas de la franja central.

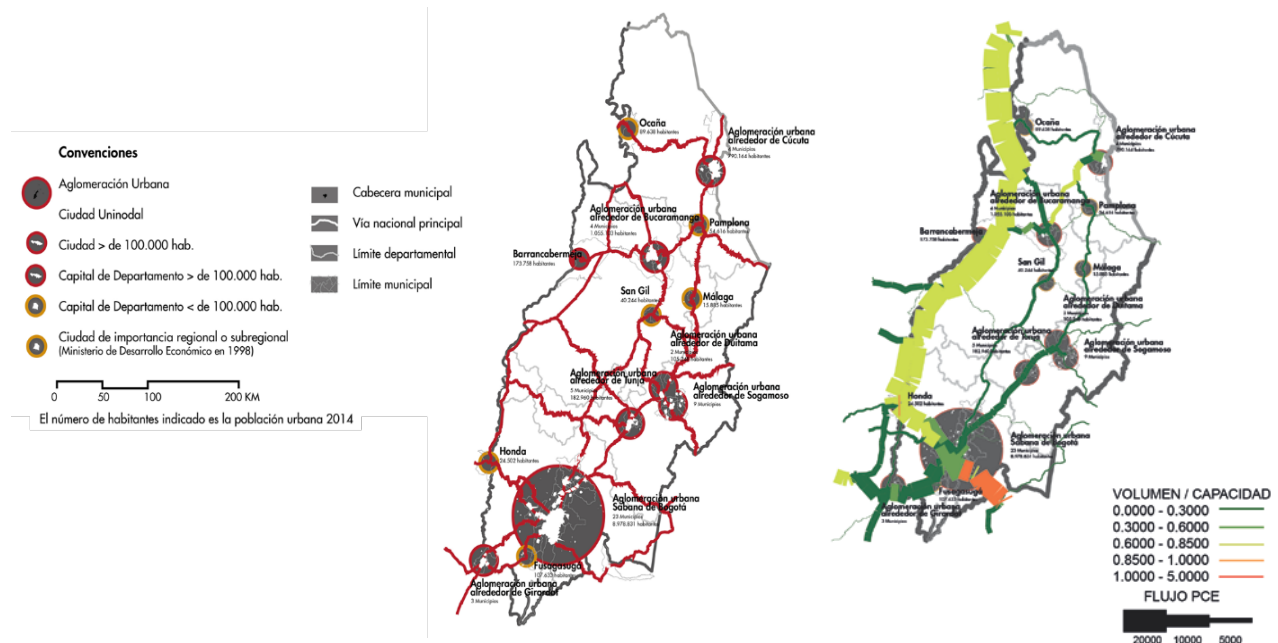
La tercera franja se encuentra al occidente, en la falda de la cordillera Oriental hacia las riberas del río Magdalena, y exhibe el nivel socioeconómico más bajo de la región —hecho consistente con el gran esfuerzo que debe hacer la mayoría de sus municipios para el cierre de brechas—, una alta debilidad institucional y una fuerte presencia de grupos armados ilegales. La franja occidental se caracteriza, además, por su población dispersa y la presencia de medianos y

grandes latifundios dedicados a la ganadería y agricultura. Debido a sus condiciones geográficas, esta zona tiene problemas de articulación con el resto de la región y sus ecosistemas están significativamente alterados.

### Mapa XI-13. Sistema de Ciudades

#### a. Sistema de Ciudades de la región Centro-Oriente

#### b. Niveles de congestión



Fuente: DNP (2014). Misión Sistema de Ciudades.

Centro-Oriente es una región con altos niveles de urbanización, en donde se ubican 55 de los 151 municipios que hacen parte del Sistema de Ciudades del país. El sistema está compuesto por 12 ciudades (véase la figura C.2A). De ellas, 7 son ciudades funcionales o aglomeraciones urbanas alrededor de las ciudades: Bogotá (23 municipios); Girardot (3 municipios); Tunja (5 municipios); Duitama (2 municipios); Sogamoso (9 municipios); Bucaramanga (4 municipios) y Cúcuta (4 municipios). Seis son ciudades uninodales: Fusagasugá, Barrancabermeja, Ocaña, Honda, San Gil, y Pamplona.

Pese a las múltiples ventajas de la región y su alto nivel de urbanización, preocupa la falta de equidad en las condiciones de vida de sus habitantes, aspecto que es de vital importancia para el desarrollo sostenible de Centro-Oriente. El desarrollo socioeconómico que caracteriza al territorio no está equitativamente distribuido, y entre las tres franjas identificadas se encuentran grandes diferencias, donde la mayor parte del desarrollo está concentrado en la franja central, particularmente alrededor de las aglomeraciones urbanas. Las zonas más apartadas de estos centros tienen las mayores carencias de vivienda, acueducto, coberturas de educación y vacunación. Por ejemplo, al observar las incidencias de las privaciones del índice de pobreza multidimensional (IPM) se observa que el 98 % de la población de Chía tiene acceso a fuentes de agua mejorada, a diferencia de los hogares de Tausa, en el mismo departamento

(Cundinamarca), que tienen una deficiencia en la provisión de agua del 38,4 % (DANE, Censo general 2005, 2005).

Las diferencias de desarrollo al interior de la región son también apreciables entre el ámbito urbano y el rural. Hecho que se hace evidente al observar el IPM y el déficit habitacional urbano y rural. En las zonas rurales, el 72 % de los hogares se encuentran en situación de pobreza y el 64,10 % presenta déficit habitacional, mientras que en las zonas urbanas el IPM asciende a un 29,0 % y el déficit habitacional a un 11,1 %. El departamento más crítico en este aspecto es Norte de Santander, con un IPM rural de 87 %. En este mismo departamento se encuentra Gramalote, en donde en diciembre de 2010 se produjeron movimientos en masa que destruyeron su casco urbano (954 viviendas), y derribaron el 100 % de sus equipamientos. La reubicación del asentamiento es una de las metas más claras del Gobierno nacional.

Otro indicador de las diferencias en oportunidades al interior de la región es la situación laboral. La franja central se caracteriza por tener un mercado de trabajo dinámico, con altas tasas de participación y ocupación de la población, lo que contrasta con las altas tasas de desempleo en las franjas periféricas de la región. Por ejemplo, Santander presenta una tasa de desempleo del 7,3 %, frente al 13 % en Norte de Santander. Este mismo departamento enfrenta la grave problemática del contrabando en la zona fronteriza, especialmente en los municipios de Guaramito, Puerto Santander y Ricaurte, en donde se han identificado 34 pasos de comercialización ilegal de combustible, alimentos, hierro, polietileno y material para confecciones; el lavado de activos originados en actividades ilícitas y el tráfico incontrolado de flora y fauna de esta y otras regiones del país. Para ello, el Gobierno nacional ha dispuesto la creación del Sistema de Información para el Análisis de Contrabando y se espera fortalecer los instrumentos de gestión para el control y fiscalización de esta actividad ilegal en la región.

Con respecto al aprovechamiento de los recursos naturales, la presencia de aglomeraciones urbanas y complejos industriales en la franja central genera una alta demanda de agua —27 % de la demanda total por el recurso hídrico en el país— que sobrepasa la oferta de la región. A pesar de que Centro-Oriente cuenta con importantes ecosistemas productores de agua — entre ellos el Corredor de Páramos<sup>24</sup> en cercanías a la sabana de Bogotá y el páramo de Santurbán en cercanías a la ciudad de Bucaramanga—, la alta demanda de la región genera un problema de abastecimiento y una alta vulnerabilidad a eventos de sequía, que limitan el desarrollo de sus potenciales sociales y productivos. Las aglomeraciones urbanas donde se presenta un mayor desbalance entre la oferta y demanda hídrica son Cúcuta y el corredor Tunja-Sogamoso-Duitama (véase la figura C.3B). Adicionalmente, la contaminación producida por el vertimiento de aguas residuales a las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté, Suárez, Chicamocha, Río de Oro, entre otros, origina impactos negativos no solo sobre la oferta de agua sino también sobre el suelo y la salud de la población.

Por otra parte, se identifica la presencia de conflictos en el uso del suelo en el 50 % del territorio. De acuerdo con la Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria (UPRA), la mayoría de estos conflictos son generados por usos de ganadería en zonas aptas para la agricultura o para la conservación, o por usos agrícolas ubicados en ecosistemas estratégicos que requieren ser conservados. Un indicativo de los efectos del uso inadecuado del suelo es el hecho de que en el

---

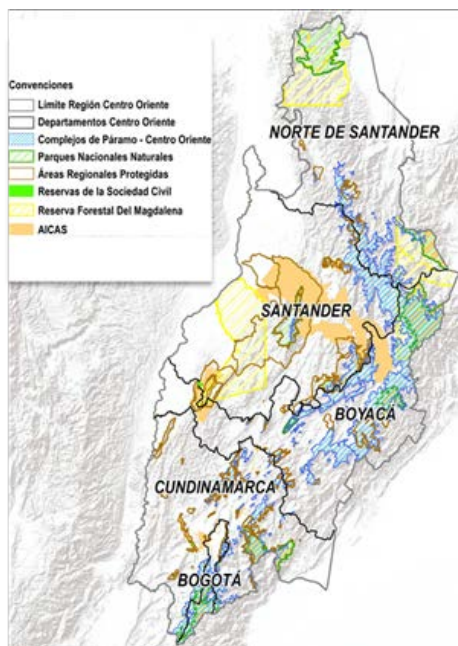
<sup>24</sup> El corredor de páramos está compuesto por los páramos de Sumapaz, Chingaza y Guerrero, los cuales proveen el 100 % del agua que se utiliza en la sabana de Bogotá y municipios aledaños.

16,5 % del territorio se han identificado procesos de desertificación que conllevan a la reducción de la productividad y la pérdida total e irreversible del suelo. Esta situación pone en evidencia la necesidad de definir estrategias que permitan avanzar en procesos de planificación definiendo las zonas aptas para los diferentes usos del suelo y la capacidad de carga de los ecosistemas estratégicos (por ejemplo los proveedores del agua) con el fin de optimizar la producción sostenible del territorio.

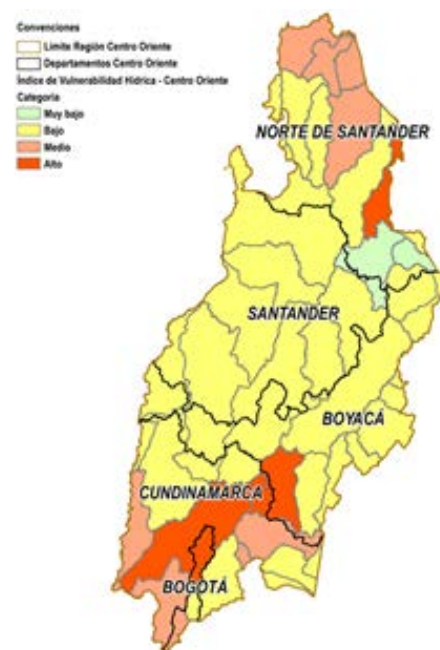
Así mismo, se requieren acciones e inversiones intersectoriales para la descontaminación de las cuencas de los ríos mencionados anteriormente y la generación de incentivos que promuevan la protección y recuperación de los ecosistemas estratégicos de los que depende la prosperidad de la región. Igualmente, se requiere pensar en acuerdos de compensación a las regiones proveedoras de estos servicios (en particular la franja oriental) de manera que la presencia de recursos naturales se convierta en un mecanismo de generación de desarrollo socioeconómico en este territorio.

#### Mapa XI-14. Servicios ambientales, áreas protegidas y vulnerabilidad del recurso hídrico en Centro-Oriente

##### a. Servicios ambientales y áreas protegidas



##### b. Vulnerabilidad del recurso hídrico



Fuente: DNP.

En cuanto al desarrollo productivo, se observa un gran desbalance al interior de la región en infraestructura industrial y logística. Con excepción de Bogotá y Barrancabermeja, la región carece de centros de transformación de recursos minerales, naturales y agropecuarios modernos e innovadores. Este hecho causa altas ineficiencias y pérdida en la competitividad de numerosas cadenas productivas, limitando la posibilidad de los pequeños y medianos productores de participar de una economía basada en encadenamientos productivos, que les genere mayor riqueza y estabilidad. Por lo tanto, se requiere fomentar y fortalecer centros de desarrollo

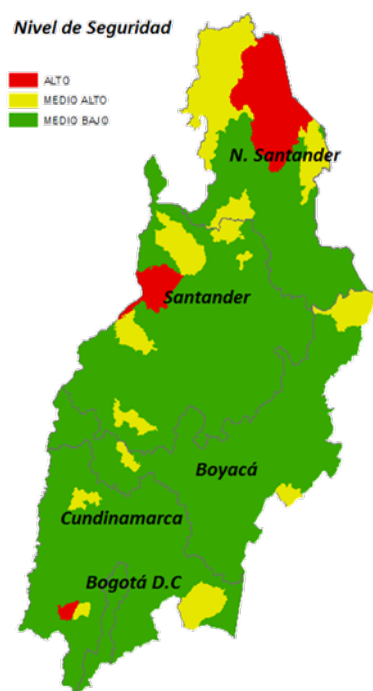
industrial y logístico en otros puntos estratégicos de la región, de manera que la producción regional sea más competitiva y beneficie a un mayor sector de la población de este territorio.

En conectividad, a pesar de la densidad de infraestructura vial regional, la disponibilidad y calidad de conexiones al interior de la región y con otras regiones es muy precaria, manteniendo altos niveles de aislamiento entre los centros de acopio y transformación y las zonas agrícolas productoras, hecho que aumenta los costos de operación y los tiempos de viaje. Adicionalmente, más del 90 % de la red de carretera está a cargo de los departamentos y municipios, que no en todos los casos tienen la capacidad para gestionar su construcción y mantenimiento, generando deficiencias en el estado de las vías. Este aspecto hace clara la necesidad de estrategias de apoyo a la gestión vial de los entes territoriales por parte de la Nación. Esto permitiría dar acceso directo a las zonas productoras y los mercados de la franja central e impulsaría la integración de algunos territorios con otras regiones estratégicas del país, como el oriente de Boyacá y Norte de Santander con la región de los Llanos; Santander con el sur de Bolívar y Norte de Santander —en la región de Catatumbo— con el sur del Cesar y el Magdalena Medio.

De manera adicional, el sistema de conectividad de la región con el resto del país depende por completo de las carreteras principales, que en su mayoría muestran altos niveles de congestión. Se considera fundamental promover un esquema intermodal de transporte que reduzca la vulnerabilidad por la dependencia de un único modo, que aproveche la ubicación estratégica sobre el río Magdalena y las posibilidades de conexiones férreas entre esta región y el Caribe, de acuerdo con los estudios realizados por la Misión Sistema de Ciudades.

En materia institucional, en promedio, los resultados de la región son los más destacados históricamente en el país, evidenciando fortalezas y continuas mejoras en el área institucional que principalmente se reflejan en los altos índices de cumplimiento de las metas de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD). Sin embargo, al interior de la región existen diferencias persistentes: los resultados altos se muestran tradicionalmente sobre el territorio de Cundinamarca y de Boyacá, mientras que, los bajos resultados son frecuentemente encontrados en Norte de Santander y en menor medida en Santander. La región concentra 26 % de los municipios de frontera (20 municipios), lo cual hace necesario un énfasis particular en la consolidación de las capacidades institucionales de las administraciones de la región como herramienta de presencia estatal y garantía de prestación efectiva de servicios a las comunidades, en particular en las zonas más afectadas históricamente por el conflicto.

#### **Mapa XI-15. Tendencia histórica del conflicto**



Fuente: DNP.

No es posible terminar el diagnóstico de la región sin resaltar el impacto que su población ha sufrido por cuenta del conflicto armado y otras dinámicas violentas. Las subregiones más afectadas son el Catatumbo en Norte de Santander, Magdalena Medio en Santander y los municipios del Tequendama y Rionegro en Cundinamarca (véase la figura C.4). En el Catatumbo (municipios de El Tarra, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú y Convención), se mantienen las altas tasas de homicidio y atentados contra oleoductos. Así mismo, entre 2011 y 2013, Tibú y Sardinata concentraron más del 50 % de los cultivos de coca del departamento (UNDOC, 2013); (FIP, 2014)). Consiente de la necesidad de una intervención integral del Estado, en particular en esta subregión, el Gobierno nacional aprobó en el CONPES 3739 de enero de 2013 una “Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo”, que busca generar un apoyo integral para la solución de problemas sociales y de orden público por parte de los diversos sectores. La continuidad de su implementación y complementación con otras acciones por parte de los gobiernos territoriales es esencial.

El desarrollo de estrategias que permitan afrontar las barreras y dificultades encontradas para el progreso equitativo y sostenible de la región es de gran importancia para la competitividad de la misma. Tales estrategias se refieren al cierre de brechas urbano-rurales, procesos de planificación y ordenamiento territorial, ampliación y mejoramiento de la infraestructura de manufactura y logística; mejoramiento de la red de vías secundarias y terciarias, complementado con sistemas multimodales. Un ejemplo claro es el caso del sector minero, el cual es reconocido por su importante aporte a la producción de carbón metalúrgico y por concentrar gran parte de las Unidades de Producción Mineras destinadas a la extracción de carbón.<sup>25</sup> Sin embargo, se requieren inversiones en materia de infraestructura de transporte y estrategias para generar valor

25 De acuerdo con datos del censo minero, el 53,5 % de la producción departamental se ubica en Boyacá, 21,8 % en Cundinamarca y 15,3 % en Norte de Santander

agregado a las materias primas, de tal manera que permitan hacer frente a la competencia del mercado internacional y vincular una mayor cantidad de la población a los procesos productivos.

## 2. Visión y objetivos<sup>26</sup>

La región Centro-Oriente estará conectada física y digitalmente (en el ámbito regional, nacional e internacional), lo que le permitirá aumentar la competitividad y productividad de su aparato productivo bajo criterios de crecimiento verde y gestión del conocimiento, y generar mejores condiciones para superar las brechas y desequilibrios territoriales al interior de la región. De esta manera, la región seguirá aumentando el bienestar de su población, la generación de entornos más saludables y sostenibles y la construcción de equidad y paz.

Para ello, la región Centro-Oriente cuenta con una visión clara de su futuro y de la forma como integra a las entidades territoriales circunvecinas; es decir, ha construido una imagen regional, aprovechando las potencialidades de su territorio. En este camino, la asociatividad juega un papel fundamental en la construcción de desarrollo desde el territorio y, por ello, Bogotá D. C., Cundinamarca y Boyacá como parte de la Región Administrativa y de Planeación Espacial (RAPE) región Central expresaron su acuerdo básico sobre el cuidado del agua, la productividad y la competitividad.

En consecuencia, la Nación en diálogo con el territorio propone tres grandes objetivos. 1) Descongestionar y articular la red primaria de transporte y desconcentrar los centros logísticos. 2) Potenciar los servicios ambientales de la franja oriental, la innovación en los sectores competitivos de la franja central, y el emprendimiento cooperado de pequeños productores en toda la región. 3) Reducir el aislamiento y las brechas socioeconómicas de las franjas oriental y occidental de la región.

## 3. Estrategias

### Objetivo 1: Descongestionar y articular la red primaria de transporte y desconcentrar los centros logísticos.

Para su logro, se proponen tres estrategias que permitirán la articulación de la red primaria, reducir la dependencia del modo carretable para el transporte, aprovechar las potencialidades y ventajas de las zonas —hoy no utilizadas— para la localización de proyectos logísticos y, en general, para aumentar la conectividad de carga y pasajeros en la región. Para este fin se buscará: 1) potenciar la intermodalidad en la red logística y zonas productivas específicas; y, 2) fortalecer y mejorar la conectividad de la región con otras regiones, entre ciudades de la región y en la zona fronteriza, conectando la red primaria de la región con los Llanos, el Magdalena y la región Caribe a través de corredores transversales; mejorando los accesos a las principales ciudades e implementando sistemas integrados de transporte regional (SITR) (zona central del Sistema de Ciudades); y llevando a cabo los estudios para contar con centros de optimización del intercambio fronterizo.

---

<sup>26</sup> Se incorporaron elementos relacionados con los sectores económicos que se promoverán a partir de los aportes de actores territoriales en el marco de los *Diálogos Regionales para la construcción del PND 2014-2018*.

## **1) Potenciar la intermodalidad en la red logística y zonas productivas específicas**

Para potenciar la red logística multimodal, en la franja occidental se plantea la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena<sup>27</sup>, la cual estará a cargo de Cormagdalena, a través del mantenimiento del sector comprendido entre Puerto Salgar-Barrancabermeja–límites con Cesar, así como la implementación de tecnología para la navegación satelital y la ejecución de estudios de navegabilidad entre Puerto Salgar y Girardot, que den prioridad al análisis del salto de Honda. Adicionalmente, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) o el Invías en caso de implementarse a través de APP u obra pública, respectivamente, realizarán entre 2014 y 2018, el mejoramiento de las conexiones de los centros productivos o de consumo con Puerto Salgar, Barrancabermeja y Gamarra (desde Cúcuta-Ocaña) mediante la rehabilitación y mejoramiento de los corredores viales que brindan acceso a estos puertos.

Adicionalmente, el Gobierno nacional buscará potenciar la intermodalidad en el acceso de las zonas productivas carboníferas (Cundinamarca, Santander y Boyacá a los puertos del litoral Atlántico).<sup>28</sup> Para esto se propone la construcción de una línea férrea que conecte los centros productivos de Boyacá y Cundinamarca con el sistema ferroviario central; o la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura vial desde los mismos centros productivos hasta los puertos del río Magdalena y, a su vez, con los puertos del Caribe. Se requiere así impulsar una iniciativa pública o privada por parte de la ANI, que pueda vincular socios estratégicos e integrar bajo un mismo negocio las actividades productivas y el proyecto férreo o portuario en el río Magdalena, garantizando la demanda de carga en el largo plazo. Una vez se facilite la salida de carbón a la Troncal del Magdalena, se conectará con el río Magdalena o con el Ferrocarril Central hasta Barranquilla o Ciénaga.

## **2) Fortalecer y mejorar la conectividad de la región con otras regiones, entre el sistema de ciudades de la región y en la zona fronteriza**

La conectividad se impulsará mediante la conexión de la red primaria de la región con los Llanos, el Magdalena y la región Caribe a través de corredores transversales.<sup>29</sup> En este sentido, se propone mejorar y rehabilitar los corredores transversales de la red primaria que comunican el Centro-Oriente con las regiones de los Llanos (Bogotá-Villavicencio, Transversal del Sisga, Transversal del Cusiana, La Lejía-Saravena), Centro–Sur–Amazonía (Honda-Villela, Bogotá-Girardot) y Caribe (Ruta del Sol, un sector, Cúcuta-Ocaña-Gamarra). Adicionalmente, se dará prioridad a los tramos que proveen conectividad dentro de la misma región (Tibú-La Mata, Barrancabermeja-Bucaramanga, Puerto Araújo-Barbosa-Tunja y Puerto Boyacá-Chiquinquirá-Tunja). Lo anterior se hará a través de iniciativas públicas y privadas para su ejecución bajo el esquema de asociación público privada a cargo de la ANI o de obra pública a cargo del Instituto Nacional de Vías.

En segundo lugar, el Plan Nacional de Desarrollo define compromisos para mejorar los accesos a las principales ciudades e implementar sistemas integrados de transporte regional (SITR) en el

---

<sup>27</sup> En el marco del documento CONPES 3758 de agosto de 2013: *Plan para restablecer la navegabilidad del río Magdalena*.

<sup>28</sup> Teniendo como soporte parcial el documento CONPES 3748 de junio de 2013: *Importancia estratégica de la rehabilitación de los corredores férreos La Dorada–Chiriguaná y Bogotá–Belencito*.

<sup>29</sup> En este sentido, los Contratos Plan de Boyacá y Santander se sintonizan con este propósito y enfatizan en el desarrollo de este tipo y orientación de la infraestructura vial, que se soportan en los CONPES 3745 y 3775 de 2013.

Sistema de Ciudades de la franja central, lo que incluye el análisis de factibilidad para la construcción de anillos viales en las principales aglomeraciones del Sistema de Ciudades (Bogotá, Tunja, Sogamoso, Duitama, Bucaramanga, Cúcuta), que permita contar con accesos eficientes del flujo de carga y pasajeros por vía terrestre. Así mismo, el Gobierno nacional se compromete a apoyar las iniciativas y proyectos para la implementación de un sistema integrado de transporte regional SITR para el eje Tunja, Duitama y Sogamoso y los municipios de su área de influencia, los cuales configuran un subsistema regional dinámico de movilidad y transporte de pasajeros en la región. De igual forma, apoyará la política de implementación de los SITM de Bogotá y Bucaramanga, la implementación del SITM del Área Metropolitana de Cúcuta y se definirán y apoyarán estrategias para mejorar la movilidad de la región Capital, particularmente la ejecución del Proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá.

En materia aeroportuaria, el Gobierno nacional continuará impulsando el desarrollo de proyectos estratégicos para la competitividad del país, como es el caso de la ampliación del actual aeropuerto internacional El Dorado para garantizar su operación eficiente en los próximos años. Así mismo, de manera complementaria y con una visión de largo plazo, se garantizará la estructuración, con miras a tener en operación en 2021 el nuevo aeropuerto internacional El Dorado 2 en la sabana de Bogotá. De igual manera, se impulsará la implementación del SITR de la región Capital, a través de la habilitación de los corredores férreos en los municipios de Soacha (corredor sur), Funza, Mosquera, Madrid y Facatativá (corredor occidente) y en el Distrito Capital, a fin de conectar los municipios de la sabana entre sí y desde y hacia Bogotá, mediante servicios de transporte de pasajeros en tren ligero. Estos servicios deberán integrarse al SITP de la ciudad en puntos estratégicos.

En tercer lugar, se realizarán los estudios para la revisión y optimización de procesos en nodos de intercambio en ámbitos fronterizos para el paso de frontera en el departamento de Norte de Santander. Esto con el fin de evaluar las condiciones de operación y niveles de servicio ofrecidos en las instalaciones existentes, así como los requerimientos y pasos a seguir en materia de infraestructura para la prestación de servicios al migrante y a la carga.

## **Objetivo 2: Potenciar servicios ambientales de la franja oriental, procesos de innovación que aumenten la competitividad de la franja central y el emprendimiento de pequeños productores en toda la región.**

Para poder cumplir con este objetivo se han elaborado tres estrategias, las cuales buscan articular el desarrollo de la región con su sostenibilidad en el largo plazo, con un énfasis especial en el recurso hídrico, dada la alta vulnerabilidad de la región al desabastecimiento. Las estrategias son: 1) establecer condiciones de sostenibilidad a los servicios ecosistémicos estratégicos de la región: incentivos y mecanismos para la protección de los servicios ecosistémicos asociados con la oferta hídrica y la promoción del uso eficiente del suelo; 2) promover la asociatividad, el fortalecimiento empresarial y el emprendimiento cooperado entre pequeños productores: incentivar el encadenamiento y asociatividad empresarial tanto bajo un enfoque de economía familiar campesina como para los productores de carbón; 3) incentivar la innovación, el desarrollo tecnológico y las competencias laborales de sectores estratégicos como el de energía, fortaleciendo el ecosistema regional de innovación y generando un clúster de

innovación alrededor del sector de energía e hidrocarburos; y, 4) promover la vinculación laboral de la población en sectores altamente productivos para la población ubicada en la frontera.

### **1) Establecer condiciones de sostenibilidad a los servicios ecosistémicos estratégicos de la región**

Para esta estrategia, la primera línea de acción implica generar incentivos y mecanismos para la protección de los servicios ecosistémicos que proveen y regulan la oferta hídrica, y desarrollar capacidades e innovación para el uso racional del agua y el manejo de vertimientos. Frente a garantizar la oferta hídrica, el Gobierno nacional generará los mecanismos para la conservación del recurso hídrico y las cuencas abastecedoras de los acueductos de la región. Como parte de este propósito, el Gobierno promoverá que las autoridades locales formulen o ajusten los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas priorizados por el MADS en su jurisdicción, incluyendo criterios de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. Además, los prestadores de servicios de acueducto deben poner en práctica los “Lineamientos de Política de Gestión del Riesgo de Desastres” en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, establecidos por el Ministerio de Vivienda (MINVIVIENDA). En especial en las cuencas de los ríos Surata y Zulia y la laguna de Tota se complementará este esfuerzo con la caracterización de los servicios de provisión y regulación hídrica que prestan los ecosistemas para beneficio local. Para ello, las autoridades ambientales locales establecerán agendas de trabajo con los municipios con el fin de definir mecanismos que fortalezcan las capacidades para formular proyectos y para vincular fuentes de financiación para el desarrollo de la valoración de servicios ecosistémicos en su jurisdicción.

La segunda línea de acción consiste en mejorar la calidad del recurso hídrico, un primer punto es implementar acciones para cumplir la sentencia del Consejo de Estado en referencia al saneamiento integral de la cuenca del río Bogotá a través de acciones puntuales, en especial aquellas cuatro relacionadas con la gobernanza del agua: 1) crear la gerencia estratégica de la cuenca, trámite que deberá adelantar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MINAMBIENTE); 2) integrar recursos interinstitucionales para desarrollar la estrategia interinstitucional en beneficio del cuerpo hídrico, en armonía con los instrumentos de financiación existentes para el saneamiento e integrados en el Fondo Común de Cofinanciación (FOCOF); 3) crear los Sistemas Regionales de Planeación y de Información Ambiental; y, 4) promover la asociatividad para que a su vez promueva una perspectiva de desarrollo en beneficio del saneamiento de la cuenca de Bogotá.

El Gobierno nacional —a través del MINVIVIENDA y el DNP— apoyará a las entidades territoriales en la estructuración de esquemas financieros que permitan la articulación de fuentes (Nación, entidades territoriales, organismos internacionales e inversionistas privados) para realizar inversiones que permitan disminuir la carga contaminante sobre las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté-Suárez<sup>30</sup>, Chicamocha y Río de Oro.

---

<sup>30</sup> Que cuenta con un impulso a través del documento CONPES 3699 de julio de 2011: *Garantía de la Nación a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) para contratar una operación de crédito público externo con el Gobierno de Francia hasta por la suma de EUR 33,24 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a la financiación del programa implementación de las tecnologías ambientales necesarias al control cuantitativo y cualitativo del recurso hídrico de la cuenca Ubaté-Suárez.*

Con el propósito de complementar el mejoramiento en la gestión de los vertimientos municipales, la industria regional aumentará la implementación de tecnologías más limpias en vertimientos y de sistemas de manejo de aguas grises y negras. Las soluciones de manejo de vertimientos deben ser objeto de innovación con un doble propósito: reducir el impacto sobre la contaminación de aguas y suelos; y crear empleo. La formalización de los trabajadores de las actividades de manejo de vertimientos se diseñará e implementará a través de un programa con el liderazgo del Ministerio de Industria Comercio y Turismo y del MINAMBIENTE, la participación de los Consejos Regionales de Competitividad, del Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible, del Sena y del DNP.

También, como parte de la gestión sostenible del territorio —en el marco de los Consejos Regionales de Competitividad—, las autoridades ambientales junto con los sectores productivos brindarán orientaciones y participarán en la identificación conjunta de oportunidades para aprovechar y reciclar materiales y para la utilización de residuos sólidos como insumos y otros.

El MINAMBIENTE y el Ministerio de Industria Comercio y Turismo trabajarán conjuntamente buscando el apoyo de la academia en la definición de una agenda cuyo objetivo sea la identificación e implementación de un portafolio de incentivos para la reducción en el uso de agua, para lo cual se analizarán las siguientes opciones: incentivos fiscales, estándares de desempeño, incentivos a la innovación, estrategias de sensibilización y educación, entre otras.

La tercera línea de acción contempla el uso eficiente de los recursos naturales, con un énfasis en el recurso hídrico. Con el propósito de crear un mayor número de *empleos verdes*, los establecimientos educativos de la región ampliarán la oferta de programas de formación y certificación de competencias en materia de aprovechamiento y valoración de residuos sólidos, y de uso eficiente del agua. Estos establecimientos contarán con el apoyo técnico e institucional del Ministerio del Trabajo, el Sena, y demás miembros de los Consejos Regionales de Competitividad.

Y como cuarta línea de acción: planificar y promover el uso eficiente del suelo para fines productivos acorde a la vocación productiva, en el marco del crecimiento verde. La región debe avanzar en el conocimiento de las limitaciones de sus suelos y de los procesos de degradación de los últimos años, así como en la incorporación de dicha información a la definición de estrategias de recuperación o control. Estas acciones requieren considerar tecnologías, recursos técnicos, institucionales, sociales y financieros, y la definición de mecanismos para la aplicación y el sostenimiento de las tecnologías pertinentes, de forma concertada con las comunidades ubicadas en los sitios que se intervendrán. En el contexto de la estructura ecológica principal y de las vocaciones agroecológicas de los suelos, con el objeto de lograr un desarrollo agropecuario planificado y con visión prospectiva, se dará prioridad a las apuestas productivas y la identificación de las áreas estratégicas agropecuarias. En coordinación con las gobernaciones de la región Centro-Oriente se aplicará la metodología de evaluación de tierras con fines agropecuarios a escala 1:25.000 para cada departamento. A partir de esta primera zonificación, se identificarán las zonas estratégicas agropecuarias que requieran estudios con un mayor nivel de detalle.

Adicionalmente, se establecerán acuerdos estatales, sociales e intersectoriales para implementar los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad, con visión de largo plazo. Igualmente, para promover el uso eficiente del suelo se rehabilitarán distritos de riego de

mediana y gran escala, estratégicos para la región (Chicamocha en Boyacá y Abrego y Zulia en Norte de Santander), la realización de estudios y diseños para la construcción de pequeños distritos de riego sobre una superficie estimada de 32.800 hectáreas.

Para las zonas áridas localizadas en las franjas occidental y oriental, las acciones propuestas se centrarán en la recuperación de los suelos con degradación de sus condiciones agroecológicas y escasez de agua. Para tal fin, a partir de la identificación y caracterización de las zonas significativas de desertificación y escasez de agua, se propondrán tecnologías que permitan superar el problema. Se destinarán recursos a la viabilización técnica, institucional, social y financiera de las soluciones tecnológicas que se implementarán y se definirán los mecanismos para la aplicación y el sostenimiento de las tecnologías pertinentes, de forma concertada con las comunidades afectadas.

## **2) Promover la asociatividad, el fortalecimiento empresarial y el emprendimiento cooperativo entre pequeños productores**

Como primer punto de esta estrategia está incentivar el encadenamiento y asociatividad empresarial agropecuaria bajo un enfoque de economía agrícola familiar. Desarrollar acciones dirigidas a los pequeños productores que les permita establecer alianzas estratégicas con medianos y grandes productores y así promover: la formación de capacidades asociativas y desarrollo empresarial; el fortalecimiento de los activos financieros rurales y el intercambio de experiencias subregionales con el objeto de consolidar una estrategia de negocio agroempresarial en el contexto subregional y nacional. Se contemplan ejes temáticos relacionados con el acceso a activos financieros, incentivos y formación para el empleo y servicios de desarrollo empresarial.

Se establecerá un parque agroalimentario en Tunja a través de una APP, para promover la comercialización y la agroindustria. De manera complementaria, se fomentará el desarrollo de la agroindustria procesadora especialmente en lácteos, frutas y hortalizas y papa. Así mismo, en Santander se ubicará una plataforma logística adicional, igualmente a través de una APP, con la cual se buscará fortalecer los procesos de acopio y transformación de cacao. Se propone que sea ubicada en San Vicente del Chucurí, por su potencial en este cultivo. El objeto es que a través de esta plataforma logística se pueda promover la asociatividad e incrementar la generación de ingresos de los productores. De igual forma, se desarrollarán medidas para cumplir con las normas fitosanitarias y dar valor agregado a los productos que permitan mejorar el acceso a mercados y la generación de ingresos.

Como segundo punto, teniendo en cuenta que hay una capacidad instalada para generar entre 4.793 y 4.909 miles de toneladas anuales de coque (UPME, 2012), y que el nivel más alto de producción que se ha alcanzado históricamente (2.782 miles de toneladas en el 2008) es muy inferior al potencial, y considerando que las difíciles condiciones económicas y de mercado por las que cruzan los productores y exportadores de carbón y de coque de esta región, las cuales dificultan la competitividad de estos productos en los mercados internacionales, se implementarán las medidas necesarias en procura de mantener los resultados de producción actualmente

obtenidos. Además, el Gobierno debe adelantar gestiones orientadas a mejorar las condiciones de logística y transporte de dichos productos desde los centros de producción hasta los puertos de embarque. Así como la implementación de tecnologías que permitan la recuperación de los subproductos generados por la producción de coque.

Por esto la propuesta para este cuatrienio consiste en apoyar la competitividad del sector en tres frentes. En primer lugar, a las unidades de producción mineras de carbón coquizable, el Ministerio de Minas y Energía promoverá la asociatividad y el fortalecimiento empresarial entre pequeños y medianos mineros, brindará la asistencia en materia técnica, financiera y empresarial —implementación de la política de formalización minera—, y se buscarán aliados comerciales, específicamente con las empresas coquizadoras de la región. En segundo lugar, a las empresas coquizadoras, el ministerio les brindará asistencia técnica para mejorar sus procesos productivos (selección y mezclas de carbón, tipos de hornos, emisiones) y el aprovechamiento de la energía generada en el proceso para la generación eléctrica. Y por último, el Departamento Nacional de Planeación y el Comité Nacional de Logística formularán una estrategia integral para mejorar la logística y comercialización de los productos del interior del país (acopio, preparación, transporte, puertos, aduana, base liquidación de regalías, etc.). En complemento de lo anterior, se analizarán los porcentajes que por contraprestaciones económicas le aportan al Estado, con el fin de que éstas respondan a la escala de producción y al potencial desarrollo productivo de los mineros de esta región.

### **3) Incentivar la innovación, el desarrollo tecnológico y las competencias laborales de los sectores estratégicos como el sector de energía**

Se apoyará la conformación de encadenamientos productivos para la generación de valor y su desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología de la innovación a través de mecanismos de incentivo y reconocimiento a renglones económicos formalizados a través de empresas. Como primer punto está fortalecer el ecosistema regional mediante la generación de un clúster de innovación alrededor del sector de energía e hidrocarburos. Se propone dinamizar los procesos de transferencia de conocimiento y tecnología con la participación de los actores de la región involucrados en la producción de hidrocarburos y energía. Para ello se potencializará el Parque Tecnológico de Guatiguará y los demás centros de desarrollo tecnológico e investigación de la zona, con el apoyo de Colciencias. En este proceso es determinante el aprovechamiento de las capacidades técnicas y de investigación de alta calidad presentes en Barrancabermeja y Bucaramanga, con el concurso de los centros de investigación de Tunja, Cúcuta y Bogotá en el tema, lo que conllevará al establecimiento de un clúster de innovación para este sector.

Como segundo punto, se fortalecerá la infraestructura de refinación de combustibles líquidos con un enfoque de sostenibilidad ambiental. Con esta iniciativa se reducirán las importaciones que el país realiza de diésel, ACPM y demás combustibles líquidos, toda vez que la producción nacional se incrementará, cumpliendo con la obligación de entregar diésel de menos de 50 partes por millón de azufre y gasolina con menos de 300 partes por millón. Se espera que la modernización de infraestructura de la refinería jalone el consumo intermedio, le aporte al

crecimiento económico del país, genere mayores ingresos por el pago de impuestos y nuevos empleos en actividades diferentes al petróleo y al manejo de combustibles líquidos. Una vez concluida la obra, el fortalecimiento de la infraestructura estará en capacidad de procesar crudos pesados con altos contenidos de azufre, ácidos y otros componentes. Esto conllevará a la adopción de procesos altamente especializados que garanticen la conversión hasta lograr productos valiosos como la gasolina y cumpliendo los más exigentes estándares ambientales y de calidad de los combustibles. Así mismo, el proyecto y la entrada en operación de la refinería modernizada incrementarían los ingresos tributarios de Barrancabermeja.

El tercer punto de esta estrategia busca promover la vinculación laboral de la población en sectores altamente productivos, fundamentada en generación y certificación de competencias y desarrollo de emprendimientos productivos para la población ubicada en la frontera. El Ministerio del Trabajo prestará asistencia técnica al Departamento de Norte de Santander para ajustar su Plan Departamental de Empleo de acuerdo a las nuevas apuestas productivas definidas en la Misión de Ciudades y en este Plan Nacional de Desarrollo. El Ministerio del Trabajo, con el apoyo del Ministerio de Educación, el Servicio Nacional de Aprendizaje y la Unidad Administrativa Especial del Servicio de Empleo acompañará al departamento en el desarrollo de espacios de concertación con el sector productivo para armonizar las necesidades de mano de obra y la oferta de servicios de formación de la región. De igual manera se definirán, en el marco de las inversiones públicas del departamento, las necesidades de recurso humano y cualificación del mismo. A la par, se dará continuidad al Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (Pipe) que establece las estrategias iniciales de la lucha contra el contrabando en las ciudades fronterizas.

### **Objetivo 3: Reducir el aislamiento y las brechas socioeconómicas de las franjas oriental y occidental de la región.**

Con el fin de cumplir con este objetivo, se proponen tres estrategias cuya finalidad es reducir las brechas internas de la región, logrando la equidad y la consolidación de la paz en las zonas vulnerables y aisladas. Para esto se debe: 1) apoyar a las entidades territoriales en el mejoramiento de la infraestructura vial terciaria para acceder a servicios sociales, conectar a centros de acopio y permitir el acceso al turismo; 2) fortalecer la presencia estatal integral en zonas no conectadas o vulnerables, incluyendo acciones conjuntas entre diferentes sectores; y, 3) reducir las brechas asociadas a las condiciones de equidad y habitabilidad de las zonas rurales vulnerables y periféricas. El consolidado de logros en el cierre de brechas se reflejará en un indicador de convergencia intrarregional, propuesto por el DNP.

#### **1) Apoyar a las entidades territoriales en el mejoramiento de la infraestructura vial terciaria para acceder a servicios sociales, conectar a centros de acopio y permitir el acceso al turismo**

En las franjas occidental y oriental, la calidad y disponibilidad de infraestructura básica favorece la reducción de brechas, permite el acceso a bienes y servicios en las subregiones aisladas o no conectadas al sistema de infraestructura nacional y regional, también promueve actividades económicas y favorece la articulación del desarrollo local. Por tanto, se apoyará a los entes

territoriales en el mejoramiento de la calidad y en el nivel de servicio de la infraestructura vial a su cargo, de manera que se favorezca la conectividad de las zonas aisladas a los mercados, priorizando las intervenciones en función de la sinergia con la infraestructura social, las actividades productivas y la gestión del riesgo, que garanticen la sostenibilidad de las inversiones con el uso de tecnologías de bajo costo, capaces de aprovechar los materiales de la franja y a través de la implementación de programas asociativos con juntas de acción comunal, microempresas o camineros para el mantenimiento de las vías. Lo anterior debe ser implementado a través de la segunda fase del Plan Vial Regional a cargo del Ministerio de Transporte, el programa Caminos para la Prosperidad a cargo del Instituto Nacional de Vías y el esquema asociativo de distintos niveles de Gobierno con la figura de los contratos plan, entre otros.

De otra parte, se propone la implementación de convenios entre los Ministerios de Transporte y Defensa para la culminación o mejoramiento de proyectos viales a cargo del Instituto Nacional de Vías en zonas vulnerables de las franjas como el Catatumbo (Cúcuta-Tibú-La Mata), Sumapaz, occidente de Santander (transversal del Carare y El Carmen-Ruta del Sol) y nororiente de Boyacá (La Lejía-Saravena).

## **2) Fortalecer la presencia estatal integral en zonas no conectadas o vulnerables incluyendo acciones conjuntas entre diferentes sectores**

En primer lugar, y en especial para la franja occidental, se requiere un conjunto de acciones integrales que favorezcan la reconstrucción de la cohesión social y territorial y propicien el desarrollo endógeno incluyente de los pobladores y de las zonas con mayor rezago relativo.<sup>31</sup> Como parte de esta acción, se promoverá la mejora significativa de la conectividad rural de la región (terrestre y área) y la creación de estímulos para la formalización de los trabajadores rurales y de las unidades productivas mineras. Se dará atención y proyección integral a la población en situación de vulnerabilidad e inequidad, así como a las víctimas del conflicto armado. Como parte de esta acción, se propone la implementación de convenios entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Defensa, en el marco de construcción de paz, para la culminación o mejoramiento de proyectos viales a cargo del Instituto Nacional de Vías en zonas vulnerables de las franjas como el Catatumbo (Cúcuta-Tibú-La Mata), Sumapaz, occidente de Santander (transversal del Carare y El Carmen-Ruta del Sol) y Nororiente de Boyacá (La Lejía-Saravena). Adicionalmente, para la región del Catatumbo, se están generando las señales de expansión en las redes de baja tensión y acometidas domiciliarias para la prestación del servicio de energía eléctrica a 5.479 usuarios en zonas rurales del departamento, beneficiando a 13 municipios todo esto para contribuir al aumento del índice de cobertura del servicio de energía, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas de la población rural.

---

<sup>31</sup> Que incluye la profundización de lo establecido en el documento CONPES 3739 de enero de 2013: *Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo*.

En segundo lugar, en el marco de la agricultura familiar campesina, se adelantarán acciones particulares orientadas a promover capacidades productivas y la generación de ingresos, dirigidas a los pobladores rurales que presenten condiciones de extrema pobreza con el fin de mejorar su calidad de vida.

Para Gramalote se tienen previstas acciones que fortalezcan la acción integral del Estado y recuperen las condiciones de vida mínimas para los gramoleros, a través del Fondo Adaptación, en coherencia con las acciones implementadas en el gobierno anterior, para el reasentamiento de la población afectada (en materia de vivienda y habitabilidad, desarrollo económico y social, gestión del riesgo de desastres y fortalecimiento del gobierno local). El sector de la inclusión social y la reconciliación (DPS) priorizará la intervención e implementación de oferta social para este municipio así como la construcción de equipamientos; el sector de infraestructura (Ministerio de Transporte, Invías y MINVIVIENDA) apoyará el desarrollo de nueva infraestructura y el mejoramiento de las condiciones de conectividad y accesibilidad de las vías existentes, la construcción de acueductos veredales y la implementación de programas de mejoramiento de vivienda; el sector de desarrollo rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Banco Agrario e Incoder) apoyará con la implementación de programas de vivienda rural y de desarrollo rural integral; y el sector de desarrollo económico (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) implementará programas en los que se mejoren las condiciones de producción, emprendimiento y comercialización de los productos gramaleros.

El proceso de incremento de la presencia estatal requiere del fomento del desarrollo de la gobernanza como parte de la estrategia para crear el entorno necesario para el potenciamiento del crecimiento económico de la región.

El desarrollo de esta estrategia contempla el cumplimiento de lo establecido en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, según el cual las competencias de los diferentes niveles de gobierno son ejercidas sobre la base de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, y de los distintos grados de desarrollo que hoy muestran tanto los departamentos como los municipios. De tal manera, se busca implementar un instrumento de caracterización de las entidades territoriales que identifique sus fortalezas y debilidades para que se puedan diseñar planes de trabajo diferenciados, buscando que aquellos con mayores debilidades puedan tener asistencia técnica y capacitación y aquellos con más fortalezas tengan capacitación y acompañamiento. La propuesta de focalización contemplará los esfuerzos de intervención que desde la Nación se han venido desarrollando, tales como los territorios de consolidación y el fortalecimiento de la presencia del Estado en los territorios de frontera.

Atendiendo a las diferencias encontradas en la región, la estrategia de fortalecimiento institucional implementará acciones específicas en cada uno de los componentes del programa. Hará énfasis en los municipios con bajo índice de desempeño integral (IDI) especialmente en los procesos de homologación metodológica y construcción conjunta de herramientas de acompañamiento a los municipios. En particular, pondrá especial atención en los procesos que hacen parte del ciclo de planeación municipal, fortaleciendo tanto el ejercicio mismo de planeación y el monitoreo, como las tareas que corresponden a la generación y reporte de información. El propósito perseguido, con el esquema institucional en la región, permitirá pasar de 36 municipios con una calificación baja o crítica a solo 28 municipios en la región con este tipo de resultados de acuerdo con la "Evaluación del desempeño integral de los municipios".

### 3) Reducir las brecha asociadas a las condiciones de equidad y habitabilidad de las zonas rurales vulnerables y periféricas

Esta estrategia tiene tres frentes de acción principales. Por un lado, reducir la brecha en pobreza extrema entre las áreas rural y urbana de la región, con énfasis en las franjas oriental y occidental, lo cual será posible según lo planteado en el capítulo transversal de movilidad social, que implica una recomposición de la oferta del sector de inclusión social fortaleciendo las intervenciones en la zona rural de la región del programa de transferencias condicionadas “Más Familias en Acción” y del acompañamiento familiar realizado en el marco de la Red Unidos, que redunde en el aumento del ingreso y de acceso a la oferta social, presente en la región.

Por otro lado, cerrar la brecha en cobertura de acueducto y vivienda (sectores de mayor brecha en la región). Teniendo en cuenta el gran número de prestadores de servicios en las áreas rurales que se encuentran en esta región, en el marco del componente rural de los Planes Departamentales de Agua, se fortalecerá la estructuración de esquemas sostenibles para la prestación de los servicios, que busquen la aglomeración de prestadores rurales y la implementación de esquemas de apoyo a municipios y prestadores en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander (región del Catatumbo).

Con el fin de reducir la brecha de vivienda urbana en la región Centro-Oriente, el MVCT coordinará la priorización de los cupos asignados a la región a través de los diferentes programas del Gobierno nacional para vivienda nueva (programas como vivienda gratuita, vivienda de interés prioritario para ahorradores, entre otros) y mejoramiento de vivienda. En este sentido, el MVCT propenderá por la asignación de cupos para vivienda nueva destinados a esta región con el fin de lograr la reducción del número de hogares en situación de déficit cuantitativo de vivienda. Asimismo, se fortalecerá institucionalmente a las entidades territoriales para generar capacidad de respuesta frente a la oferta institucional.

## 4. Metas y productos

### Objetivo 1: Descongestionar y articular la red primaria de transporte y desconcentrar los centros logísticos.

#### 1) Potenciar la intermodalidad en la red logística y zonas productivas específicas<sup>32</sup>

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Porcentaje de red vial nacional en buen estado	38 %	48 %
Corredores fluviales mantenidos (río Magdalena) (km)	390	390

<sup>32</sup> Las metas correspondientes a infraestructura de transporte y a mantenimiento de kilómetros fluviales de no cuentan con productos regionalizables.

2) Fortalecer y mejorar la conectividad entre regiones, entre las ciudades de la región y en la zona fronteriza

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de viajes realizados en modos sostenibles (transporte público y medios no motorizados)	39 %	39 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Estructuración SITR Duitama, Sogamoso, Tunja y municipios del área de influencia	0 %	100 %
Implementación SITM área metropolitana de Cúcuta	0 %	100 %

**Objetivo 2: Potenciar servicios ambientales de la franja oriental, la innovación en los sectores competitivos de la franja central, y el emprendimiento cooperado de pequeños productores en toda la región.**

1) Establecer condiciones de sostenibilidad a los recursos y servicios ambientales estratégicos de la región

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas con iniciativas de conservación de servicios ambientales para la provisión de agua implementadas	86.488	1.211.770

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas de áreas protegidas de la región Centro-Oriente incorporados en el SINAP	1.604.758	1.705.222
Hectáreas con Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas ajustados y con inclusión de criterios de riesgo y cambio climático	0	560.382

2) Promover la asociatividad, el fortalecimiento empresarial y el emprendimiento cooperado entre pequeños productores

Meta intermedia	Línea base	Meta a
-----------------	------------	--------

	(2013)	2018
Personas vinculadas a programas de asociatividad y desarrollo empresarial rural	1,620	19,000

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas estratégicas para el desarrollo de sistemas productivos zonificadas a escala 1:25.000	0	300.000
Hectáreas adecuadas con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios	0	17.400
Plataformas logística para cultivos estratégicos entregada en la región	0	2

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Toneladas de coque producidas en Norte de Santander, Boyacá y Cundinamarca	2.270	2.527

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Unidades de producción minera fortalecidas en el componente asociativo	6	60

### 3) Incentivar la innovación, el desarrollo tecnológico y las competencias laborales de los sectores bandera de la región

Productos	Línea base (2013)	Meta a 2018
Colocados a través del SPE en el departamento de Norte de Santander	4.700	13.910

### Objetivo 3: Reducir el aislamiento y las brechas socioeconómicas de las franjas oriental y occidental de la región

- 1) Fortalecer la presencia estatal integral y legitimidad en zonas no conectadas o vulnerables, incluyendo acciones conjuntas entre el sector transporte y defensa

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Capacidades en los territorios de Norte de Santander para la garantía y ejercicio de derechos (índice)	56,2	62,3

Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Entidades del sector público nacional, privado y de cooperación internacional, con planes o agendas de inversión para los territorios focalizados	2	4

- 2) Reducir las brecha asociadas a las condiciones de equidad y habitabilidad de las zonas rurales vulnerables y periféricas

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Indicador de convergencia intrarregional (ICIR)	38 %	27 %

Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Déficit cuantitativo de vivienda	2,4 %	1,9 %
Nuevos cupos asignados a la región para vivienda urbana nueva	33.824	37.000
Número de municipios con bajo desempeño integral	36	28
Soluciones de habitabilidad rural	4.744	14.730

### Bibliografía

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2005). *Censo general 2005*. Bogotá D. C.: DANE.

- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2014). *Cuentas departamentales Colombia PIB Comportamiento 2000-2012*. Bogotá D. C.: DANE.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2011). *Informe final de la "Evaluación de Impacto de los Programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz"*. Bogotá D. C.: DANE.
- FIP (Fundación Ideas para la Paz). (2014). Fundación de Ideas para la Paz. Recuperado de [www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org)
- Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia). (2008). *Mapa de cobertura de la tierra Cuenca Magdalena, Cauca*. Bogotá D. C.: IDEAM.
- Ideam. (2010). *Aspectos del cambio climático y adaptación en el ordenamiento territorial de alta montaña*. Bogotá D. C.: IDEAM.
- MINAMBIENTE-Ideam. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). (2005). Plan de acción nacional de lucha contra la desertificación y la sequía en Colombia. Bogotá D. C.: MINAMBIENTE-Ideam.
- Programa de Desarrollo y Paz para el Magdalena Medio; Unidad Agropecuaria; Machado C., A.; Briceño M., L. H. (1995). *Diagnóstico Agropecuario y Rural del Magdalena Medio*. Bogotá D. C.
- UNDOC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2013). Cultivos de coca, estadísticas municipales, censo 31 de diciembre de 2012. Bogotá: UNDOC.

## D. Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental<sup>33</sup>

### 1. Diagnóstico

El Pacífico colombiano, conformado por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca es una región que comparte frontera con Panamá, asociada a cuatro municipios fronterizos en el departamento del Chocó<sup>34</sup> y con Ecuador, asociada a diez municipios del departamento de Nariño.<sup>35</sup> La región se caracteriza por su inmensa biodiversidad, riqueza hídrica, confluencia de grupos étnicos y privilegiada ubicación en la cuenca del Pacífico. Estos atributos representan un potencial productivo, ambiental y etnosocial para la región, aún por aprovechar. A pesar de estas ventajas geográficas, ambientales y culturales, la región registra importantes niveles de desigualdad y un rezago social con respecto del resto país. Frente a esta realidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 enfocará los esfuerzos de la Nación en cerrar las brechas existentes en la región Pacífico, a partir de un *desarrollo socioeconómico con equidad*, a partir de la integración del territorio con sus fronteras y con el resto del país, y teniendo como principio una sostenibilidad ambiental.

A partir de las diferencias geográficas, sociales, productivas y de conectividad, se identifican dos grandes franjas territoriales en la región Pacífico: litoral y andina (véase la figura D.1A); esta última concentra tanto las subregiones con mayores niveles de desarrollo y alberga las principales aglomeraciones urbanas<sup>36</sup> como las capitales de departamento, con excepción de Quibdó. Adicionalmente, la franja andina reúne la mayor parte de la actividad empresarial y económica de la región que abarca cadenas productivas como el azúcar, los alimentos procesados, los empaques, la industria farmacéutica, entre otras, en algunas de las cuales participan actores internacionales. Por otro lado, las subregiones del litoral Pacífico se caracterizan por la diversidad ambiental y étnica, los niveles de desarrollo económico incipiente en torno a actividades como la pesca artesanal y el comercio, así como un atractivo potencial minero. Con altos niveles de ruralidad<sup>37</sup> de sus municipios, el litoral Pacífico muestra también un importante rezago respecto a la franja andina, al presentar indicadores sociales inferiores a los nacionales, problemas de déficit y calidad en la vivienda, y condiciones sanitarias críticas.

Demográficamente, estimaciones realizadas por la Misión del Sistema de Ciudades muestran que las aglomeraciones de la región registran diferentes crecimientos demográficos; por ejemplo, Cali se encuentra en terminación del bono demográfico mientras que Popayán y Pasto se encuentran en pleno bono y Quibdó no ha iniciado. En este sentido, se deben implementar políticas diferenciales sociales que atiendan este comportamiento demográfico.

---

33 Este foco resultó de comparar las diferentes propuestas de los departamentos de la región Pacífico en los diálogos regionales, con una propuesta inicial planteada por el DNP.

34 Acandí, Juradó, Riosucio y Unguía.

35 Pasto, Aldana, Barbacoas, Cuaspud, Cumbal, Guachucal, Ipiales, Ricaurte, Tumaco, Túquerres.

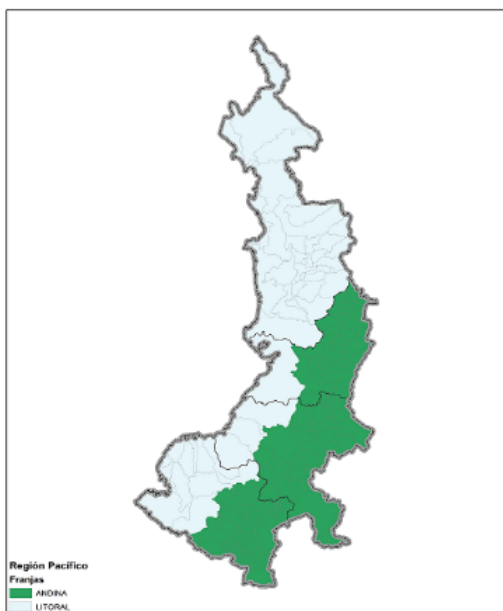
36 Cali, Padilla, Puerto Tejada, Villa Rica, Andalucía, Buga, Candelaria, Florida, Jamundí, Palmira, Pradera, Tuluá, Vijes, Yumbo, Cartago, Popayán, Pasto e Ipiales.

37 De acuerdo con la clasificación de ruralidad propuesta por el DNP-DDRS, el 92 % de municipios de la franja litoral pertenecen a la categoría rural y rural dispersa, frente a un 50 % en la franja andina.

En materia ambiental, el Pacífico colombiano cuenta con 2'468.243,93 ha en áreas protegidas, zonas de reserva forestal y parques naturales. Se identifican también en este territorio ecorregiones estratégicas como el Macizo Colombiano, donde nacen los ríos que suministran el 70 % del abastecimiento de agua a todo el país (DNP, 2012). La región Pacífico cuenta además con ecosistemas marinos y de manglar<sup>38</sup> y áreas protegidas ubicadas en altamar como las islas Gorgona, Gorgonilla y Malpelo, conocidas en el mundo como hábitats de apareamiento de mamíferos marinos como ballenas jorobadas y delfines. Por otro lado, las altas precipitaciones y la posición litoral sobre la placa Nazca<sup>39</sup> le confiere a la región una alta vulnerabilidad a fenómenos de remoción en masa (35 % del territorio muy alta), actividad volcánica (Cauca y Nariño), vulnerabilidad hídrica (Valle del Cauca y Cauca) y amenaza por tsunamis (borde litoral).

### Mapa XI-16. Distribución étnica, áreas protegidas y franjas de la región Pacífico.

#### a. Franjas de la región Pacífico



Fuente: DDRS-DNP 2013.

#### b. Distribución étnica y áreas protegidas de la región Pacífico



Fuente: DDTS-DNP 2014.

El Pacífico alberga además el complejo ecorregional del Chocó biogeográfico (véase la figura D.1B), donde se asientan comunidades negras e indígenas<sup>40</sup>, las cuales tienen a su cargo el mandato legal de cumplir una función ecológica y social a través de los territorios colectivos titulados —159— cuya extensión alcanza cerca de 5.243.116 ha (Incode, 2012), y los resguardos indígenas —261— con un territorio de alrededor de 1.904.822 ha (Incode, 2012). La diversidad biológica y étnica propias de la región constituyen a su vez retos para su desarrollo y ordenamiento territorial, dada la necesidad de articular los planes de vida y de etnodesarrollo

<sup>38</sup> 194.126 ha en la costa pacífica, aproximadamente el 72 % de todo el país (INVEMAR, 2011).

<sup>39</sup> La placa de Nazca es una placa tectónica oceánica que se encuentra en el océano Pacífico oriental, frente a la costa norte y centro de Chile y la totalidad del litoral de Perú, Ecuador y Colombia. La subducción de la placa de Nazca frente a las costas suramericanas ha provocado que esta área sea altamente sísmica y volcánica.

<sup>40</sup> Los pueblos indígenas de la región Pacífico son: kokonuko, embera, eperara siapidara, guambiano, guanacas, inga, nasa, totoró, yanakona en Cauca; awa, embera, eperara siapidara, inga, kofán, pasto en Nariño y embera, embera chamí, nasa, wounann en el Valle del Cauca (DANE-DNP, 2005).

de las minorías étnicas con otros instrumentos de planeación territorial y ambiental como los planes de desarrollo municipales, los planes para el manejo de parques nacionales y los planes de ordenamiento municipal, entre otros.

La riqueza natural del Pacífico, así como su biodiversidad, convierten al turismo en una fortaleza de la región que tiene el gran potencial de ser aprovechado para el beneficio de la comunidad local. Esto incluye el ecoturismo, así como el turismo de aventura y de naturaleza. De acuerdo al MinCIT, los cuatro departamentos de la región Pacífico identificaron un potencial de 37 productos turísticos que pueden desarrollar en los territorios durante los próximos cuatro años y, de estos, el 43 % corresponde a iniciativas alrededor del ecoturismo, aventura y naturaleza. Tomando en cuenta este esfuerzo, el Gobierno nacional deberá apoyar estas iniciativas para que se generen las condiciones necesarias para el desarrollo de este sector en la región.

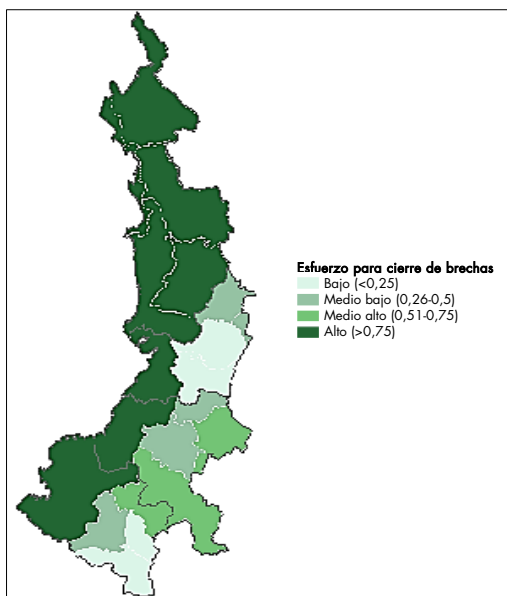
En cuanto a la situación social de la región, el Pacífico, en su conjunto, presenta altos niveles de pobreza respecto del promedio nacional. Chocó es el departamento más pobre del país, en términos de ingreso, con una incidencia de 63,1 %, seguido en la región por Cauca con 58,4 %, Nariño con 47,6 % y Valle del Cauca con 27,2 % (GEIH-2013). Dentro de este contexto, son los departamentos más pobres, Chocó y Cauca, los que registran la menor variación porcentual de pobreza durante el periodo 2002-2013. En el primer caso, la pobreza disminuyó 7 %, mientras que en el segundo, aumentó 1 % (ECH-2002-2006)(GEIH-2008-2013), frente a una disminución nacional del 38 %. Cabe señalar que la variación porcentual de pobreza de todos los departamentos que componen la región se encuentra por debajo del promedio nacional. En la zona rural el panorama refleja una situación más crítica; por ejemplo, 96 % de los hogares rurales del Chocó son pobres, conforme al IPM. Los municipios de Argelia en el Cauca, y Atrato, Medio Atrato, Bagadó, Nóvita, Bojayá en el Chocó y El Charco en Nariño, presentan niveles de pobreza rural que superan el 99 % (DANE-DNP, 2005). Esta situación hace evidente que la situación de pobreza de los habitantes del Pacífico, especialmente de aquellos asentados en el litoral, constituye una de las problemáticas más críticas de la región.

Al analizar las brechas sociales entre subregiones (véase la figura D.2a), son evidentes las distancias existentes entre las franjas territoriales en educación, acueducto y salud. La tasa de analfabetismo y la cobertura en educación media en el litoral es 17,8 % y 18,5 %, respectivamente, mientras que en la franja andina se ubican en 6,7 % y 40,2 % (MEN, 2013). En materia de acueducto, la cobertura del litoral es 37,8 % frente a 88,1 % en la franja andina (DANE-DNP, 2005). En el sector salud, la tasa de mortalidad infantil en la franja litoral es más alta que el promedio nacional con 34,6 %, comparada con 13,7 % para la andina (DANE-DNP, 2005). Adicionalmente, la región exhibe coberturas en vacunación inferiores al total nacional en triple viral, siendo los departamentos de Chocó y Nariño los que registran menor cobertura con 68,5 % y 81,4 % de niños vacunados, respectivamente. En la región Pacífico, solo el Valle del Cauca está por encima del promedio nacional con un 95 % de niños vacunados. El comportamiento de la vacuna DPT es similar (MinSalud, 2013) a los anteriormente descritos.

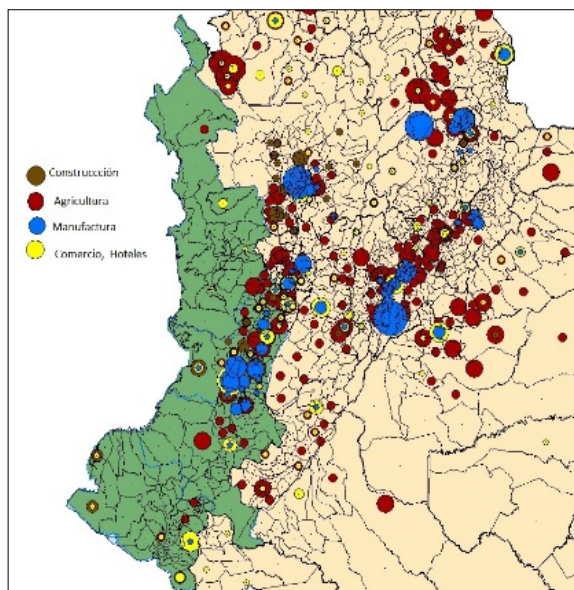
#### **Mapa XI-17. Esfuerzo para el cierre de brechas y distribución productiva de la región Pacífico**

**a. Esfuerzo para el cierre de brechas en la región Pacífico**

**b. Distribución productiva de la región Pacífico**



Fuente: DDTs-DNP-2013



Fuente: DDE-DNP

Los territorios fronterizos presentan un fuerte rezago en diversos indicadores frente a los niveles de la región. El déficit de vivienda cualitativa en estas subregiones es del 58 %, notablemente superior al 28 % del promedio. Esta situación resulta más crítica en los municipios de Juradó, Riosucio, Tumaco y Unguía, los cuales presentan déficits superiores al 70 % (DANE, 2005). Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacimientos es superior en 11 defunciones en los municipios fronterizos (28 muertos por 1.000 nacidos), acentuándose en Juradó, Riosucio y Ricaurte, donde se presenta una tasa mayor a las 46 defunciones.

En la estructura productiva de la región Pacífico, nuevamente se hace notoria la diferencia entre las dos franjas territoriales definidas (véase la figura D.2B). En el litoral, las actividades productivas están concentradas en la pesca —mayoritariamente artesanal—, y en la explotación minera y maderera, esta última presenta tala indiscriminada de bosques como práctica. En la franja andina se desarrollan sectores como construcción, agricultura, manufactura, comercio y hotelería. En términos de competitividad, el departamento del Valle del Cauca ocupa el tercer puesto de 29 en el escalafón de competitividad nacional elaborado por la Cepal en el 2012; mientras que Chocó se ubica en el último puesto en este mismo *ranking*. Esta misma tendencia se extiende a otras dimensiones de la competitividad, como la fortaleza económica, la situación de la infraestructura y el capital humano.

En lo relacionado con la actividad agropecuaria, el 18 % del área sembrada en el país se encuentra en el Pacífico, con 912.335 ha cultivadas. De esta área, un 22,98 % corresponde al cultivo de caña de azúcar, 21,86 % a café y 10,43 % a plátano (EVA, 2013). Cabe anotar que la región produce además maíz, caña panelera, papa y arroz; el área cultivada de esta región se encuentra concentrada en los departamentos de Valle del Cauca, Nariño y Cauca, representando cerca del 90 % de las ha sembradas (EVA, 2013). En producción pecuaria, se destaca la porcina, donde la región Pacífico representa el 12 % de la producción total del país (EVA, 2013), existiendo aún potencial agropecuario de 3,4 millones de ha con posibilidades de aprovechamiento agrícola, ganadero y forestal comercial. No obstante, la productividad de las

actividades económicas mencionadas se ve truncada por los conflictos por el uso del suelo y la sobreutilización del mismo.

La minería es una actividad económica importante para la región, solo en el departamento de Nariño hay cerca de 200 títulos mineros, el 58 % de los cuales están destinados a materiales de construcción y el restante a metales preciosos, dentro de los que se destaca el oro; de hecho, en 2013 el departamento de Nariño produjo el 6,43 % de la producción nacional de oro (ANM, 2013). Sin embargo, la explotación ilegal y criminal ha causado un daño social y ambiental en la región y ha traído problemas de violencia.

En términos de ocupación laboral, históricamente estos indicadores en los departamentos de la región han sido muy volátiles, lo cual es un indicador de inestabilidad de los mercados de trabajo. Durante 2013, todos los departamentos de la región presentaron una tasa de desempleo superior al total nacional. Valle del Cauca registró la más alta (12,9 %), seguida de Cauca, Chocó y Nariño, cuyas tasas fueron 11,3 %, 11,2 % y 11,0 %, respectivamente. Sumado a lo anterior, la región presentó menores niveles de ocupación y mayores niveles de informalidad respecto al total nacional. A pesar de que Nariño fue el único departamento que presentó una tasa ocupación superior al total nacional (60,1 %), también se destacó por tener el mayor nivel de informalidad, dado que el 85,3 % de los ocupados no estaban cotizando al sistema de pensiones. En contraste, Valle del Cauca presentó la menor tasa de informalidad (63,9 %) aunque su nivel de ocupación era inferior al total nacional (DANE-GEIH, 2013). Esta situación pone de presente la importancia de concentrar esfuerzos hacia el empleo y emprendimiento en toda la región.

El Pacífico colombiano cuenta con una posición geoestratégica destacada, que permite conectar al país con mercados asiáticos de economías dinámicas como China y Japón, constituidas en grandes ejes de la economía mundial. Buenaventura, principal puerto multipropósito del país,<sup>41</sup> por volumen de carga movilizada, ha logrado instalar una plataforma logística avanzada que contrasta con las elevadas brechas socioeconómicas con respecto a su área de influencia. Sin embargo, la actividad portuaria no ha logrado irradiar desarrollo hacia su entorno territorial urbano, ni hacia la región, cuyos asentamientos poblacionales son mayoritariamente rurales<sup>42</sup> y en los cuales prevalecen deficiencias en la provisión de los servicios públicos y limitadas condiciones de accesibilidad y conectividad.

Los avances alcanzados con la firma del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico entre Colombia, Chile, Perú y México, países que en conjunto cuentan con alrededor de 200 millones de habitantes, posibilitarán constituir un gran bloque de integración económica y comercial con proyección al Asia Pacífico. Las transformaciones económicas que se empiezan a gestar ofrecen la oportunidad de generar encadenamientos productivos para aprovechar las ventajas comparativas regionales y subregionales, agregándoles valor con el fin de conseguir que las dinámicas productivas y comerciales promuevan el desarrollo local y regional, y que a la vez se logre un aprovechamiento sostenible de las riquezas naturales.

---

41 Buenaventura moviliza el 95 % de la carga de la costa Pacífica y según la Sociedad Portuaria del municipio, pasa por allí el 55 % de las exportaciones e importaciones que se tramitan por todas las sociedades portuarias del país, sin contar las de petróleo y carbón.

42 Buenaventura es un punto central que une al norte y sur del litoral y es también la fase final de un corredor que conecta rutas de producción de droga desde los departamentos de Cauca y Tolima y que sale posteriormente al Pacífico para su comercialización hacia Centroamérica y Estados Unidos como destino final.

Asimismo, el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador Colombia (PBIFEC) es el escenario donde se establece la zona de integración fronteriza como el espacio de integración de los intereses comunes de ambas naciones con el objeto de mejorar las condiciones de vida de más de 2 millones de habitantes. Con este ejercicio de la integración latinoamericana se pretende establecer una hoja de ruta que otorgue sentido y dirección a la planificación de la zona de integración fronteriza, así como servir de articulador entre los planes y visiones de desarrollo de ambos países.

En materia de conectividad vial, los municipios mejor interconectados, dada su contigüidad con la Troncal de Occidente —Cali, Popayán Pasto—, se encuentran en la franja andina y coinciden en contar con la mayor cantidad de servicios sociales, financieros y administrativos. Hacia el litoral Pacífico solo existen dos salidas al mar pavimentadas, una desde Cali a Buenaventura, y otra desde Pasto a Tumaco. Dadas las condiciones del litoral, la mayor parte de la comunicación se realiza vía fluvial o marítima, escenario en el que Buenaventura ejerce una función de centro subregional, con funciones de despensa, fuente de bienes, insumos y materiales y de centro administrativo concentrador de servicios de provisión pública. La comunicación fluvial es fundamental, igualmente en el Chocó, donde la infraestructura vial se encuentra en rehabilitación o sin pavimentar y el principal eje de comunicación es el que va desde Quibdó al departamento de Antioquia (DNP, 2012).

La región Pacífico requiere conectar las dos franjas identificadas con el resto del país, en aras de facilitar la competitividad de la economía y el sector productivo emplazado en ella, potenciando el rol de proveedor de servicios logísticos de talla mundial como vocación natural de la región y lograr de esta manera el aporte a la eficiencia en las dinámicas de consumo interno del país, y en las cadenas de valor regionales. Vital importancia cobra también la conectividad intermodal a través de la rehabilitación de los tramos férreos de la red del Pacífico que garantice su consolidación y favorezca la conectividad con los centros de producción, los municipios de los departamentos que conforman la región y la articulación con los demás corredores viales y férreos estratégicos entre la región y el centro y norte del país. Por otra parte, a través de los contratos plan, el Gobierno nacional en coordinación con los departamentos de Nariño y el norte del Cauca, priorizaron 14 tramos viales, un aeropuerto y 3 estudios de preinversión.

En términos institucionales, la evaluación del desempeño integral de los municipios ubica a la región en el segundo lugar después de Centro-Oriente, mostrando fortaleza especialmente en el cumplimiento de los planes municipales de desarrollo. Históricamente se ha evidenciado la persistencia de estos resultados, que si bien han mostrado una mejora, aún constituyen un reto importante, particularmente en los municipios de Chocó. Así mismo, considerando que esta región concentra 14 municipios de frontera (18 %), el fortalecimiento de las capacidades institucionales permitirá, no solo la consolidación de la presencia del estado, sino que además afianzará las bases para el desarrollo económico local de la región (DDTS-DNP, 2013).

La situación de seguridad es uno de los desafíos centrales, especialmente en el litoral de la región. La llegada del conflicto armado exacerbó las condiciones de pobreza. Gran parte de la población de la región tiene la condición de desplazados y/o víctimas del conflicto. Allí se registra la presencia de grupos al margen de la ley tales como FARC, ELN y bandas criminales dedicadas a actividades de narcotráfico y a la explotación ilegal y antitécnica de los recursos naturales, particularmente maderas, oro y platino, que han conducido a la acelerada

degradación de las condiciones ambientales de la zona. Ahora bien, el 38 % del territorio nacional con presencia de cultivos de coca se encuentra localizado en los cuatro departamentos del Pacífico, siendo Nariño el departamento el que posee la mayor área sembrada en el país, con 13.177 ha (UNODC, 2013)-

A pesar de ser una de las regiones más biodiversas de Colombia, en el Pacífico persisten los más altos niveles de desigualdad y pobreza; y la tendencia a deteriorar los ecosistemas que sirven de base a los medios de vida locales es incremental. Estas condiciones, sumadas a la potencial fragilidad de los ecosistemas esenciales para la vida y de las comunidades locales ante un clima cambiante, plantean la necesidad de promover el desarrollo productivo en la región, de manera que sus habitantes gocen de mejores oportunidades y que lo hagan mediante alternativas a las actividades ilegales, insostenibles ambientalmente y de alto impacto, que degradan el capital natural regional.

## 2. Visión y objetivos<sup>43</sup>

El Gobierno nacional le apuesta a un Pacífico colombiano en paz, que mejora las condiciones de vida de su población en el litoral en relación con la franja andina, sobre la base del respeto de sus tradiciones y prácticas culturales, el aprovechamiento de su potencial biodiverso para actividades productivas sostenibles y la integración al resto del país, con Asia y la cuenca del Pacífico.

El Pacífico mejora sus condiciones socioeconómicas fomentando los encadenamientos productivos inspirados en el aprovechamiento de sus recursos naturales como la pesca, la agroindustria, la minería sostenible, la elaboración de productos orgánicos y naturales para la alimentación, la cosmética y la farmacéutica, el desarrollo de la medicina natural costumbrista, entre otros. Las apuestas productivas y de desarrollo de la región deberán considerar simultáneamente el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la diversidad cultural característicos de la región, incorporando un modelo que se encuentre en armonía con el elemento étnico y los instrumentos de ordenamiento territorial y uso del suelo. Uno de los recursos que requerirá mayor atención será el hídrico, dada la importancia de la región como lugar de nacimiento de los principales ríos del país y su función como medio de abastecimiento y de movilidad.

Para lograr que la región Pacífico se constituya en el más promisorio escenario de desarrollo para consolidar la paz, fundamentado en su riqueza biodiversa, su localización geoestratégica y el cierre de sus brechas sociales, se proponen tres objetivos: 1) disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja litoral y andina del Pacífico. Simultáneamente, se deben coordinar acciones para 2) incentivar el crecimiento de actividades económicas para el desarrollo endógeno del litoral. Finalmente, para lograr estos propósitos, se hace indispensable 3) mejorar la integración del territorio mediante el incremento de la conectividad multimodal a lo largo del litoral y potencializar la región como plataforma logística estratégica, para el intercambio comercial y la accesibilidad de la población, entre el interior del país, con Asia y el resto del Pacífico.

---

<sup>43</sup> Se incorporaron elementos relacionados con los sectores económicos a promover a partir de los aportes de actores territoriales en el marco de los *Diálogos Regionales para la construcción del PND 2014-2018*.

### 3. Estrategias

#### **Objetivo 1: Disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja litoral y la andina del Pacífico.**

Para cumplir este objetivo se proponen varias estrategias encaminadas a mejorar las condiciones de bienestar de la población, facilitando el acceso y aumentando la cobertura y calidad de los servicios sociales esenciales para la región mediante el diseño e implementación de un arreglo institucional que garantice la coordinación de las entidades del nivel nacional y la articulación con las entidades territoriales. El propósito principal de este objetivo es encaminar las diferentes acciones para lograr una reducción entre las distintas brechas sociales e institucionales de la región, generando convergencia entre las diferentes subregiones. Las estrategias son: 1) reducir la pobreza multidimensional; 2) mejorar las condiciones de habitabilidad, la provisión de servicios públicos y gestión de residuos sólidos en la región; y, 3) diseñar e implementar un arreglo institucional que atienda las necesidades de la región e involucre dentro de sus líneas de acción el fortalecimiento de las capacidades institucionales. El consolidado de logros en el cierre de brechas se reflejará en un indicador de convergencia intrarregional, propuesto por el DNP.

##### **1) Reducir la pobreza multidimensional**

Esta estrategia se concentra en los sectores de salud, educación y TIC con las siguientes acciones concretas: ampliar la cobertura de vacunación en los municipios del litoral Pacífico; mejorar coberturas educativas a partir de modelos flexibles, especialmente en el litoral, y promocionar procesos de formación en competencias laborales. Por último, aumentar la presencia del estado por medio de las TIC en zonas no conectadas o vulnerables.

Para ampliar la cobertura de vacunación en los municipios del litoral, el Ministerio de Salud y Protección Social continuará prestando apoyo a las entidades territoriales priorizadas en la identificación y vacunación de la población objeto del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). Este propósito se cumplirá mediante el seguimiento a la gestión y administración del PAI, avanzando en la automatización de los procedimientos, y vinculando a los gobiernos territoriales, aseguradores, prestadores de servicios de salud, y a la comunidad. En el marco de la elaboración de los planes territoriales de salud pública (cuyo enfoque es sectorial, intersectorial y participativo) se desarrollarán las estrategias priorizadas para el cumplimiento de metas territoriales, de conformidad con el Plan Decenal de Salud Pública. El Ministerio se plantea lograr una cobertura del 95 % en todos los municipios del litoral.

Así mismo, se mejorará la operación del Plan Ampliado de Inmunizaciones, uno de cuyos objetivos es fortalecer la red de frío en cada uno de sus componentes (almacenamiento, transporte, distribución y suministro) a través de 1) la construcción y/o adecuación de centros de acopio; 2) dotación de equipos avalados para el almacenamiento y transporte de vacunas; 3) dotación de equipos de apoyo para la red de frío; y 4) garantizar el transporte en condiciones óptimas de los insumos del PAI hasta las entidades departamentales y distritales.

Con el propósito de mejorar la cobertura en la educación básica y el tránsito a la media en el Pacífico es necesario que más sedes educativas cuenten con modelos educativos flexibles, especialmente en la zona del litoral, y que estos modelos sean pertinentes para las necesidades de la región y del sector educativo. Con los modelos educativos flexibles se busca prestar el servicio educativo adaptándolo a las necesidades de los grupos poblacionales de la región de forma pertinente y diferenciada, de acuerdo con su entorno y contexto.

Ahora bien, con el objeto de promover el capital humano de la región y facilitar el tránsito del sector de formación al sector productivo en condiciones de calidad, el Ministerio del Trabajo con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), deberán adelantar, con la participación del sector productivo, acciones para identificar las competencias laborales requeridas para el desarrollo de oficios en los sectores de pesca y acuicultura, así como en la protección y promoción de la biodiversidad y en otros sectores estratégicos para la región. Una vez se cuente con este insumo, el Sena priorizará su oferta de formación, ajustando sus programas para esta región en el desarrollo de competencias laborales para los sectores anteriormente definidos.

Las TIC como el internet y su masificación, se constituyen en una herramienta para aumentar la competitividad y reducir la pobreza. Se expandirá la infraestructura para llegar a más municipios de la región y se conectará a internet a más Mipymes y hogares a través de Plan Vive Digital.

## **2) Mejorar las condiciones de habitabilidad, la provisión de servicios públicos y gestión de residuos sólidos en la región**

Teniendo en cuenta que en esta región se presentan dificultades relacionadas con déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, tanto en la zona rural como urbana, y con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico (CONPES 3810 de 2014<sup>44</sup>), esta estrategia procura enfocar sus esfuerzos en acciones que den soluciones a estas situaciones.

Al mejorar las condiciones habitacionales urbanas de los hogares en la región se busca —con los programas de mejoramiento de vivienda en los municipios de la franja litoral— reducir el déficit cualitativo así como disminuir el déficit cuantitativo, dando prioridad a los municipios de la franja andina, de acuerdo con los programas enfocados a tal fin —vivienda gratuita, vivienda de interés prioritario para ahorradores, entre otros—. En desarrollo de esta estrategia, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) se articulará con otros sectores para garantizar la provisión de equipamientos urbanos y la vinculación a programas de acompañamiento social.

De igual manera se implementará la construcción y mejoramiento de vivienda rural dirigida a la población más pobre, y buscando complementariedad con otros instrumentos de política a través del fortalecimiento de los esquemas de asignación y ejecución del subsidio, junto con la implementación de mecanismos alternativos que faciliten el acceso a la vivienda, entre ellos el crédito de vivienda rural y el subsidio a través de Cajas de Compensación Familiar. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) desarrollará las siguientes acciones en materia de habitabilidad rural: identificación de las necesidades de mejoramiento de vivienda rural por departamento y definición de los criterios y procedimientos para adjudicar recursos para la

---

<sup>44</sup> CONPES correspondiente a la Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural.

construcción de viviendas, también por departamento. El Banco Agrario de Colombia será el ejecutor de los proyectos de vivienda priorizados, a través de gerencias integrales y constructores de la zona.

La dispersión de la población que habita en las áreas rurales de la región y las dificultades de acceso a los servicios en áreas urbanas explican la necesidad de realizar inversiones que incorporen soluciones no convencionales o alternativas para el suministro de acueducto y alcantarillado en las zonas rurales, incluyendo tecnologías como pozo con bomba, pila pública, pozo séptico y letrina, en el marco del componente rural de los planes departamentales de agua. Lo anterior debe adelantarse incentivando la participación de la comunidad, con un enfoque diferencial y atendiendo las particularidades de la población, especialmente en los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño.

Para el caso del acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado en áreas urbanas, el Gobierno nacional priorizará inversiones para su mejoramiento en los municipios de Quibdó, Buenaventura, Tumaco y Guapi. Esto, teniendo en cuenta que el acceso a fuentes de abastecimiento y a soluciones adecuadas de saneamiento, son factores determinantes para los índices de competitividad y crecimiento, dada su importancia en la decisión de localización de empresas e industrias.

En el marco del Programa de Saneamiento de Vertimientos (SAVER), el Gobierno nacional, a través del MVCT y con el apoyo del DNP, apoyará a las entidades territoriales en la estructuración de esquemas financieros que permitan articular recursos de la Nación, entes territoriales, banca multilateral, bilateral y de cooperación no reembolsable, así como de inversionistas privados, para la ejecución de inversiones en saneamiento de vertimientos en la cuenca alta del río Cauca. Estas inversiones deben contemplar el esquema con el cual se operará la infraestructura, de tal forma que se garantice su sostenibilidad.

Así mismo, se incrementará el tratamiento adecuado de residuos sólidos municipales, a través del cierre y clausura de sitios no adecuados de disposición final y la construcción de infraestructura que cumpla con la normatividad, en municipios del departamento del Chocó y en Buenaventura, Guapi y Tumaco. Adicionalmente, se promoverá el aumento del porcentaje de residuos sólidos que se aprovechan en ciudades con más de 500.000 habitantes, con cercanía a la industria como Cali, utilizando la herramienta de los planes de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS), definiendo para el efecto metas locales.

### **3) Diseñar e implementar un arreglo institucional que atienda las necesidades de la región y contemple dentro de sus líneas de acción el fortalecimiento de las capacidades institucionales**

Con el propósito de contribuir en el cierre de brechas y desatar el potencial del litoral Pacífico, se ha advertido la necesidad de contar con un arreglo institucional en la forma de una “gerencia” para esta región, encargada de implementar el Plan “Todos Somos PaZcífico”, la cual operará como un patrimonio autónomo, administrativo y financiero. Las acciones que esta gerencia desarrollará buscan atender las necesidades más urgentes de la región, que incluyen integrar las dinámicas económicas y elevar la competitividad territorial, contribuir al mejoramiento de

aspectos de movilidad social (cultura, salud, educación, empleo), así como mejorar la seguridad y erradicar la ilegalidad en la región, el cual será un instrumento que permitirá la presencia permanente del Gobierno nacional en el territorio.

La gerencia tendrá como instancia permanente de articulación y gestión un consejo asesor de alto nivel con la participación del Gobierno nacional, los gobiernos de los cuatro departamentos de la región Pacífico y los alcaldes de Tumaco, Gaupi, Buenaventura y Quibdó, más los representantes del sector privado con presencia en la región.

Para fortalecer las capacidades institucionales relacionadas con la planeación, diseño, formulación y estructuración de proyectos de inversión, contratación pública, supervisión, seguimiento y control de programas y proyectos, se realizará acompañamiento, asistencia técnica *in situ* y capacitación a los equipos de las administraciones de los municipios priorizados de la región, con especial énfasis en los municipios del departamento del Chocó. Adicionalmente, se brindará asistencia técnica para la compensación del impuesto predial a los municipios en los que la mayor parte de su territorio lo constituyan territorios colectivos de comunidades negras. Así mismo, bajo el esquema del fortalecimiento institucional, se prestará acompañamiento en los dos aspectos que, según los resultados de la evaluación del desempeño integral, más aquejan a la región: dificultades evidentes en el cumplimiento de las metas de los planes municipales de desarrollo y la eficiencia en la administración de los recursos públicos en la inversión pública en los sectores básicos. Esta intervención tiene por propósito pasar de 27 municipios con resultados bajos y críticos a 21, contribuyendo positivamente a lograr las condiciones de arreglo institucional requeridas en la región.

### **Objetivo 2: incentivar el crecimiento de actividades económicas para el desarrollo endógeno del litoral.**

Este objetivo busca potenciar el aprovechamiento sostenible de los activos naturales y la transformación productiva de la región, generando valor agregado propio y autodesarrollo mediante el impulso a sistemas productivos que respondan a la vocación de la región, la promoción de las capacidades asociativas de los productores, el fomento de la investigación y la creación de condiciones que incentiven la generación de energía para la región. Las estrategias que se proponen para conseguir este objetivo son: 1) reducir los conflictos de uso del suelo mediante la concertación de un modelo de territorio en función del ordenamiento productivo, la realización de procesos agrarios que faciliten el acceso y aprovechamiento de la tierra, y la articulación de instrumentos de ordenamiento territorial; 2) mejorar la competitividad de la producción agropecuaria, especialmente la pesca y hortofrutícola a través de la construcción de una plataforma de gestión logística; 3) mejorar las capacidades productivas y asociativas de los productores y fomentar la investigación científica para aprovechar de manera sostenible la vocación productiva de la región; y 4) construcción de la infraestructura necesaria para mejorar la confiabilidad y seguridad de abastecimiento de gas natural.

**1) Reducir los conflictos de uso del suelo mediante la concertación e implementación de un modelo de territorio en función del ordenamiento productivo, la realización de procesos agrarios que faciliten el acceso y aprovechamiento de la tierra, y la articulación de instrumentos de ordenamiento territorial**

El IGAC realizará el levantamiento de información agroecológica a escala 1:25.000 en áreas estratégicas para el desarrollo de actividades agropecuarias con vocación productiva para el ordenamiento social y productivo.

La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (Upa) adelantará cuatro actividades que contribuirán a la concertación del modelo de territorio planteado, así: 1) priorizar apuestas productivas e identificar las áreas estratégicas agropecuarias. En coordinación con las gobernaciones de la región Pacífico, aplicará la metodología de evaluación de tierras con fines agropecuarios en la escala 1:100.000 para cada departamento. A partir de esta primera zonificación se identificarán las áreas estratégicas agropecuarias que requieren estudios semidetallados (escala 1:25.000), con base en la información suministrada por el IGAC; 2) elaborar de manera concertada un modelo prospectivo del territorio en función del ordenamiento productivo y el ordenamiento social de la propiedad; 3) formular estrategias, planes, programas y proyectos para impulsar la integralidad y la competitividad del sector agropecuario que debe ser incorporados en la oferta sectorial agropecuaria; y 4) concretar acuerdos estatales, sociales e intersectoriales para implementar los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad, con visión de largo plazo.

El Incoder: 1) adelantará la titulación, legalización y registro de tierras baldías de propiedad de la Nación en favor de los campesinos; 2) identificará y adelantará los procedimientos administrativos de clarificación, extinción del dominio, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados en la zona; y, 3) facilitará el acceso a la propiedad de la tierra a campesinos y los trabajadores agrarios que se encuentren en condiciones de pobreza y que deriven de la actividad agropecuaria, pesquera o forestal la mayor parte de sus ingresos. Así mismo, se garantizará la propiedad a las comunidades negras sobre las tierras ocupadas ancestralmente que tienen el carácter de baldíos nacionales, también se estudiará y tramitará las necesidades de tierras para los pueblos indígenas con el fin de realizar su adjudicación.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la mano con las autoridades ambientales que tienen jurisdicción en la costa, implementarán y articularán los planes de ordenamiento de cuencas y de unidades ambientales costeras (POMCAS y POMIUC) del alto Chocó, río Baudó, Málaga-Buenaventura y Llanura aluvial del sur. Con ello garantizarán que las actividades sectoriales realizadas en las zonas continentales y en las cuencas hidrográficas no generen impactos negativos sobre los recursos y su calidad, tanto en el litoral como en la franja andina.

Igualmente, la incorporación de medidas de adaptación al cambio climático en la gestión del riesgo de los planes de ordenamiento territorial (POT) —soportado en los lineamientos del MVCT sobre la gestión de riesgo de desastres— permitirá reducir la vulnerabilidad del territorio a eventos climáticos extremos y a otros efectos del cambio climático; y, a la vez, proteger a la

población, infraestructura y principales actividades económicas en cumplimiento de la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

El Gobierno nacional busca mejorar, con un enfoque de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, las oportunidades económicas de la población, aprovechando la alta oferta de biodiversidad de la región del Pacífico colombiano y su potencial para apalancar el desarrollo y el bienestar social. En este sentido, la apuesta consiste en hacer visible el valor del bosque como estrategia para el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales en la región Pacífico.

## **2) Mejorar la competitividad de la producción agropecuaria, especialmente la pesca y la actividad hortofrutícola a través de la construcción de una plataforma de gestión logística**

Con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible de la actividad pesquera y acuícola y a la consolidación de esta cadena productiva en la región Pacífico, se propone la implementación de un centro regional que permita tecnificar la pesca artesanal de manera que mejore los métodos, herramientas, equipos y embarcaciones de pesca, así como los procesos de agregación de valor a productos por medio del acondicionamiento de centros de acopio y centros de aprovechamiento para los cuatro departamentos de la región.

Para el desarrollo de la acuicultura continental y marina se deberán superar barreras sanitarias y de inocuidad a partir de la investigación científica, cuando sea del caso. Así mismo, se deberán desarrollar modelos productivos definidos por sistema y región, fomentar el acceso al crédito y la implementación de alianzas público-privadas con énfasis en el pequeño y mediano productor.

Adicionalmente, se construirá la plataforma de gestión logística para la comercialización de frutas y hortalizas en La Unión, Valle, la cual será una alianza público-privada ubicada estratégicamente en una zona de producción hortofrutícola que se encuentra a menos de tres horas de las grandes zonas de producción de frutas y hortalizas del departamento. En esta plataforma, se llevarán a cabo procesos de acopio, selección, clasificación, tratamiento hidrotérmico, empaque, enfriamiento y transporte a puertos, en el caso de que se trate de comercializar fruta fresca en mercados internacionales, o a centrales de abastos o a otras organizaciones de distribución, en el caso de la comercialización nacional.

La misión de la plataforma logística es la de contribuir a la estructuración del sector, fortaleciendo el papel del pequeño productor con un modelo de integración creciente de actividades de valor añadido en los siguientes eslabones de transformación y comercialización de la cadena de valor sectorial. Se asumirán tareas que acerquen al sector al escenario proyectado (compras centralizadas, homogeneización de criterios fitosanitarios, homologaciones y certificación). La importancia de los recursos públicos estará en garantizar el acceso y la posición en el mercado de pequeños productores. Las entidades que liderarán el proyecto serán el MADR a través del Fondo de Capital de Riesgo de Finagro, en asocio con el sector privado.

Bajo la misma línea, el MinCIT apoyará la consolidación de los clústeres de fique, turismo de corta estancia, piña, turismo, café, productos lácteos, hortofrutícola, fruta fresca, proteína blanca y aquellos que sean trabajados con la metodología de rutas competitivas o iniciativas de refuerzo a la competitividad durante el cuatrenio y que hayan sido priorizados por las comisiones

regionales de competitividad. Estas iniciativas se constituyen en un insumo para la concentración de esfuerzos desde el Gobierno nacional en la región, de manera que estos se concentren en la oferta de servicios y programas que maximicen los impactos sobre estos encadenamientos de acuerdo a su caracterización productiva y comercial.

Parte de este apoyo contempla la presentación ante el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCel) de alternativas para dar solución a cuellos de botella comunes a varias regiones, así como la promoción de proyectos de impacto regional que respondan a las acciones identificadas en la hoja de ruta ante fuentes de financiación como el Sistema General de Regalías (SGR).

Adicionalmente, El MinCIT, en gestión articulada con Procolombia y el Programa de Transformación Productiva, apoyará el Turismo de Naturaleza en los 4 departamentos de la región. Con base en los planes de desarrollo turístico de los 4 departamentos, los productos turísticos que se apoyarán serán los siguientes: en el Chocó el ecoturismo y el turismo de aventura; y en el Valle del Cauca, Nariño y Cauca, el ecoturismo, el turismo de aventura y el turismo rural.

En este mismo sentido y con la certeza de que el turismo cumplirá un papel protagónico en la construcción de paz, el MinCIT liderará la iniciativa de turismo, paz y convivencia contenida en su Plan Sectorial de Turismo. Dentro de esta iniciativa, se fortalecerán y visibilizarán territorios de paz a través de un programa especial de mercadeo social para apoyar su desarrollo integral, incluyente y sustentable, junto con el desarrollo de modelos de negocios y su incorporación en las campañas de promoción nacional e internacional, en la medida en que adecúen su oferta exportable, que se desarrollará en la región de Darién en Chocó (en el mismo proyecto dada la cercanía geográfica participa la zona de Urabá).

### **3) Mejorar las capacidades productivas y asociativas de los productores y fomentar la investigación científica para aprovechar de manera sostenible la vocación productiva de la región**

Para el fortalecimiento de las capacidades productivas se cuenta con el nuevo programa para la generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas del MADR, cuyo objetivo es el de apostar a la inclusión productiva de los pequeños productores por la vía de la generación de excedentes de producción y a la construcción de una clase media rural. Este se complementa con la focalización del incentivo a la asistencia técnica para los pequeños productores, bajo un esquema de integralidad, continuidad y pertinencia.

Las capacidades productivas y el aumento de los ingresos van de la mano con el fortalecimiento de esquemas asociativos de comercialización en los mercados y en los circuitos agroalimentarios locales y regionales, en especial de los pequeños productores, con el fin de generar volúmenes de producción y comercialización a escala en mercados campesinos locales y subregionales, a partir de una infraestructura física adecuada.

Para el fortalecimiento de la cadena láctea, el MADR implementará un proyecto de inversión de 1) asistencia técnica a los componentes de nutrición animal, sanidad animal, reproducción, praderas y forrajes; 2) mejoramiento genético; y, 3) el fortalecimiento de la asociatividad a través de alianzas productivas.

En la actividad minera, se brindará apoyo a los pequeños mineros de oro para que alcancen y puedan certificar el cumplimiento de estándares que les permitan vender su producción a un precio justo, bajo los lineamientos del Programa de Formalización del Ministerio de Minas y Energía. Lo anterior se realizará mediante la identificación de cada clasificación de las Unidades de Producción Minera, UPM, de acuerdo a la caracterización realizada a los municipios mineros del Departamento. A través de la implementación de las 8 líneas estratégicas de la política de formalización minera se exigirá el cumplimiento de estándares técnicos, ambientales y sociales en la extracción de oro. En el marco de la política, se crearán mecanismos de mercado, entre otros, que recompense el cumplimiento de estándares técnicos, ambientales y sociales en extracción de oro.) De igual forma se identificarán y se brindará el apoyo para la inscripción ante las autoridades locales de los barequeros asentados en dicha región.

Adicionalmente, en la región se plantea impulsar la construcción de Programas Especiales de Intervención Integral en Territorios Rurales diseñados y desarrollados con los pobladores rurales a través de arreglos participativos que aseguren que los instrumentos de política responden a la realidad y temporalidad del campo colombiano. Para ello se debe contar con recursos específicos de diversas fuentes y con metas y tiempos definidos. Además, es necesario establecer un arreglo institucional en el que converjan el Gobierno nacional, los gobiernos locales, las comunidades rurales, los empresarios del campo y la industria, sobre la base del fortalecimiento de las capacidades regionales para la gestión el desarrollo rural.

Estos programas apuntan a ordenar las tierras rurales en términos de su propiedad y uso, a igualar en oportunidades a los pobladores rurales y en dotación de infraestructura al territorio y a que los campesinos tengan los activos y las capacidades para generar ingresos sostenibles en el tiempo. De esta forma se asegura una trayectoria sostenible de salida de la pobreza y la consolidación de la clase media rural.

El aprovechamiento sostenible del litoral del Pacífico colombiano con base en la ciencia, tecnología e innovación requiere del fomento a investigaciones para el aprovechamiento de la biodiversidad en el litoral del Pacífico colombiano, la formación de recursos humanos para llevar a cabo estas investigaciones y de la creación de una cultura que valore y apropie a la ciencia y la tecnología como instrumentos para el desarrollo de la región. Además se promoverá la transferencia de conocimiento y tecnología al sector productivo mediante el fortalecimiento del Parque Tecnológico de Biopacífico, con el apoyo de Colciencias, articulado a la red de centros de investigación del Pacífico existentes en los cuatro departamentos. Para ello se estructurarán las agendas de investigaciones suficientes y necesarias para generar un desarrollo endógeno sostenible del territorio.

Por último, el MinCIT pondrá en funcionamiento un Centro Integrado de Servicios del Sector Comercio, Industria y Turismo (MiCITio) en Buenaventura, donde los emprendedores, empresarios y todos los actores locales encuentran asesoría integral y especializada sobre los servicios que presta el sector a través de un modelo interinstitucional compartido, orientado a mejorar la competitividad regional, especialmente de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). En este MiCITio se implementará el modelo Small Business Development Centers (SBDC), con financiación y capacitación técnica que brindará el MinCIT. En el Valle del Cauca trabajará para fortalecer el SBDC que atiende a Agua Blanca.

#### **4) Construcción de la infraestructura necesaria para mejorar la confiabilidad y seguridad de abastecimiento de gas natural**

La Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG- expedirá la regulación necesaria para remunerar, vía tarifa, la construcción y operación de obras de infraestructura que mejoren la confiabilidad y seguridad de abastecimiento de gas natural en la zona. Dichas obras deberán cumplir con el criterio de que sus beneficios sean mayores a sus costos. Estas obras podrán ser nuevos gasoductos, plantas de regasificación y plantas Peak Shaving, entre otras opciones.

#### **Objetivo 3: Mejorar la integración del territorio mediante el incremento de la conectividad multimodal a lo largo del litoral y potencializar la región como plataforma logística estratégica, para el intercambio comercial y la accesibilidad de la población, entre el interior del país, con Asia y el resto del Pacífico.**

Las estrategias propuestas para cumplir este objetivo buscan aumentar la integración física de la franja del litoral y la andina y entre estas con el resto del país mediante sistemas de conectividad multimodal que faciliten la accesibilidad a la población y contribuyan al fortalecimiento del intercambio comercial nacional e internacional. Para lograr lo anterior, se plantea: 1) consolidar corredores y nodos de comercio exterior, mejorando la conexión entre los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos y 2) estructurar e implementar un sistema multimodal que provea a la comunidad el acceso efectivo a los servicios básicos así como facilidades de integración con nodos de desarrollo regional.

##### **1) Consolidar corredores y nodos de comercio exterior, mejorando la conexión entre los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos**

Con el fin de brindar una conexión eficiente de la región y del país con el sur del continente a través de Ecuador, se consolidará la Troncal de Occidente a través de la estructuración de proyectos APP (Rumichaca-Pasto; Pasto-Popayán y Popayán-Santander de Quilichao) que adelantará la ANI en la próxima vigencia. Además, el Ministerio de Transporte, a través del Invías y con base en los estudios preliminares con que cuenta el sector, definirá entre 2015-2017 el corredor y estructurará el proyecto que le permita a la región Pacífico una salida directa hacia la región de los Llanos Orientales (altillanura y Orinoquía).

De igual forma, se implementará una estrategia integral para potenciar el desarrollo del Puerto de Buenaventura como nodo subregional que incluya: 1) el mejoramiento de sus accesos terrestres viales desde Buga y Mulaló y de las condiciones de operación de la Línea Férrea del Pacífico, por medio de la figura de asociaciones público-privadas, en cabeza de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y de proyectos de obra pública a cargo del Invías, que se estructurarán e implementarán en los próximos 5-6 años; 2) la formulación y puesta en marcha de un plan de intervenciones en los canales de accesos a los principales puertos del país, incluyendo el de Buenaventura, durante el próximo cuatrienio, en cabeza de las entidades adscritas al Ministerio de Transporte, Invías y ANI; 3) la implementación de una infraestructura logística especializada, con un enfoque de desarrollo económico y social, que facilite la reducción de conflictos ciudad-puerto. Con ella se propone la creación de una herramienta innovadora en materia de arquitectura institucional que permita realizar labores de gerencia de proyectos industriales y

logísticos con inclusión social, en los cuales se realicen procesos de generación de valor partiendo de 1) la creación de talento humano; 2) la incorporación de capital privado; y 3) la realización de inversiones de carácter social en la región, todo ello, bajo un esquema de gobernanza que convoque a los diferentes actores e interesados.

Por último, se adelantará un plan de conexión transversal entre la franja andina y el litoral, mediante la intervención, por parte del Invías, de corredores que conecten los nodos de desarrollo situados en la zona andina de la región Pacífico con su litoral, como: mantenimiento y rehabilitación de Cali-Loboguerrero (que se conecta con Buenaventura) a través del programa de intervenciones integrales que se encuentra estructurando actualmente y que espera implementar en los próximos 8 años; mejoramiento y rehabilitación del sector Pasto-Tumaco, que culminará durante la siguiente vigencia, y la pavimentación de los corredores de acceso a Chocó (Medellín-Quibdó y Pereira-Quibdó), dando continuidad al Programa Corredores de Prosperidad.

## **2) Estructurar e implementar un sistema multimodal que provea a la comunidad el acceso efectivo a los servicios básicos así como facilidades de integración con nodos de desarrollo regional**

Con el fin de aprovechar la oportunidad de transporte que ofrece la región y procurar un sistema eficiente que garantice la movilidad de los habitantes, el Ministerio de Transporte, a través del Invías, en coordinación con los departamentos y municipios del litoral y con base en la actualización y complementación de los estudios que actualmente adelanta, estructurará un plan de intervenciones de corto plazo (2014-2018) y de mediano plazo (2024), en los canales navegables y nodos de acceso (muelles y malecones) del sistema de esteros del Pacífico que permita implementar el sistema integrado de transporte fluvio-marítimo del Pacífico sur.

En complemento, a través de la Aeronáutica Civil, se estructurará e implementará un programa de atención a aeropuertos regionales que permita dotar de conectividad por modo aéreo, en al menos 12 poblaciones de litoral en el corto plazo (2014-2018), dentro de las cuales se encuentran Bahía Solano, López de Micay, El Charco y Cartago.

Por último, se priorizarán, a través de los contratos plan entre la Nación y los departamentos, los proyectos de integración regional que permitan conectividad con los corredores de comercio exterior anteriormente mencionados.

## **4. Metas y productos**

### **Objetivo 1: Disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómica entre el litoral y la franja andina del Pacífico.**

#### **1) Reducir la pobreza multidimensional**

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta 2018</b>
Indicador de convergencia intrarregional (ICIR)	44,00 %	29,00 %

IPM regional	25,3 %	18,3 %
--------------	--------	--------

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de mortalidad infantil ( por 1.000 nacidos vivos)	24,79	18,5
Cobertura de vacunación con tercera dosis de DPT en niños menores de un año	88,1 %	95 %
Departamentos que implementan el nuevo sistema de información nominal del PAI	0	4
Tasa de cobertura bruta en educación media	73,31 %	86,64 %
Estudiantes matriculados en programas de educación flexible en la región	404.056	481.979
Sedes educativas rurales con modelos educativos flexibles	5.515	6.579
Cupos en formación integral del Sena para la región Pacífico	835.623	915.000

**2) Mejorar las condiciones de habitabilidad, la provisión de servicios públicos y gestión de residuos sólidos en la región.**

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de municipios y ANM conectados a la red de alta velocidad	0	11
Personas con acceso a agua potable en la zona rural	1.296.000	1.456.000
Personas con manejo adecuado de aguas residuales en la zona rural	1.259.000	1.489.000
Soluciones de vivienda rural entregadas	0	27.019
Personas beneficiadas con proyectos que mejoran provisión, calidad y continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado	0	498.000
Municipios que disponen de un sitio adecuado de disposición final existente	88	93
Porcentaje de residuos sólidos municipales aprovechados	13 %	17 %
Déficit cualitativo en vivienda	1,60 %	1,20 %
Viviendas urbanas mejoradas	307	5.000
Iniciaciones de vivienda con apoyo del SFV de Fonvivienda	15.848	20.000

- 3) Diseñar e implementar un arreglo institucional que atienda las necesidades de la región y contemple dentro de sus líneas de acción el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
% de implementación de Plan Todos Somos PaZcífico	0 %	100 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios con bajo desempeño integral	27	21

**Objetivo 2: Incentivar el crecimiento de actividades económicas para el desarrollo endógeno del litoral.**

- 1) Reducir los conflictos de uso del suelo mediante la concertación e implementación de un modelo de territorio en función del ordenamiento productivo, la realización de procesos agrarios que faciliten el acceso y aprovechamiento de la tierra, y la articulación de instrumentos de ordenamiento territorial

Metas intermedias	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas de áreas protegidas de la región Pacífico incorporadas en el Sinap	2.468.243	2.826.243
Km <sup>2</sup> de zonas marino-costeras con plan de ordenación y manejo formulado	0	28.000

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Familias formalizadas de los derechos de propiedad de la tierra para los pequeños productores de Nariño que incluye la compra de tierras (Cauca-Nariño)	0	6.443
Baldíos adjudicados (Cauca-Nariño)	0	5.580
Hectáreas de constitución de resguardos indígenas	0	6.446
Familias beneficiadas con el plan específico para el acceso a la tierra de las comunidades indígenas	0	1.700

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas con titulación colectiva a comunidades negras del Cauca	0	72.120
Hectáreas con zonificación de tierras de zonas estratégicas para usos agrícolas y forestales en escala 1: 25: 000	0	300.000
Hectáreas con distritos de riego adecuación de tierras	6.895	20.625
Hectáreas que cuentan con planes de ordenamiento y manejo de cuenca formulados incorporando elementos de riesgos.	0	40.532
POMIUACS de la región implementados	0	3

**2) Mejorar la competitividad de la producción agropecuaria, especialmente la pesca y la actividad hortofrutícola a través de la construcción de una plataforma de gestión logística**

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Centros logísticos entregados en la región del Pacífico	0	2
Procesos de innovación implementados en los sectores priorizados con rutas competitivas	0	4

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pescadores formados en marinería, artes de pesca y mecánica y mantenimiento de embarcaciones	14.000	17.000
Centros de acopio acondicionados de pesca en los municipios de la costa Pacífica	0	10
Rutas competitivas acompañadas en su implementación	2	6
Fases del programa de eficiencia en el uso de los recursos naturales para sectores competitivos de la región implementados,	0	3
Hectáreas con restauración ecológica en áreas afectadas por actividades de productivas de alto impacto	0	1.500

**3) Mejorar las capacidades productivas y asociativas de los productores y fomentar la investigación científica para aprovechar de manera sostenible la vocación productiva de la región**

Meta intermedia	Línea base (2010)	Meta a 2018
Mecanismos de intervención integral en territorios rurales establecidos	1	2
Unidades de producción minera formalizadas en grado básico	0	200
Fases del proyecto de incremento de confiabilidad para el abastecimiento gas natural (MPCD <sup>45</sup> )	0	3

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hogares con planes de negocios	0	19.346
Alianzas productivas establecidas	36	84
Productores vinculados a programas de asociatividad y desarrollo empresarial rural	1.065	8.023
Productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral	0	68.000
Hogares beneficiados con sistemas productivos con paquete tecnológico	0	5.100
Unidades de producción minera bajo el amparo de un título asistidas en lo técnico-minero, ambiental o empresarial	0	200

**Objetivo 3: Mejorar la integración del territorio mediante el incremento de la conectividad multimodal a lo largo del litoral y potencializar la región como plataforma logística estratégica, para el intercambio comercial, entre el interior del país, con Asia y el resto del Pacífico, y la accesibilidad de la población.<sup>46</sup>**

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de red vial nacional en buen estado	40 %	50 %
Aeropuertos regionales intervenidos	0	12

<sup>45</sup> Millones de pies cúbicos diarios.

<sup>46</sup> Las metas correspondientes a infraestructura de transporte no cuentan con productos regionalizables.

## Bibliografía

- Agencia Nacional de Minería. Producción Nacional de Minerales. Fecha de consulta: noviembre de 2014. Recuperado de <http://www.anm.gov.co/?q=regalias-contraprestaciones-economicas>
- Centro Nacional de Productividad y gobernaciones de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño (2014). *Presentación región Pacífico de Colombia: Tierra de paz, mar de prosperidad. Consolidación del proceso de Integración Regional del Pacífico Colombiano*. Bogotá D. C., Colombia.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina). (2012). Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 2012-2013. Bogotá D. C.: Cepal.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2013). Gran encuesta integrada de hogares, 2013. Bogotá D. C.: DANE.
- DANE. (2005). Base del censo 2005. Bogotá D. C.: DANE.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2012, noviembre). *Perfiles regionales: Datos y elementos básicos para el desarrollo regional*. Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2013) *Misión para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, 2013*. Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2014, enero). *Estrategia para el desarrollo integral del departamento del Cauca*. (Documento CONPES 3799). Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2014, julio). *Desarrollo Agropecuario de Nariño*. (Documento CONPES 3811). Bogotá D. C.: DNP.
- DNP. (2014, julio). *Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural*. (Documento CONPES 3810). Bogotá D. C.: DNP.
- DNP-DDTS (Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible). (2013). *Evaluación de Desempeño Integral*. Bogotá D. C.: DNP-DDTS.
- Ministerio de Agricultura. (2013). Evaluaciones agropecuarias municipales (EVA). Bogotá D. C.: Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Agricultura-Incoder. (2013). Bases de datos relacionados con los títulos colectivos adjudicados a las comunidades negras de la Cuenca del Pacífico. Ley 70 de 1993. Decreto Reglamentario 1745 de 1995. Años 1996-2013. Bogotá D. C.: Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Agricultura-Incoder. (2013). Bases de datos relacionados con el consolidado de constitución y ampliación de resguardos indígenas, corte 26 de septiembre de 2013. Bogotá D. C.: Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). Bases de datos relacionadas con analfabetismo y cobertura en educación media municipales, 2013. Bogotá D. C.: Ministerio de Educación Nacional.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). Bases de datos relacionadas con cobertura de vacunación DPT, 2013. Bogotá D. C.: Ministerio de Salud y Protección Social.

UNODC. (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito). (2013). *Informe de monitoreo de cultivos de coca en Colombia*. Bogotá D. C.: UNODC.

## E. Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos<sup>47</sup>

### 1. Diagnóstico

La región de los Llanos está conformada por Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vichada y Vaupés. Institucionalmente, es un territorio relativamente joven, con excepción del Meta (fundado en 1959), sus departamentos fueron erigidos en 1991 con la nueva Constitución Política de Colombia. La región alberga tres departamentos fronterizos con Venezuela y uno con Brasil.<sup>48</sup> Esta zona se caracteriza por tener distintas vocaciones productivas —forestal, acuícola, agropecuaria, eco-turística— y se considera un reservorio mundial de hidrocarburos y gas. La confluencia de actividades económicas, la importancia de los múltiples y vulnerables ecosistemas de la región y la presencia de diversos grupos étnicos, requiere que la actividad económica minero-energética —principal fuente de ingresos de la región—, y el desarrollo agropecuario agroindustrial se realice en equilibrio con el medio ambiente y la conservación del recurso hídrico; pero, sobre todo, de manera inclusiva y respetuosa con las comunidades que allí habitan. Es por esto por lo que el enfoque para el territorio de los Llanos se enmarca en el ordenamiento responsable del territorio, con el fin de que *el medio ambiente, la agroindustria y el capital humano, sean los verdaderos desencadenantes de crecimiento y bienestar para la región*.

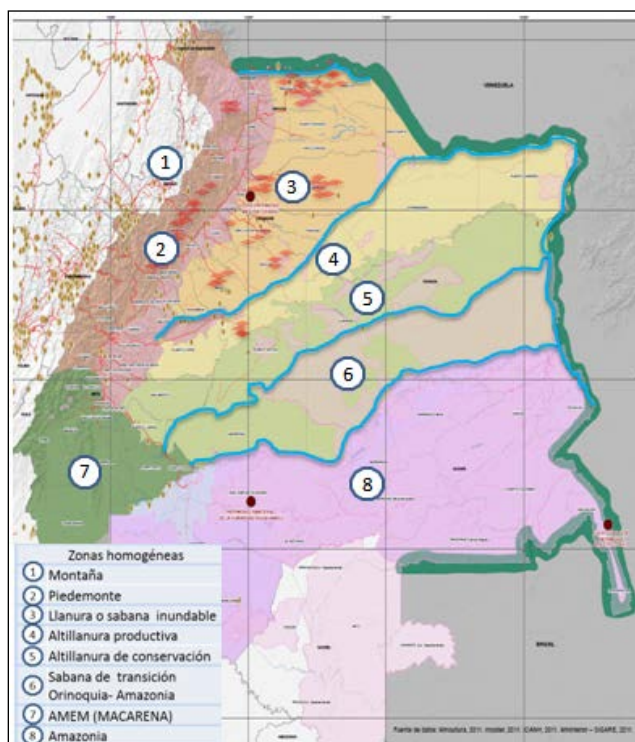
Los Llanos son una planicie heterogénea que requiere de una perspectiva diferenciada e integral del ordenamiento y del desarrollo territorial. En su interior, se identifican ocho franjas territoriales considerando criterios geográficos y ambientales: piedemonte alto, piedemonte bajo, llanura o sabana inundable, altillanura productiva, altillanura de conservación, sabana de transición Orinoquía-Amazonía, Amazonía y Área de Manejo Especial de la Macarena (véase el mapa XI-18).

---

<sup>47</sup> La propuesta de foco de desarrollo de esta región es el resultado de los elementos aportados por actores territoriales en el marco de los Diálogos Regionales para la construcción del PND 2014-2018.

<sup>48</sup> Arauca, Vichada y Guainía limitan con Venezuela al oriente, mientras que Vaupés limita con Brasil al oriente. Adicionalmente, el 14 % de los municipios de frontera se ubican en 4 departamentos de esta región (11 municipios), lo cual implica una mirada particular en este sentido.

Mapa XI-18. Áreas homogéneas del Llano



Fuente: DNP-DDTS 2014.

En materia ambiental, la región es estratégica porque alberga una gran riqueza natural en la que confluyen los sistemas y biomas Andes, Orinoquía y Amazonía. Se reconocen cerca de 156 ecosistemas (IaVH, 2004) y 11 áreas protegidas (SNPNN, 2014) que contribuyen a la conservación de la biodiversidad, al hacer parte de la reserva forestal de la Amazonía. Adicionalmente, la Orinoquía cuenta con 28 % de las existencias de agua del país (Ideam, 2010), dando cuenta del gran potencial hídrico y ambiental de la región (véase el mapa XI-19). Pese a lo anterior, la conservación de estos ecosistemas se ve amenazada por el cambio climático y por los conflictos del uso del suelo. Por otro parte, el 51 % de los hogares de las zonas no interconectadas a la red nacional eléctrica aún utilizan leña para cocción de alimentos, lo cual genera un impacto tanto en salud pública como en deforestación.

De acuerdo a los escenarios del Ideam, la región tendría uno de los aumentos en temperatura más drásticos del país, mientras que la reducción en la precipitación promedio alcanzaría un 40 % en algunas zonas (DNP-BID, 2014). Estos escenarios de variabilidad climática, generarían que los diferentes ecosistemas al interior de la región sean altamente vulnerables a incendios forestales, erosión, inundación, desertificación y pérdida de especies protegidas o endémicas.

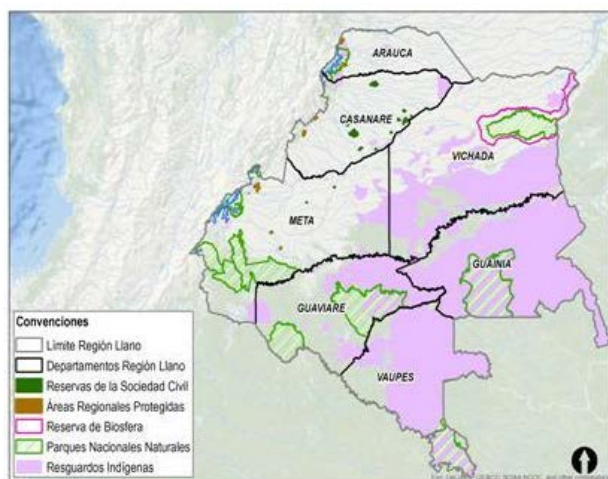
En materia demográfica, la región de los Llanos se caracteriza por su baja densidad poblacional, la cual se encuentra en 3,89<sup>49</sup> hab/km<sup>2</sup>; la región representa el 38 % del territorio continental del país pero solo alberga el 4,5 % de la población nacional. El departamento del Meta agrupa casi la mitad de la población de la región con un 44 %, seguido del departamento del Casanare con un 16,3 %. La participación de la población rural en el total de la región es 34,1 %, 11 p.p. por

<sup>49</sup> Según las proyecciones de población, en 2020 esta tasa ascendería al 4,7 %.

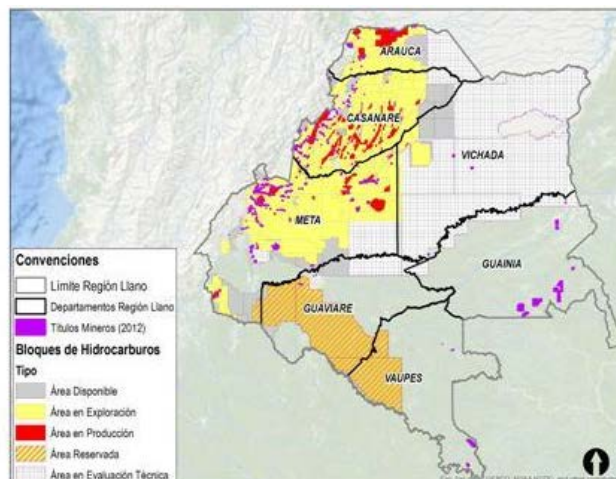
encima de la media nacional (DANE, 2012). La región se caracteriza por una importante presencia de grupos étnicos en la sabana de transición Orinoquía-Amazonía y en la Amazonía, y bajo su jurisdicción se encuentran 54.678 hectáreas de zonas mineras indígenas declaradas.

### Mapa XI-20. Llanos Orientales: bloques hidrocarburos y resguardos indígenas

#### a. Resguardos indígenas y áreas protegidas



#### b. Bloques de hidrocarburos

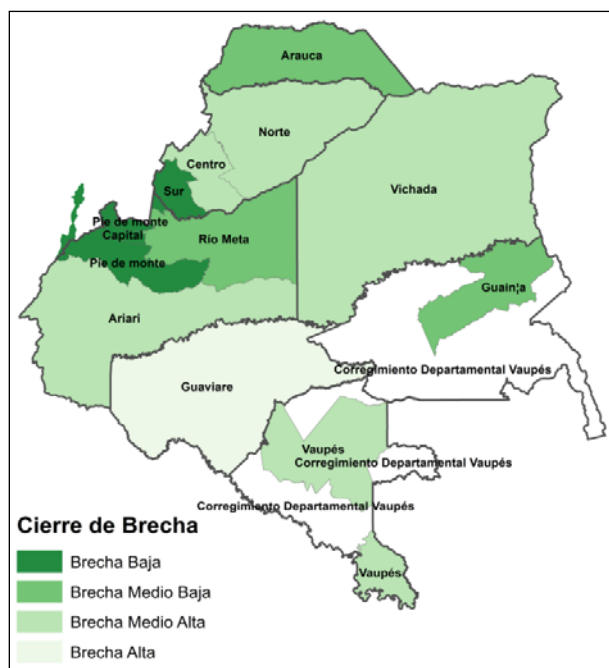


Fuente: Elaboración propia DNP 2014, con respecto a las siguientes capas de información: IGAC, 2012-13; ANH, 2014; SINAP, 2013; MADS, 2013.

En cuanto a desarrollo humano, la región debe avanzar en materia de salud, educación y vivienda. En 2013, se registran bajas coberturas en salud en los departamentos de Guaviare (73 %) y Vaupés (74 %), lejos del promedio nacional que se ubica en 90 % (MinSalud, 2014). La tasa de mortalidad infantil es una de las variables en las que el mayor esfuerzo se debe realizar para cerrar brechas, teniendo a Vaupés con el 37,3 % como el más crítico, y Casanare con el 25,2 % como el menos rezagado. En la región, 47 municipios deben cerrar brecha en dicha variable.

Con respecto a educación, la tasa de cobertura neta en educación media (TCN) evidenció que el Meta (43,2 %) y Casanare (45,5 %) se encuentran por encima del promedio nacional en este nivel (41,3 %), mientras que los departamentos de Guainía y Vaupés son los más rezagados con 9,1 % y 8,9 %, respectivamente. En 48 municipios existen brechas por cerrar en tasa de analfabetismo en mayores de 15 años, y en déficit de vivienda cualitativa (DNP, 2014). Bajo esta perspectiva, los sectores de educación, salud y vivienda serían los prioritarios para intervenir en la región, basados en las características endógenas y diferenciales del territorio (véase el mapa XI-20).

### Mapa XI-21. Esfuerzo para el cierre de brechas en los Llanos



Fuente: DNP-DDTS 2014

La subregión de la Orinoquía, que incluye las zonas geográficas piedemonte alto, piedemonte bajo, llanura o sabana inundable, altillanura productiva, altillanura de conservación y el área de la Macarena, se proyecta como una oportunidad de crecimiento para el país si se materializa un escenario de sostenibilidad entre el medio ambiente, la agroindustria y el sector minero energético. En el año 2012, la Orinoquía generó 9 % del PIB nacional, ingresos provenientes principalmente del sector de hidrocarburos, equivalente a 60,05 billones a precios corrientes, (DANE 2014). Sin embargo, cabe resaltar que el PIB regional está concentrado en los departamentos de Meta (63 %), Casanare (25,0 %) y Arauca (10 %), mientras que las economías de las zonas geográficas de transición amazónica y de la Amazonía, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada apenas contribuyen con un 2 % del PIB regional.

En el subsuelo de los Llanos se concentran las mayores reservas de petróleo y gas del país así como las cuencas hidrocarburíferas de mayor producción (ANH, 2007). Para el caso del petróleo, vale la pena mencionar que la región aporta 74,1 % de la producción nacional, 747.774 barriles en promedio por día en el 2013, albergando los dos grandes departamentos productores de petróleo del país: Meta y Casanare. El primero contribuye con 68 % del total de barriles producidos en la región; mientras que esta misma cifra para el segundo, se ubica en 23,7 % (ANH 2013). En promedio, el 64 % de la economía de Meta, Casanare y Arauca depende del sector de hidrocarburos (DDTS-DNP 2014 a partir de datos DANE). En este sentido, la alta dependencia de este sector en la región podría desembocar en un riesgo de enfermedad holandesa.

La actividad agropecuaria es la segunda actividad económica más importante de los Llanos, reconociendo su gran potencial de desarrollo. La subregión de la altillanura productiva tiene un amplio margen de expansión ya que el 5,5 % del total de hectáreas en el país con vocación agrícola se ubica en esta zona, y de estas, menos del 3 % se encuentra cultivada (DNP, 2014). No obstante, en ausencia de acciones de adaptación al cambio climático, la productividad en el

sector agropecuario se podría afectar. Por ejemplo, de acuerdo al *Estudio de impactos económicos del cambio climático* (DNP-BID, 2014), indica que por este fenómeno se podría reducir la productividad de los cultivos de arroz en Casanare en un 19,5 % y de maíz en el Meta en un 9,2 %. Asimismo, el cambio climático podría reducir la productividad de las pasturas de la región, lo que generaría pérdidas en la producción de carne y leche del 6 % anual. De igual forma, los desembarcos pesqueros de bocachico y bagre tendrían afectaciones en la cuenca del río Orinoco, producto de la variación en la precipitación.

El uso del suelo es uno de los aspectos críticos para destacar en los Llanos, en donde existe una importante superposición de competencias en las áreas de reglamentación especial (áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales —PNN—, zonas de resguardos, zonas de reserva forestal, entre otras) generando tensiones entre los distintos usos y el aprovechamiento de los recursos naturales. El 11,4 % de la región se encuentra en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El 40,7 % del territorio se encuentra bajo la figura de reserva forestal de Ley 2 de 1959. El 39,6 % del territorio corresponde a resguardos indígenas, concentrados en Guaviare, Guainía y Vaupés. Es así que de 13.082.285 hectáreas de resguardos, 1.691.280 corresponden a áreas de PNN (SNPNN, 2014), por citar un ejemplo.

Dentro de la estructura funcional de los Llanos, las ciudades y centros poblados juegan un papel complementario frente al desarrollo rural. Aun así, se presentan limitaciones de conectividad dentro de la región y con el resto del sistema de ciudades del país, existiendo altos niveles de saturación, donde la relación volumen-capacidad es cercana a 1 (CONPES 3918, 2014). Por otro lado, la región cuenta con siete ciudades principales: una en la categoría de ciudad funcional o aglomeración urbana (Villavicencio y Restrepo) y seis ciudades uninodales por su importancia administrativa o subregional (Arauca, Puerto Carreño, Inírida, Mitú, San José del Guaviare y Yopal) (CONPES 3918, 2014). Sin embargo, en términos generales existen bajos niveles de urbanización, que alcanzan un nivel medio del 76 %.<sup>50</sup>

En términos de conectividad, el territorio tiene una importante red fluvial que facilita la comunicación, sin embargo, buena parte está desarticulada con la red terrestre. Así mismo, se cuenta en total con 12.840 km de vías terciarias a cargo de los municipios que se encuentran en un estado deficiente, ya que aproximadamente el 61 % están en afirmado, el 37 % en tierra y tan solo el 2 % pavimentada (Mintransporte, 2010). Esto, sumado a la baja densidad poblacional y a la alta dispersión, dificulta la conectividad, la prestación de servicios, la provisión de infraestructura y la competitividad de las actividades económicas en general. Actualmente, los proyectos Malla Vial del Meta, Bogotá-Villavicencio (sectores 1 y 3), Villavicencio-Yopal-Arauca y Puerto Gaitán-Puerto Araujo se encuentran en estructuración por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y empresas privadas, para ejecutar los proyectos mediante mecanismos de APP. Estos corredores ayudarán a la conectividad de los Llanos Orientales con el resto del país.

En mercado laboral de la región es limitado. Los ocupados y los desocupados representan solo el 2,4% y 2,7%, respectivamente, del total nacional. En el año 2013, la tasa de desempleo promedio de la región era 10,5%, 0,9 p.p. más alta que la tasa nacional (DANE, 2013), lo que indica la necesidad de fomentar la demanda laboral.

---

<sup>50</sup> Relación entre población urbana sobre población total.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, la región recoge la mayor parte de los denominados “antiguos territorios nacionales” y varios de los territorios que no se han municipalizado. Si bien, en promedio, el resultado del IDI en 2013 se encuentra en el rango medio de calificación (69 puntos), históricamente estos resultados han evidenciado debilidades en el cumplimiento y reporte de las metas de los PMD y una alta ineficiencia en el uso de los recursos públicos en la provisión de servicios en los sectores básicos. En términos regionales, se observan diferencias entre los municipios que se encuentran ubicados en la franja del piedemonte Llanero frente a los que, ubicados en los Antiguos Territorios Nacionales, están lejos del centro del país, los resultados altos del indicador se encuentran con frecuencia en el primer grupo de municipios. Finalmente, en 2013 la Nación y el departamento de Arauca suscribieron un Contrato Plan por \$1,7 billones, de los cuales, el 63% corresponde a recursos de la Nación, con énfasis en productividad y competitividad.

En materia de seguridad, la región de los Llanos es una de las más afectadas por la presencia de grupos ilegales, siendo un corredor de movilidad de armas y drogas ilícitas. Al respecto, la región registró el 18% del total de hectáreas de cultivos de coca reportadas en 2013, concentradas en el departamento del Guaviare, conteniendo 4.725 de las 8.670 hectáreas de la región, correspondientes al 54%. (UNODC, 2014) Igualmente, se identifican como áreas problemáticas, el reclutamiento y utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en Arauca y Meta (Programa Presidencial de Derechos Humanos, 2014) y los atentados contra oleoductos y torres de energía, registrándose en 2013, en esta región, 11 de las 131 acciones de terrorismo energético en el país (Ministerio de Defensa Nacional, 2014). Por otra parte, en la subregión Amazónica se presenta actividad minera ejercida por estructuras de crimen organizado y por grupos armados ilegales. Finalmente, la extorsión a multinacionales, contratistas y pequeños comerciantes, el crecimiento del desplazamiento forzado en la región (el 54% respecto al 2012 ubicándose en 9.377 desplazados) (Defensoría del Pueblo, 2013) y el tráfico de fauna y flora, representan otras problemáticas importantes a atender.

## 2. Visión y objetivos<sup>51</sup>

Para el PND 2014-2018, los Llanos deben constituirse en un modelo de crecimiento verde en Colombia, permitiendo la gestión integral de la gran planicie donde confluyen: ecosistemas andinos, orinoquenses y amazónicos, serranías, sabanas, bosques de galería y selvas, recurso hídrico, biodiversidad, el desarrollo agropecuario, el urbano y fronterizo, el minero-energético, y la diversidad étnica y cultural.

Para ello, esta región, con zonas de expansión, contará con instrumentos de política pública que movilicen las inversiones hacia proyectos estratégicos regionales y empresariales que desarrollen esquemas que permitan la vinculación de capitales a través de alianzas productivas entre los pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios con escalas adecuadas. La región contará con la institucionalidad y la infraestructura suficiente que permita conectar y comercializar los productos locales en mercados nacionales e internacionales.

El desarrollo económico se impulsará a través de la promoción de las actividades agropecuarias, turísticas y minero-energéticas bajo estándares técnicos, ambientales y sociales y de manera

---

<sup>51</sup> Se incorporaron elementos relacionados con los sectores económicos a promover a partir de los aportes de actores territoriales en el marco de los *Diálogos Regionales para la construcción del PND 2014-2018*

responsable e inclusiva. Los emprendimientos de transformación productiva que se desarrollarán en la región, contarán con talento humano competente y capaz, producto de modelos educativos pertinentes y de calidad. Se promoverá el uso de fuentes alternativas para la generación de energía eléctrica para el consumo domiciliario e industrial de manera innovadora y sostenible con el medio ambiente. Finalmente, el modelo de desarrollo para esta región partirá y servirá a la multietnicidad y diversidad cultural presente en sus distintas zonas geográficas, especialmente las de Transición Amazónica y Amazonía.

La reconciliación, la participación ciudadana en la construcción económica, política y social de la región, el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado y la generación de oportunidades laborales, así como el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad serán medios para un país más educado, equitativo y en paz en el largo plazo. Con este fin en mente, la nación, en diálogo con el territorio propone tres objetivos: 1) transformar las condiciones para el crecimiento y desarrollo sostenible diferenciado de los Llanos como generadoras de bienestar y dinamismo económico para sus habitantes; 2) ordenar el territorio prospectivamente de acuerdo a su vocación ambiental, agrícola, minero-energética y cultural a través del aumento de las capacidades institucionales en toda la región; y 3) aumentar la movilidad social en los Llanos mediante el cierre de brechas sociales y el fortalecimiento del capital humano con especial énfasis en las vocaciones productivas relacionadas con medio ambiente, agroindustria y producción minero energética, propias de la región.

### 3. Estrategias

#### **Objetivo 1: Transformar las condiciones para el crecimiento y desarrollo sostenible diferenciado de los Llanos hacia una mayor generación de bienestar y dinamismo económico para sus habitantes.**

Para lograr este objetivo y generar bienestar a las distintas comunidades y formas de vida en las zonas geográficas que componen los Llanos, la Nación, en diálogo con el territorio propone: 1) administrar integralmente los bosques con el apoyo de los programas Visión Amazonía y Fondo Biocarbono, el recurso hídrico, y los residuos sólidos con un enfoque de cuenca que incluya los servicios públicos domiciliarios, bajo estándares técnicos y de calidad; 2) desarrollar esquemas empresariales para la distribución y comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) para la generación eléctrica y el consumo domiciliario en la región de los Llanos; 3) promover el desarrollo de una minería responsable para minerales estratégicos en las zonas geográficas de la altillanura de conservación, la zona de transición Orinoquía-Amazonía; 4) desarrollar el potencial productivo agropecuario en la altillanura, con un ordenamiento social y productivo de la propiedad que sirva de base para el desarrollo incluyente de la Orinoquía; 5) promover la inversión en la altillanura para un desarrollo económico sostenible, propiciando un entorno adecuado para los negocios que brinde seguridad jurídica, amplíe las actividades económicas, los ingresos de la población en la región y dinamice el mercado laboral; y 6) consolidar la infraestructura de transporte terrestre, fluvial y aéreo que permita la integración económica y social y la conectividad del sistema de ciudades en la Orinoquía y Amazonía. El desarrollo de estas estrategias se enmarca dentro de lo establecido en el CONPES de la Orinoquía Fase 1, altillanura.

**1) Administrar integralmente los bosques con el apoyo de los programas Visión Amazonía y Fondo Biocarbono, el recurso hídrico, y los residuos sólidos con un enfoque de cuenca que incluya los servicios públicos domiciliarios, bajo estándares técnicos y de calidad**

Para asegurar una efectiva gobernanza del agua en la Orinoquía, se mejorará la administración del recurso. Para esto, se adelantará un Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) a través de la elaboración y ajuste de los instrumentos de planeación del recurso hídrico, de los POMCAS de los ríos Guayuriba, Humea, Ariari, Ariporo, Cravo Sur, Tame, Banadía y Caranal; de la creación de áreas protegidas para el Complejo de Selvas Tropicales (Cumaribo, alto Manacacías), de las sabanas inundables de las llanuras aluviales y eólicas del piedemonte de Casanare I y II, del humedal del Lipa; de la creación de un esquema piloto de pagos de servicios ambientales en las áreas de influencia del PNN El Cocuy; y de la adopción del plan de manejo para la estrella fluvial del río Inírida. Del mismo modo, en el marco del fondo Biocarbono y la Visión Amazonia se propiciará ampliar las prácticas y tecnologías de gestión sostenible de la tierra para la protección de los bosques y la promoción de una agricultura que se adapte al cambio climático, con el objetivo de reducir y detener la deforestación para el año 2020.

Así mismo, se profundizará el conocimiento hidrogeológico, hidrológico y ambiental de la región especialmente de la subregión del piedemonte. Al mismo tiempo, se dará apoyo técnico para la formulación de planes departamentales de adaptación al cambio climático. Lo anterior, estará liderado por el MADS y por las autoridades ambientales locales.

Del mismo modo, se generarán los incentivos e instrumentos normativos para permitir el uso del agua que se extrae de la producción de hidrocarburos en los procesos agrícolas, incorporando requisitos técnicos suficientes para asegurar un agua de calidad para el riego. Lo anterior, permitirá tener una institucionalidad e instrumentos de planificación a mediano plazo, propendiendo por generar lazos de confianza para establecer acuerdos para el uso responsable del agua entre los diferentes usuarios y fomentar el desarrollo sostenible en la región.

Por otro lado, es necesario desarrollar acciones estratégicas encaminadas a fortalecer las capacidades de planificación sectorial y territorial en la región. En este sentido, se brindará asistencia técnica a los municipios para mejorar los procesos de planeación y ejecución sectorial a partir de la visión de cuenca hidrográfica y se articulará los diferentes instrumentos de planeación.

Con relación a la situación crítica de suministro para Yopal, se apoyará al Plan Departamental de Agua de Casanare para que logre focalizar las diferentes fuentes de financiación para realizar las obras de acueducto, de tal forma que garanticen el acceso con calidad y continuidad, así como un esquema sostenible de prestación del servicio.

Por último, la Nación en alianza con el territorio buscará aumentar el porcentaje de residuos sólidos que se aprovechan, mediante inversiones para el cierre y clausura de sitios no adecuados de disposición final. Así mismo, buscará la construcción de sitios que cumplan con la normatividad, particularmente en las ciudades capitales, y desarrollará estructuraciones de esquemas regionales de prestación del servicio para el caso del departamento de Arauca.

## **2) Desarrollar esquemas empresariales para la distribución y comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) para la generación eléctrica y el consumo domiciliario en la región**

Teniendo en cuenta la oferta de producción de GLP de los campos de Cusiana y Cupiagua (Casanare) y la facilidad de portabilidad de este Gas, la Nación propone la masificación de su uso en la región. Para lograr esto, se promoverá la generación de energía eléctrica con GLP en las Zonas No Interconectadas (ZNI) buscando la prestación del servicio las 24 horas del día y reduciendo la utilización de combustibles líquidos como el diésel. Así mismo, se evaluará la implementación de nuevos esquemas empresariales para la distribución y comercialización del GLP (particularmente en los departamentos de Vichada, Guaviare, Guainía y Vaupés) que propicien su uso domiciliario, como es el caso de las de Áreas de Servicio Exclusivo para la prestación conjunta de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible.

De igual forma, el Ministerio de Minas y Energía deberá diseñar un programa de masificación de GLP en zonas rurales y marginales, así como una campaña de capacitación y difusión de beneficios del GLP.

## **3) Promover el desarrollo de una minería responsable para minerales estratégicos en las zonas geográficas de la altillanura de conservación, la zona de transición Orinoquía-Amazonía**

Las Áreas Estratégicas Mineras, particularmente las ubicadas en los departamentos de Vaupés, Guainía y Vichada, corresponden a zonas con potencial de explotación de minerales estratégicos, como el Niobio, Tantalio y arenas negras. Sobre estas áreas se priorizará la realización de procesos de selección objetiva. La explotación de minerales estratégicos, así como de recursos energéticos alternativos, deberá acompañarse de procesos de concertación y consulta en aquellos lugares donde se identifiquen yacimientos o minas dentro de territorios indígenas, conforme a la ley.

El Servicio Geológico Colombiano (SGC) priorizará el programa de exploración para estas áreas, adelantando el levantamiento geofísico adecuado y la exploración geológica y geoquímica a escala de mayor detalle. Con base en la información suministrada por el SGC y a la realidad de la demanda e importancia de los minerales estratégicos, Tantalio, Niobio y arenas negras a nivel mundial, la Autoridad Minera procederá a la revisión del esquema de regalías y contraprestaciones mínimas.

Teniendo en cuenta la particularidad de la región, se hará una revisión para la definición de los esquemas de explotación, y al momento de aplicar dicho esquema se tendrán en cuenta las consideraciones especiales.

Finalmente, y con el propósito de formar adecuadamente al recurso humano de la región para que pueda desempeñarse en oficios propios del sector hidrocarburos y minas, el Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), definirán la oferta pertinente en formación titulada, así como las competencias requeridas para el recurso humano ocupado en el sector hidrocarburos.

**4) Desarrollar el potencial productivo agropecuario en la altillanura, con un ordenamiento, social y productivo, de la propiedad que sirva de base para el desarrollo incluyente de la Orinoquía**

Para aprovechar el potencial agropecuario y forestal de los Llanos, y en especial de la subregión de la altillanura productiva, en términos de disponibilidad de tierras aptas para esta actividad, se propone ordenar el territorio productiva y socialmente, de tal forma que se establezcan las condiciones propicias para una agricultura sostenible y rentable. En este sentido y con el fin de mejorar la productividad agropecuaria, se avanzará en investigaciones en temas de suelos, condiciones climáticas y tecnología que faciliten introducir y desarrollar diferentes variedades de productos más acordes a las condiciones climáticas de la región y su vocación productiva.

Así mismo, se promoverá el aprovechamiento de los baldíos que se encuentran en la zona a través de un nuevo modelo de administración de baldíos y acceso a la tierra. Esta estrategia apunta a lograr la entrega a pequeños productores de los baldíos de mejor calidad, para desarrollar en ellos, proyectos rentables y sostenibles con enfoque territorial. Aquellos baldíos de menor calidad podrán ser aprovechados mediante contratos de arrendamientos, concesión u otras modalidades que no impliquen transferencia de la propiedad, a los productores, las asociaciones, cooperativas o empresas agropecuarias que aseguren la aplicación de sistemas productivos sustentables conforme a las políticas que para el efecto determine el Gobierno Nacional.

**5) Promover la inversión en la altillanura para un desarrollo económico sostenible, propiciando un entorno adecuado para los negocios que brinde seguridad jurídica, amplíe las actividades económicas, los ingresos de la población en la región y dinamice el mercado laboral**

Se mejorará el acceso de los productores agropecuarios de la región de la altillanura a las fuentes de financiación. Particularmente, el MADR desarrollará un incentivo a la capitalización rural para la altillanura, orientado a las siguientes actividades: 1) corrección de los suelos: se otorgará un incentivo a la capitalización rural (ICR) para el enclavamiento de suelos de la región de la altillanura, el cual reconocerá los costos asociados al enclavamiento por hectárea de suelos para uso agrícola, pecuario y forestal, dando mayor prioridad a los pequeños productores; 2) sistemas de producción silvopastoril: en los proyectos desarrollados bajo sistemas de producción silvopastoril. Adicionalmente, se reconocerá el ICR a la siembra de especies forrajeras no maderables y las especies forestales maderables (especialmente teka y caucho), asociadas a la producción ganadera. El monto del ICR para estas actividades será de hasta el 40% para el enclavamiento por hectárea y estará acorde con lo establecido por tipo de productor.

El MADR focalizará recursos del certificado de incentivo forestal (CIF) para el desarrollo de proyectos forestales en la altillanura en los proyectos que cuentan con paquete tecnológicos validados en la región. Así mismo, se promoverán en la altillanura las alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores para garantizar economías de escala en la compra de insumos, mayor y mejor acceso a información de mercados, tecnología, asistencia técnica, agregación de valor y comercialización de los productos de los pequeños, así como su acceso a la propiedad sobre la tierra. También se promoverá el Programa Visión Amazonía que invertirá

recursos para desarrollar proyectos y cadenas productivas vinculadas a las metas de reducción de la deforestación.

En este mismo escenario, el Ministerio del Trabajo con el apoyo del Sena, definirá las competencias necesarias requeridas para desempeñar los oficios propios de los sectores agropecuario y forestal con altos estándares de calidad. De igual manera, el Sena realizará los ajustes pertinentes para ofrecer en la región cursos de formación en competencias laborales para estos sectores. Finalmente, el Sena generará alianzas con empresas pertenecientes a los sectores agropecuario y forestal para ampliar y modernizar los centros de formación e implementar procesos de formación dual.

Así mismo, el MinCIT apoyará la consolidación de los clústeres de cacao, cárnico, servicios auxiliares de petróleo, turismo de naturaleza, piña, *snaks* de pan de arroz y aquellos que sean trabajados con la metodología de Rutas Competitivas o Iniciativas de Refuerzo a la Competitividad durante el cuatrenio y que hayan sido priorizados por las Comisiones Regionales de Competitividad. Estas iniciativas se constituyen como un insumo para la concentración de esfuerzos desde el Gobierno Nacional en la región, de manera que se focalice la oferta de servicios y programas con el fin de maximizar los impactos sobre estos encadenamientos de acuerdo a su caracterización productiva y comercial.

Parte de este apoyo contempla la presentación ante el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCel) de alternativas para dar solución a cuellos de botella comunes a varias regiones, así como la promoción de proyectos de impacto regional que respondan a las acciones identificadas en la “hoja de ruta” ante fuentes de financiación como el Sistema General de Regalías (SGR).

#### **6) Consolidar la infraestructura de transporte terrestre, fluvial y aéreo que permita la integración económica y social, y la conectividad del sistema de ciudades en la Orinoquía y Amazonía**

En materia de infraestructura la Nación revisará el estado actual de los muelles, vías de acceso y el canal navegable, y se estructurará el proyecto para recuperar la navegabilidad del río Meta entre Cabuyaro y Puerto Carreño. Este proyecto se desarrollará mediante un esquema que contemple intervenciones en el canal navegable, muelles de interés nacional (Banqueta K822-Burrunay K489, Nueva Antioquia K282, Puerto Carreño K0) y muelles de impacto regional (Puerto Guadalupe K774, El Porvenir K613, Santa Rosalía K522, La Primavera K423, La Hermosa K452, Nueva Antioquia K282, La Venturosa K185), así como sus respectivas conexiones a la red vial nacional, departamental o terciaria (Invías, 2014).

Por otro lado, se mejorará la conectividad entre la capital del departamento del Meta y Bogotá a través del mejoramiento, construcción de segundas calzadas, rehabilitación y mantenimiento de concesiones viales de cuarta generación, proyectos que serán ejecutados a través de la Agencia Nacional de Infraestructura. Para ello la Nación desarrollará los proyectos de malla vial del Meta, Chirajara-Villavicencio, Yopal-Arauca, Puerto Gaitán-Aguazul-Sogamoso y Villavicencio-Yopal, los cuales tendrán una inversión aproximada de \$ 5.9 billones.

Adicionalmente, y con el fin de facilitar las condiciones de competitividad que ayuden a potenciar las oportunidades de esta región, el Ministerio de Transporte a través del Invías buscará

culminar el mejoramiento de carreteras de acceso a esta región como la Transversal del Sisga, Cusiana y la Macarena. Así mismo, a través de la ANI, se realizará la estructuración y puesta en marcha de las troncales Yopal-Arauca y Perimetral de Oriente, así como la consolidación del corredor Bogotá-Villavicencio.

Respecto a la infraestructura de transporte aéreo en regiones apartadas de esta región, la Nación facilitará el movimiento de pasajeros y carga, a través del mejoramiento y mantenimiento de las pistas de los aeródromos de las zonas más apartadas, las cuales cuentan únicamente con este medio de transporte en condiciones aceptables de operación. En este sentido, se prevé intervenir: un aeródromo en Casanare y Meta; 2 en Guaviare y Guainía; 5 en Vichada y 14 en Vaupés (Aeronáutica Civil, 2014), los cuales tienen un costo aproximado de inversión de 41.000 millones de pesos.

En lo relacionado a las TIC se destaca que estas permiten superar las barreras geográficas, existentes en la región de Llanos por la dispersión poblacional. Es por ello que se requiere fortalecer la estrategia Gobierno en Línea. En este sentido, se implementará una nueva estrategia más abierta que permita la participación del sector privado y los ciudadanos, promoviendo la transparencia y participación, propias de los modelos de gobierno abierto y electrónico. No obstante, para lograr lo anterior se requiere aumentar los niveles de cobertura y acceso a internet en la región, lo que les permitirá beneficiarse de la estrategia nacional de Gobierno en Línea, haciendo uso de trámites y servicios de impacto social en línea.

**Objetivo 2: Ordenar el territorio prospectivamente de acuerdo a su vocación ambiental, agrícola, minero-energética y cultural, a través del aumento de las capacidades institucionales en toda la región.**

Dada la riqueza y diversidad natural y cultural de la región de los Llanos, se hace necesario fortalecer las capacidades de sus territorios, bien sea municipios, departamentos o entidades territoriales indígenas (ETI), para que propendan por un uso adecuado del suelo y un ordenamiento territorial que responda a las vocaciones productivas y a las necesidades de la gente de la región. Para esto se propone: 1) construir un modelo de desarrollo y ordenamiento prospectivo del territorio a partir de la importancia ambiental de sus recursos naturales, en particular del agua, el potencial agroecológico y los ecosistemas de la Orinoquía y la Amazonía; 2) fortalecer la institucionalidad en el Área de Manejo Especial de la Macarena, mediante la “asociatividad” territorial, con visión de largo plazo; y, 3) implementar un modelo administrativo y de desarrollo para las áreas no municipalizadas en Guainía y Vaupés que realice la transición de territorios indígenas a ETI.

**1) Construir un modelo de desarrollo y ordenamiento prospectivo del territorio a partir de la importancia ambiental de sus recursos naturales, en particular del agua, el potencial agroecológico y los ecosistemas de la Orinoquía y la Amazonía**

La construcción del Modelo de Desarrollo y Ordenamiento Prospectivo (MDOP) para la región se realizará mediante un ejercicio de convergencia de las distintas visiones prospectivas a escala nacional, regional y subregional, con el liderazgo técnico de la Secretaría Técnica de la

Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), y el Comité Especial Interinstitucional (CEI) integrado por las entidades nacionales, regionales, departamentales, subregionales y locales. Para ello se promoverá un acuerdo entre las instituciones participantes para establecer la ruta, el alcance y los compromisos para la formulación del MDOP. Igualmente, se abrirán espacios de intercambio de información y generación de conocimientos sobre las dinámicas actuales, tendencias futuras y apuestas del desarrollo sostenible de la región en sus diferentes dimensiones (geográfica, ambiental, económico, sociocultural, político institucional). Para la concreción del MDOP de los Llanos se elaborará una agenda de cooperación multinivel, nacional, regional, subregional y local, la cual permitirá coordinar y complementar recursos, capacidades técnicas, políticas e institucionales para que los distintos instrumentos de planeación, bien sea una política nacional de ordenamiento territorial, directrices departamentales y planes de desarrollo y ordenamiento de distintas autoridades territoriales y ambientales, guarden coherencia y desarrollen el modelo propuesto.

En este contexto, el departamento del Meta juega un papel importante en el desarrollo de la región como parte de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) región Centro. Su participación activa —tanto en la RAPE región Centro como en la construcción del MDOP— permitirá contar con un generador de conocimiento y de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para integrar el territorio, promover el desarrollo incluyente y reducir las desigualdades sociales y territoriales.

De manera complementaria, es necesario el desarrollo de las capacidades institucionales de las entidades territoriales que conforman la región, entendiendo que es necesario hacer énfasis en su consolidación para garantizar la prestación efectiva de los servicios a las comunidades que allí habitan y así mismo las garantías que el desarrollo de la actividad económica demanda. El desarrollo de esta estrategia contempla el cumplimiento de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad y los distintos grados de desarrollo que hoy muestran tanto los departamentos como los municipios. Así, la elección de la modalidad más adecuada (asistencia técnica, capacitación o acompañamiento) dependerá de la situación actual de cada departamento y de los municipios que hagan parte de él. Esto es, la Nación, en conjunto con los departamentos y los respectivos municipios diseñará planes particulares de acción para los municipios de acuerdo a sus fortalezas y debilidades técnicas.

El énfasis del desarrollo del programa en la región contemplará: el fortalecimiento de los equipos de asistencia técnica de las gobernaciones a través de procesos de asistencia técnica y construcción conjunta de herramientas e instrumentos destinados al acompañamiento a municipios; el desarrollo de estrategias para la fortalecer la efectiva participación de la sociedad civil en la planeación, seguimiento y control de la gestión territorial; el fortalecimiento de las instancias, instrumentos y herramientas de monitoreo, seguimiento y control a la planeación y ejecución de programas y proyectos; el apoyo de la actualización de catastros en municipios con menor dinámica de recaudo por concepto de impuesto predial; y el acompañamiento, asistencia técnica *in situ* y capacitación a territorios indígenas para el fortalecimiento de capacidades institucionales para la administración directa de recursos del SGP.

## **2) Fortalecer la institucionalidad en el Área de Manejo Especial de la Macarena, mediante la asociatividad territorial, con visión de largo plazo**

El Gobierno nacional acompañará técnicamente a las autoridades nacionales, regionales y locales que hacen parte del Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM): 4 Parques Nacionales Naturales PNN (Sierra de la Macarena, Tinigua, Cordillera de los Picachos y Sumapaz); 3 Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales (DMI) (Ariari-Guayabero; Macarena norte y Macarena sur); dos gobernaciones (Meta y Guaviare); 19 municipios: 16 del Meta y 3 de Guaviare, Grupo Gestor<sup>52</sup> del AMEM y demás autoridades y actores que habitan o convergen en el AMEM.

El acompañamiento buscará explorar conjuntamente la identificación e implementación de una de las figuras asociativas territoriales previstas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Lo cual implicará previamente formular una visión compartida de futuro del AMEM y proyectar su desarrollo de acuerdo con las características geográficas, ambientales, económicas, socioculturales, políticas e institucionales de la Serranía de la Macarena.

A través de la figura acordada con los actores locales y regionales, así como con la visión de futuro compartido sobre la Macarena, se establecerá una agenda regional para alinear acciones, recursos e instrumentos de planeación y ordenamiento territorial de los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local) y así generar dinámicas de mayor impacto y, paralelamente, conservar y promover el desarrollo sostenible, dando prioridad a la vocación ambiental del AMEM.

Adicionalmente y reconociendo que el turismo cumplirá un papel protagónico en la construcción de paz, el MinCIT liderará la iniciativa denominada Turismo, Paz y Convivencia, contenida en su Plan Sectorial de Turismo. Dentro de esta iniciativa, se fortalecerán y visibilizarán territorios de paz a través de un programa especial de mercadeo social para apoyar su desarrollo integral, incluyente y sustentable, junto con el desarrollo de modelos de negocios y su incorporación en las campañas de promoción nacional e internacional, en la medida en que adecuen su oferta exportable.

## **3) Implementar un modelo administrativo y de desarrollo para las áreas no municipalizadas en Guaviare, Vichada, Guainía y Vaupés que realice la transición de territorios indígenas a las ETI**

Partiendo de la autonomía adquirida en el Decreto Transitorio 1953/2014 que transfiere directamente a los resguardos indígenas los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de asignación especial y los recursos del SGP con destinación específica para educación, salud y agua potable, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 propone avanzar en la reglamentación del dicho decreto en la operatividad, funciones, estructura y competencias de aquellos territorios indígenas que decidan asumir la administración directa de dichos recursos.

---

<sup>52</sup> El Grupo Gestor es una alianza entre actores institucionales y comunitarios para el diálogo, la reflexión y la acción articulada alrededor del ordenamiento territorial y ambiental en el AMEM, en el cual participa la cooperación alemana con el programa SerMacarena. Sus campos de acción son: 1) intercambio de información y reflexiones; 2) promoción de la acción colaborativa; 3) sensibilización e incidencia; 4) desarrollo y fortalecimiento de capacidades; 5) monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. El grupo se reúne aproximadamente una vez al mes y ha conseguido mantener esta regularidad desde abril de 2012.

Para esto, se elaborará un decreto reglamentario del Decreto Transitorio 1953/2014 donde se priorizarán 40 asociaciones de cabildos, con una población aproximada de 300 resguardos con presencia en los departamentos de Meta, Arauca, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés.

De manera complementaria, se promoverá la expedición de una norma que ponga en funcionamiento los territorios indígenas con fundamento en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política de Colombia de 1991. Mediante esta, se atribuirán competencias a los territorios indígenas y sus autoridades propias en las áreas no municipalizadas que se caracterizan por 1) la dispersión demográfica; 2) vastas zonas rurales; 3) alta presencia de pueblos indígenas; y, 4) debilidad de la presencia institucional. En este sentido, a través de las competencias de los territorios indígenas se busca promover el ejercicio de la autonomía administrativa, ampliando facultades a las actuales autoridades territoriales indígenas (ATI) que garanticen el goce de los derechos fundamentales, así como el respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural.

Para este ejercicio, el Ministerio del Interior, la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación se encuentran desarrollando el Decreto de Áreas no municipalizadas<sup>53</sup> el cual, una vez sancionado, servirá para implementar un piloto de una zona especial de inversión y consolidación indígena, la cual se reconocerá como ETI y no como municipio.

**Objetivo 3: Aumentar la movilidad social en los Llanos mediante el cierre de brechas sociales y el fortalecimiento del capital humano con especial énfasis en las vocaciones productivas relacionadas con medio ambiente, agroindustria y producción minero energética, propias de la región.**

Aunque existen iniciativas encaminadas a la mejora de los indicadores sociales de la región, tales como el Contrato Plan de Arauca que contempla acciones de primera infancia, salud y educación, es importante desarrollar nuevas estrategias que permitan una verdadera movilidad social en el Llano. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 plantea las siguientes estrategias con las cuales se espera fortalecer el capital humano y por ende reducir las brechas sociales persistentes en la región: 1) implementar el modelo de atención diferencial en salud para zonas apartadas con población dispersa y mediante el mejoramiento de la capacidad resolutoria de los prestadores de servicios; y 2) mejorar la cobertura y permanencia en educación en los niveles de básica y media. 3) Fortalecer la situación nutricional de los habitantes de la región, especialmente en la población más vulnerable. El consolidado de logros en el cierre de brechas, se reflejará en un indicador de convergencia intrarregional, propuesto por el DNP.

**1) Implementar un modelo de atención diferencial en salud para zonas apartadas con población dispersa mediante el mejoramiento de la capacidad resolutoria de los prestadores de servicios**

Dadas las significativas inequidades territoriales en materia de oferta pública en salud, se implementará un piloto, en el departamento del Guainía, del modelo de salud para zonas

---

<sup>53</sup> Véase el capítulo Centro-Sur-Amazonía.

alejadas con población dispersa, mediante la adecuación y reglamentación de condiciones diferenciales para la operación del aseguramiento, la prestación de servicios, el recurso humano, la información, la infraestructura física y tecnológica y la integración de los saberes tradicionales.

Este modelo busca reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de esta región del país, al tiempo que se acerca la oferta de servicios de salud a las comunidades, se fortalecen la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y se mejoran la oportunidad y pertinencia de la prestación del servicio. La implementación del piloto del modelo de prestación de servicios de salud diferencial para zonas con población dispersa en la Guainía tiene tres componentes: diseño (33,3 %), implementación (33,3 %) y evaluación (33,3 %).

Adicionalmente, en el marco del Contrato Plan Arauca, se mejorará la cobertura y calidad de los servicios de salud en la región, así como se fortalecerá la red hospitalaria y la dotación en centros de salud en el departamento.

## **2) Ampliar la cobertura y permanencia en educación en los niveles de básica y media a través de la implementación del Programa Modelos Educativos Flexibles**

Para mejorar la cobertura y permanencia en educación básica y media, se propone que más sedes educativas de la región Llanos cuenten con el Programa Modelos Educativos Flexibles (MEF) para que más niños y jóvenes de poblaciones diversas y en riesgo de vulnerabilidad accedan a estos niveles educativos. Dado que la educación tradicional impartida en la región no ha logrado mejorar estos indicadores y dadas las brechas que aún persisten entre la población en área rural y urbana, se plantea que, a través de propuestas pedagógicas propias, pertinentes y diferenciadas, se brinden las condiciones que permitan la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo, así como mejorar coberturas, eficiencia y calidad de los contenidos ofrecidos y la promoción de los estudiantes a niveles de formación superior. El MEN, de acuerdo con las necesidades en los departamentos que conforman la región, definirá la ampliación de la oferta de MEF en los establecimientos educativos, en especial los que se encuentran ubicados en zonas rurales.

## **3) Fortalecer la situación nutricional de los habitantes de la región, especialmente en la población más vulnerable**

Con el fin de mejorar la situación nutricional en la región Llanos, se fomentará el consumo de alimentos ricos en energía y micronutrientes en niños y niñas menores de cinco años y en mujeres gestantes, se implementará el Programa de Fortificación Casera con Micronutrientes en polvo, entre otros, complementado con jornadas masivas de desparasitación antes de iniciar el suministro de los micronutrientes en polvo.

Adicionalmente, se fortalecerán las intervenciones de recuperación nutricional con un enfoque comunitario. Lo anterior, acompañado de estrategias de información, educación y comunicación (IEC), para la promoción de la salud y prevención de las enfermedades asociadas a la desnutrición.

#### 4. Metas y productos

**Objetivo 1: Transformar las condiciones para el crecimiento y desarrollo sostenible diferenciado de los Llanos como generadoras de bienestar y dinamismo económico para sus habitantes.**

- 1) Administrar integralmente los bosques con el apoyo de los programas Visión Amazonía y Fondo Biocarbono, el recurso hídrico y los residuos sólidos con un enfoque de cuenca que incluya los servicios públicos domiciliarios, bajo estándares técnicos y de calidad en la Orinoquía

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas con instrumento de planificación ambiental formulado	0	1.209.902

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas con plan de ordenamiento de cuencas hidrográficas POMCA formulado	0	319.902
Hectáreas de áreas protegidas de la región de Llanos incorporadas en el SINAP	4.991.680	5.169.682

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de municipios con sistemas de tratamiento adecuado de residuos	72 %	78 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios que disponen en un sitio adecuado de disposición final existente	41	43

- 2) Desarrollar esquemas empresariales para la distribución y comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) para la generación eléctrica y el consumo domiciliario en la región Llanos

Meta intermedia	Línea base	Meta a
-----------------	------------	--------

	(2013)	2018
Disponibilidad de GLP(barriles por día)	9.300	16.800

- 3) Establecer el esquema de explotación responsable para minerales e hidrocarburos estratégicos en las subregiones de la altillanura de conservación, la zona de transición Orinoquía-Amazonía, y las zonas de minería indígena

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Nuevas áreas con información sobre cartografía geológica en los Llanos a escala 1:100.000 (km²)	0	16.800
Áreas con información geofísica asociado a minerales estratégicos (Km²)	161.374	233.924

- 4) Desarrollar el potencial productivo agropecuario en la altillanura, con un ordenamiento, social y productivo de la propiedad que sirva de base para el desarrollo incluyente de la Orinoquía

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas estratégicas para el desarrollo de sistemas productivos zonificadas a escala 1:25.000	0	500.000
Predios rurales actualizados catastralmente	49.392	96.000
Predios formalizados y entregados para el desarrollo rural	0	6.522

- 5) Promover la inversión en la altillanura para un desarrollo económico sostenible, propiciando un entorno adecuado para los negocios que brinde seguridad jurídica, amplíe las actividades económicas, los ingresos de la población en la región y dinamice el mercado laboral

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas sembradas de cultivo priorizado	80.167	553.533
Hectáreas mejoradas con ICR	N.D	119.919

Hectáreas reforestadas	N.D	88.000
Cupos en formación integral del Sena para la región de los Llanos	215.154	228.597

*e) Consolidar la infraestructura de transporte terrestre, fluvial y aéreo que permita la integración económica y social y la conectividad del sistema de ciudades en la Orinoquía y la Amazonía<sup>54</sup>*

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
% de la red de infraestructura vial regional en buen estado.	9%	33%
Número de municipios cubiertos por el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad (PNCV)	0	23
Aeropuertos regionales intervenidos	0	25

**Objetivo 2: Ordenar el territorio prospectivamente de acuerdo a su vocación ambiental, agrícola, minero-energética y cultural, a través del aumento de las capacidades institucionales en toda la región.**

- 1) Construir un modelo de desarrollo y ordenamiento prospectivo del territorio a partir de la importancia ambiental de sus recursos naturales, en particular del agua, el potencial agroecológico y los ecosistemas de la Orinoquía y la Amazonía

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta 2018
Municipios con puntos críticos de deforestación controlado (Meta y Guaviare)	0	3

Producto	Línea base (2013)	Meta 2018
Municipios con bajo desempeño integral	15	11

<sup>54</sup> Las metas correspondientes a infraestructura de transporte no cuentan con productos regionalizables.

- 2) Fortalecer la institucionalidad en el Área de Manejo Especial de la Macarena mediante la asociatividad territorial, con visión de largo plazo.

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios con programas de reforestación implementados en el área del manejo especial de la macarena AMEM.	0	19

- 3) Implementar un modelo administrativo y de desarrollo para las áreas no municipalizadas en Guaviare, Vichada, Guainía y Vaupés que realice la transición de territorios indígenas a las ETI

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pilotos de zonas especiales de inversión y consolidación indígena para áreas no municipalizadas estructurados e implementados en los departamentos de Vaupés y Guainía	0	2

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Asociaciones de cabildos incluidas en el decreto reglamentario de competencias y funciones para la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones de asignación especial y de los recursos de destinación específica de educación, salud y agua potable y saneamiento básico	0	40

**Objetivo 3: Aumentar la movilidad social en los Llanos mediante el cierre de brechas sociales y el fortalecimiento del capital humano con especial énfasis en las vocaciones productivas relacionadas con medio ambiente, agroindustria y producción minero energética, propias de la región.**

- 1) Implementar el modelo de atención diferencial para zonas apartadas con población dispersa y mediante el mejoramiento de la capacidad resolutoria de los prestadores de servicios

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Indicador de convergencia intrarregional (ICIR, brechas)	39,4 %	31,4 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Razón de mortalidad materna (TMM)	60,67	54,24
Componentes implementados del piloto del modelo de prestación de servicios de salud diferencial para zonas con población dispersa en la Guainía	0	3
Cobertura de vacunación con tercera dosis de DPT en niños menores de un año	86,5 %	95 %

**2) Ampliar la cobertura y permanencia en educación en los niveles de básica y media a través de la implementación de Modelos Educativos Flexibles**

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de cobertura bruta de educación media	73 %	84,33 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Estudiantes matriculados en programas de educación flexible en la región llanos	109.658	135.964
Sedes educativas rurales con modelos educativos flexibles.	251	311

## Anexo

**Tabla XI-9. Componentes de desarrollo territorial estudiados a nivel departamento**

Región Llanos			
Tipologías Departamentales			Tipologías Municipales
Tipo Departamental	Departamento	Entorno	Tipología
A	-	Desarrollo Robusto	No. de Municipios
B	-	Desarrollo Robusto	Participación en total %
C	Meta,	Desarrollo Intermedio	Entorno
D	Casanare,	Desarrollo Intermedio	
E	Guainía,	Desarrollo Intermedio	
	Vaupés,	Desarrollo Intermedio	
	Guaviare,	Desarrollo Incipiente	
	Vichada,	Desarrollo Incipiente	
	Arauca	Desarrollo Incipiente	
Total General	7		

## Referencias

- ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos). (2007). *Colombian Sedimentary Basins: Nomenclature, boundaries and petroleum geology, a new proposal*. Bogotá D. C.: ANH.
- ANH. (2013). *Producción fiscalizada de crudo 2013*. Bogotá D. C.: ANH.
- Defensoría del Pueblo. (2013). *Sistema de Alertas Tempranas (SAT)*. Bogotá D. C.: Defensoría del Pueblo.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) (2014). *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 total departamental por área*. Bogotá D. C.: DANE. Recuperado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>
- DANE. (2014). *Cuentas Departamentales, Valor agregado, por ramas de actividad económica, a precios constantes de 2005 por encadenamiento año 2012, Miles de millones de peso*. Recuperado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-departamentales>.
- DANE. (2014). *Incidencias de pobreza, pobreza extrema y coeficiente de Gini 2010-2013, 23 Ciudades*. Recuperado en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/pobreza>.
- DNP y BID (Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo) (2014). *Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia*. Bogotá D. C.: DNP, BID.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Política para el Desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura-Fase I*. (Documento CONPES 3797). Bogotá D. C.: DNP. Recuperado en <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx>
- DNP. (2014). *Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia*. (Documento CONPES 3819). Disponible en <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/Paginas/documentos-conpes.aspx>
- DNP. *Índice de desempeño integral*, disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>
- Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia). (2010). *Estudio Nacional del Agua 2010*. Bogotá D. C.: Ideam.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2004). *Sistema de indicadores de seguimiento de la política de biodiversidad en la Amazonia colombiana: Aspectos metodológicos y resultados, serie: Indicadores de seguimiento y evaluación de la política de biodiversidad*. Bogotá D. C.: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- MSPS (Ministerio de Salud y Protección Social). (2014). *Base Única de Afiliados con (BDUA) con corte a Diciembre 31 de 2014*. Bogotá D. C.: MSPS.

Ministerio de Transporte y Subdirección Terciaria y Férrea de Invías. (2010). *Inventario indicativo de red terciaria por departamento*. Bogotá D. C.: Ministerio de Transporte.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito). (2014, junio). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2013*. Bogotá D. C.: UNODC.

Programa Presidencial de Derechos Humanos (2014), Observatorio de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención de Reclutamiento. *Análisis de las dinámicas de reclutamiento ilícito y la utilización: insumos para la prevención municipal 2014*. Recuperado de [http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2014/priorizacion\\_web3.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2014/priorizacion_web3.pdf)

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV (2013). Red nacional de información. Recuperado en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>

## **F. El Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental<sup>55</sup>**

### **1. Diagnóstico**

La región Centro-Sur-Amazonía, integrada por los departamentos de Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo y Amazonas, es un territorio que combina una destacada vocación agropecuaria y un patrimonio ambiental reconocido en el mundo como la Amazonía colombiana y el Macizo colombiano. Sin embargo, el potencial agrícola y aquel que ofrecen sus ecosistemas estratégicos, requieren de mayor desarrollo: los suelos de vocación agrícola deben ser mejor aprovechados y la diversidad de recursos naturales y culturales disponibles está aún por ser identificada y valorada. De otra parte, la región ha sido altamente afectada por los conflictos y la violencia que aquejan al país. Estos factores han limitado las oportunidades para el desarrollo de su población, generando grandes brechas frente a las zonas más desarrolladas del país. Por sus características, se plantea orientar la región Centro-Sur-Amazonía del país hacia el *desarrollo del campo, la conservación de su patrimonio ambiental y cultural, y el fortalecimiento del capital humano y social de su población*, como generadores de un territorio de oportunidades y paz.

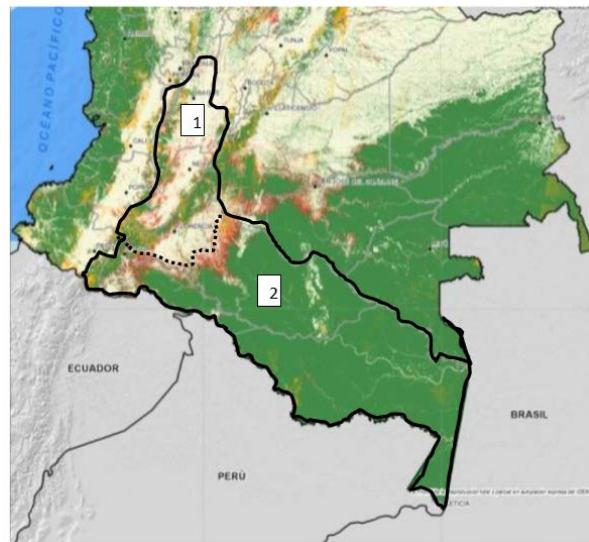
En la región se definen dos grandes franjas territoriales, la franja andina y la franja amazónica (véase el mapa XI-21). La primera abarca Huila, Tolima y parte (occidental) de Caquetá y Putumayo. Es una zona predominantemente montañosa con importantes desarrollos agropecuarios y recursos minero-energéticos. En el futuro, esta franja será un punto estratégico para el país en materia de conectividad: el corredor vial y de comunicaciones que circula de sur a norte en esta subregión es el eje de articulación entre el sur y centro del país; es además paso obligado para la conexión de la Orinoquía con el Pacífico.

---

<sup>55</sup> La propuesta de foco de desarrollo de esta región es el resultado de los elementos aportados por actores territoriales en el marco de los *Diálogos Regionales para la construcción del PND 2014-2018*.

La segunda franja es la amazónica, ubicada al suroriente. En ella se ubica uno de los patrimonios ambientales más importantes del país y se concentran la mayoría de los pueblos indígenas de la región, conformando una riqueza cultural de gran valor por la diversidad de sus lenguas y tradiciones. La franja amazónica hace parte de la región natural amazónica colombiana que comprende los territorios completos de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, y parte de los territorios de Vichada, Meta, Cauca y Nariño. Como unidad ambiental, ecosistémica y sociocultural deberá ser interpretada en su conjunto y bajo el entendimiento de las relaciones y funciones entre los suelos, el clima, la vegetación y en general los socioecosistemas.

**Mapa XI-22. Franjas de la región Centro-Sur-Amazonía sobre cobertura boscosa 2010-2012**

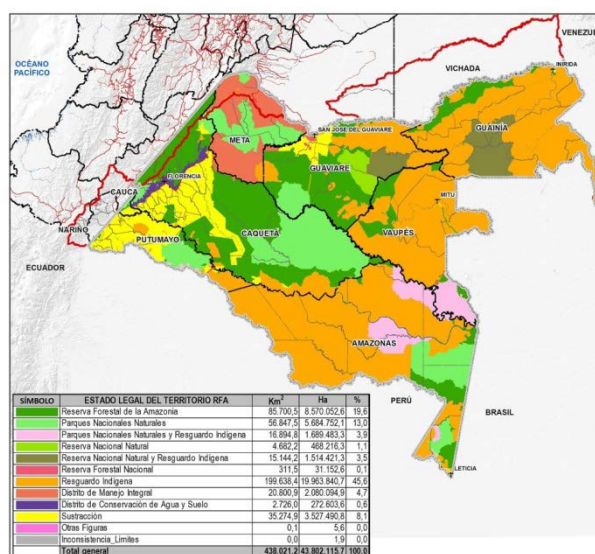


Fuente: DNP e IDEAM

En Centro-Sur-Amazonía la complejidad social es alta, con habitantes urbanos, población campesina de origen mestizo, población indígena y población afrodescendiente, en especial en el departamento de Putumayo. Adicionalmente, el proceso de ocupación de la zona del piedemonte amazónico se está constituyendo en una unidad geográfica de gran importancia por la presencia de las principales ciudades y cabeceras municipales, la intervención de las partes altas de la cordillera oriental con la consecuente pérdida de coberturas vegetales, la afectación en los nacimientos de los principales ríos que drenan a ambas cuencas —Magdalena y Amazonas— y el severo cambio de paisaje.

El 87,3 % del territorio de la región Centro-Sur-Amazonía está ocupado por zonas con reglamentación especial: 16 parques nacionales y 37 áreas regionales protegidas. La región cuenta con la reserva Forestal Central, en la subregión Andina y la reserva Forestal de la Amazonía, sumando en total 23.360.967 ha (véase la figura F.2). El Centro-Sur-Amazonía se destaca por la riqueza de sus recursos biológicos, su biodiversidad y la oferta de servicios ambientales que está presta al país y al mundo: mitigación del cambio climático, regulación del clima, producción de oxígeno, balance hídrico, productos forestales (frutos, fibras), hábitat de especies únicas en el mundo y ecoturismo. Por esto y con el ánimo de definir una mejor gestión de los ecosistemas estratégicos del Macizo Colombiano, el Gobierno nacional está llegando a los acuerdos finales para la aprobación de un CONPES del Macizo Colombiano.

## Mapa XI-23. Estado legal del territorio de la reserva forestal Amazonía



Fuente: MADS.

El Centro-Sur-Amazónica es una región con grandes diferencias poblacionales y en su desarrollo urbano y rural. El 74,3 % de la población se concentra en la franja andina, principalmente en los departamentos de Tolima y Huila, de los cuales el 63 % habita en zonas urbanas, en donde también hay una proporción importante de actividades industriales, educativas y comerciales. Por su parte, en la Amazonía colombiana (incluyendo Guaviare, Guainía y Vaupés, de la región Llanos) habitan 62 pueblos indígenas con un total de 112.317 habitantes, distribuidos en 192 resguardos y que ocupan 51 % del territorio amazónico.<sup>56</sup>(SINCHI, 2014). Estos pueblos cuentan con una riqueza lingüística que incluye 31 lenguas nativas —de las cuales 6 son únicas en el mundo— cuya supervivencia está en riesgo por el bajo número de hablantes (menos de 1.000 personas) (Landaburu, 2012). En esta franja también se han identificado dos pueblos<sup>57</sup> en situación de aislamiento y 15 indicios de pueblos que requieren investigaciones posteriores (Franco, 2012). Sin embargo, no existen políticas establecidas para proteger a estos pueblos, prevenir posibles contactos y actuar frente a ellos. Leticia por su parte, a pesar de su poca población (23.709 hab.) sobresale por ser punto estratégico como articulador comercial con Brasil y Perú principalmente, y es uno de los 77 municipios del Plan Fronteras.<sup>58</sup> Así mismo, las ciudades de Mocoa y Florencia son consideradas puertas de entrada a la Amazonía colombiana por vía terrestre y fluvial.

En la el mapa XI-21, la zona resaltada en blanco evidencia que la mayoría del territorio de la franja Amazonía está compuesto por áreas no municipalizadas que carecen de un ordenamiento político-administrativo definido, a pesar de corresponder en su totalidad a resguardos indígenas

<sup>56</sup> La Amazonía colombiana tiene un área de 48.316.400 ha (SINCHI, 2014).

<sup>57</sup> Yurí y nukak maku (recientemente contactados).

<sup>58</sup> El Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP) busca responder de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas y disminuir la brecha que existe en materia económica y social entre las zonas de fronteras y el resto del país. El PFP es liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), que actúa como ente articulador entre las diferentes agencias y entidades del Gobierno nacional. El PFP acoge a 77 municipios colindantes o considerados como zonas de frontera de 13 departamentos.

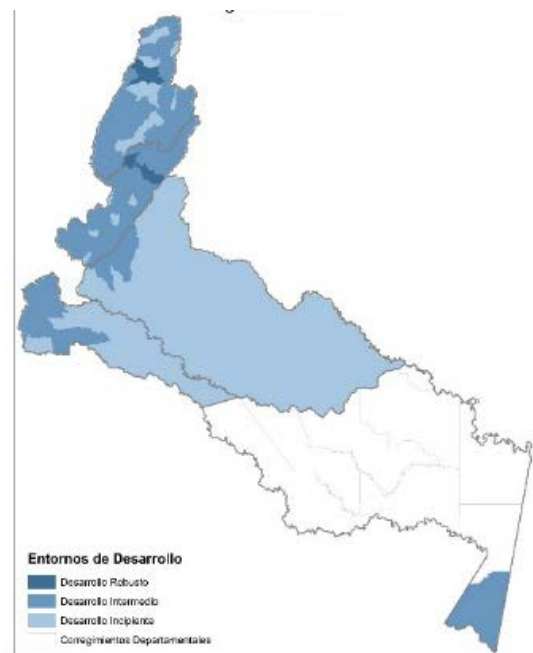
legalmente constituidos. Estos territorios cuentan con sistemas propios de gobernabilidad, ordenamiento y uso, enmarcados en los planes de vida de cada asociación de autoridades, que es necesario reconocer y articular con instrumentos de otros niveles de gobierno para armonizar regionalmente las estrategias de desarrollo, gobernabilidad y gobernanza. El vacío en el ordenamiento plantea serias restricciones en materia de gestión y dificulta la atención de las necesidades propias de los habitantes de estos territorios, dadas sus particularidades sociales y culturales. La franja está aislada casi completamente del país por vía terrestre, la red fluvial y la infraestructura aérea son las únicas vías de comunicación disponibles, en particular en los departamentos del Amazonas y Putumayo; sin embargo, la utilización de estos medios para el transporte de carga y pasajeros es muy limitada, en gran parte porque la infraestructura portuaria y aérea es precaria, la frecuencia de los vuelos es baja y los costos de este tipo de transporte son muy altos.

#### Mapa XI-24. Entornos de desarrollo y concentración de brechas en Centro-Sur-Amazónica

##### a. Esfuerzo para el cierre de brechas



##### b. Concentración de brechas



Fuente: DNP-DDTS.

En términos sociales, la región Centro-Sur-Amazónica presenta grandes rezagos. En pobreza por ingresos y pobreza extrema, todos los departamentos de la región superan el promedio nacional, Huila es el de mayor incidencia con un 47,3 % y un 17,9 % de su población en condición de pobreza y pobreza extrema, respectivamente. Adicionalmente, los municipios de la región Centro-Sur-Amazónica hacen parte del 50 % de los municipios del país que requieren un mayor esfuerzo para cerrar brechas (DNP, 2014), así lo evidencian los indicadores de brechas en educación, salud, vivienda, acueducto y capacidad institucional. En particular, la región presenta un elevado déficit cualitativo de vivienda (34 %, 8 puntos por encima de la media nacional), y bajos niveles de cobertura en educación y acueducto (36,7 % y 74,6 %, respectivamente, 6 puntos por debajo de la media nacional).

Al interior de la región también se evidencian grandes brechas en la prestación y acceso a servicios sociales básicos, los departamentos de la franja amazónica y la subregión del sur del Tolima son los que muestran brechas que requieren un mayor esfuerzo para ser cerradas (véanse los mapas XI-23 a y b). Dentro de los indicadores incluidos en el análisis de brechas por departamentos, el déficit cualitativo de vivienda requiere particular atención en Putumayo y Amazonas en donde se identifican 63,7 % y 50 %, respectivamente, de hogares con esta condición.

En cuanto a educación media, la situación es más aguda en Putumayo y Caquetá en donde el nivel de cobertura es de 24 % y 28 % respectivamente, más de 10 puntos por debajo de la media nacional (42 %). En cuanto a mortalidad infantil, vale la pena llamar la atención sobre el Amazonas en donde el índice es de 40,65<sup>59</sup>, a comparación de la media nacional que es de 16,8. El departamento del Putumayo requiere además un gran esfuerzo para cerrar sus brechas en cobertura de acueducto (44,4 %, 32 puntos por debajo de la media nacional. Así mismo, vale la pena llamar la atención sobre la subregión del sur del Tolima en donde es evidente el gran esfuerzo requerido para el cierre de brechas en todos los aspectos analizados (véase la tabla XI-10).

**Tabla XI-10. Indicadores sociales de los departamentos de Centro-Sur-Amazonía**

Indicador	Cobertura en educación media	Analfabetismo en mayores de 15 años	Mortalidad infantil <sup>4</sup>	Cobertura de acueducto	Déficit de vivienda cualitativo
Amazonas	32,0 %	7,8 %	40,65	60,30 %	50,6 %
Caquetá	24,2 %	11,5 %	21,49	66,20 %	44,2 %
Huila	39,4 %	9,2 %	17,61	79,60 %	29,4 %
Putumayo	28,4 %	8,00 %	20,69	44,40 %	63,7 %
Tolima	40,9 %	10,9 %	18,01	81,20 %	26,5 %
Sur del Tolima	31,6 %	18,6 %	29,16	56,2 %	54,9 %
Centro-Sur-Amazonía	36,7 %	10,1 %	18,95	74,6 %	34,0 %
Promedio Nacional	42 %	9,1 %	16,80	82,0 %	25,8 %

Fuente: DDTS-DNP, 2014.

En cuanto a la estructura productiva, la economía del Centro-Sur-Amazonía comprende varios sectores: el 46 % del PIB regional corresponde a comercio y servicios, el 5,2 % a la industria manufacturera, el 18,1 % a la minería, el 11,1 % al sector silvo-agropecuario y el 15,1 % al sector de la construcción. La mayoría de estas actividades se concentran en los departamentos de Tolima y Huila, los cuales aportan el 76,7 % del total del PIB de la región Centro-Sur-Amazonía; mientras el departamento de Amazonas aporta solo el 1,2 %. (DANE, 2013). La franja andina, de vocación agrícola, combina tanto el nivel agroindustrial (cultivos de arroz, algodón y café), como la escala familiar y de pequeños productores (cultivos de frutales, cacao y frijol, entre otros); y en ella se encuentran importantes yacimientos de petróleo, que producen 109.000

<sup>59</sup>La Tasa de mortalidad infantil se refiere al número de niños muertos por mil nacidos vivos.

barriles diarios, correspondientes al 11 % de la producción nacional, y con el potencial de aumentar esta producción, especialmente en Putumayo (ANH, 2014). Reflejo de lo anterior, es que la participación de las actividades minero-energéticas en el PIB departamental representan el 10,6 % en Tolima, el 16,6 % en Huila y el 63,8 % en Putumayo (DANE, 2013).

La franja andina enfrenta serios conflictos debido a la competencia permanente por un mismo territorio de las actividades agrícolas, la explotación de minerales y las zonas de reglamentación ambiental y cultural especial. Esto genera constantes conflictos entre la población campesina, las comunidades indígenas y el Gobierno nacional en la zona y da lugar a la alteración del orden público, movilizaciones campesinas o al aprovechamiento por parte de la delincuencia para realizar actos terroristas. Situación que está generando la degradación de los recursos naturales<sup>60</sup> y la pérdida del territorio y de la identidad cultural de los pueblos indígenas. La combinación de los elementos mencionados genera un ambiente de inseguridad e inestabilidad que frena el desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible de la región, que requiere ser solucionado por medio de procesos de ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional.

Con excepción del Amazonas, la mayoría de los suelos en la región están sobreutilizados en actividades de ganadería que no corresponden a la vocación agrícola o forestal, que les es propia (Huila, 38,8 % del territorio, Tolima, 44,4 %, Caquetá, 13,2 % y Putumayo 12,2 %) (UPRA, 2014). Sumado a lo anterior, una alta proporción de la deforestación total de la región del Amazonas colombiano tiene lugar en los departamentos de Caquetá (41 %) y Putumayo (13,2 %)<sup>61</sup>, acentuada en los territorios que comprenden el Sistema de Parques Nacionales, donde la tasa de deforestación estimada alcanza las 16.631 ha anuales.

En lo relacionado a conectividad terrestre, la franja andina tiene 302 km de vía concesionada, de los cuales 84 km son doble calzada, estas concesiones se localizan específicamente en los departamentos de Huila y Tolima garantizando una adecuada conexión entre estos departamentos. Sin embargo, la capacidad de dichas vías se ve reducida por la cantidad de tráfico que se presenta en los ejes, por lo que a través del nuevo programa de la cuarta generación de concesiones viales se han venido estructurando proyectos viales en los departamentos de Huila, Tolima y Putumayo, lo que permitirá que dichos departamentos queden conectados con el interior del país, con la costa Pacífica y el Eje Cafetero a través de carreteras con altas especificaciones técnicas, que garantizarán el adecuado desarrollo turístico y comercial de la región. La región Centro-Sur-Amazónica tiene 22.700 km de red terciaria (Planes viales departamentales, 2011-2013; Ministerio de Transporte, 2013), la mayoría de los cuales están ubicados en la franja andina, de estos, 1.900 km fueron intervenidos en el periodo 2011-2014 dentro del programa de caminos para la prosperidad, cuyo objetivo principal es realizar el mantenimiento de la red terciaria a través de convenios entre la Nación y los municipios a cargo de dichas vías.

En cuanto a las condiciones de desarrollo presentes en la región (véase el mapa XI- 22), se requiere fortalecer significativamente sus capacidades institucionales, mejorar la calidad de vida

---

<sup>60</sup> En el periodo de 2002 a 2007 la tasa anual de deforestación en los Parques Nacionales Naturales se estimó en 18,351 ha. Para el periodo 2007-2012 la tasa anual aumentó a 25.158 ha. Lo que significa la pérdida de un Parque Nacional como el Santuario de Fauna y Flora de Ciénaga Grande de Santa Marta (26.810 ha) o el recientemente declarado Santuario de Fauna Acandí Playon y Playona (26.232 ha).

<sup>61</sup> Otra gran proporción de las tasas de deforestación de la Amazonía colombiana se encuentran en Meta (18,7 %) y Guaviare (13,2 %).

y las condiciones de seguridad.<sup>62</sup> En la franja andina, por ejemplo, el 80 % y el 75 % de los municipios del Huila y Tolima respectivamente, registran bajos niveles. Entre tanto, en la franja amazónica, el 50 % de los municipios del Caquetá registran igualmente bajos niveles de desarrollo institucional y calidad de vida, y en Putumayo el 77 % de los municipios muestran niveles muy bajos en los indicadores de seguridad y debilidad institucional. Vale la pena resaltar que los municipios de Leticia y Puerto Nariño sobresalen por tener niveles favorables en términos medioambientales y de seguridad. Teniendo en cuenta que la región Centro-Sur-Amazonía concentra el 8 % de los municipios de frontera (6 municipios incluyendo Leticia y Puerto Nariño), se hace necesario dar un énfasis particular en la consolidación de las capacidades institucionales de las administraciones de la región como herramienta de presencia estatal y garantía de prestación efectiva de servicios a las comunidades.

Institucionalmente, el diagnóstico señala que en promedio los municipios ubicados en la región presentan dificultades en cuanto a la ejecución y reporte de los resultados del cumplimiento de los Planes Municipales de Desarrollo, así como también, incumplimiento medio en la administración de los recursos cuya destinación es específica en el Sistema General de Participaciones. De acuerdo con los resultados históricos, si bien mantienen resultados preocupantes, se han mostrado mejoras en los últimos años. Así mismo, desde el punto de vista regional, los resultados son contrastantes: por un lado Huila muestra fortalezas en la mayoría de los aspectos de las administraciones; por otro lado, los municipios de Putumayo y Caquetá se han encontrado históricamente en una situación de debilidad en casi todos los componentes de la evaluación.

La región Centro-Sur-Amazonía es clave para la construcción de la paz. En ella han confluído por décadas fenómenos como la presencia de grupos armados ilegales, cultivos ilícitos, reclutamiento forzado de la población, en particular niños y jóvenes, y actos terroristas. Cuatro de los cinco departamentos de la región presentan tasas promedio de actos terroristas superiores al nivel nacional, destacándose Putumayo en donde la tasa es de 15/100.000 habitantes para el año 2013, 11 puntos por encima del promedio nacional. De otra parte, según cifras del Ministerio de Defensa Nacional, para los últimos 7 años (2007-2013), en el 80 % de los municipios del Caquetá se ha evidenciado la presencia permanente de las FARC. Por consiguiente, esta región demanda grandes esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de la institucionalidad y a la construcción de capital social y humano.

## 2. Visión y objetivos<sup>63</sup>

Centro-Sur-Amazonía será una región que conservará y aprovechará de una manera sostenible su patrimonio ambiental y cultural, valorado en el mundo por la diversidad biológica, étnica y cultural. La región desarrollará integral y armónicamente el potencial de su vocación agrícola y ambiental, por medio de sistemas productivos sostenibles, procesos de educación y transferencia de tecnologías que promuevan el desarrollo del campo y una mejor calidad de vida para sus habitantes rurales. El desarrollo de la industria de hidrocarburos, la extracción minera y la

---

<sup>62</sup> Análisis de tipologías departamentales y municipales realizados por el DNP. Las tipologías fueron estimadas con base en seis componentes: 1) Funcionalidad urbano regional. 2) Dinámica económica. 3) Calidad de vida. 4) Ambiental. 5) Seguridad. 6i) Institucional. (DNP-DDTS)-

<sup>63</sup> Se incorporaron elementos relacionados con los sectores económicos para promover a partir de los aportes de actores territoriales en el marco de los *Diálogos Regionales para la construcción del PND 2014-2018*.

producción agropecuaria se ajustarán y adaptarán a las condiciones de los ecosistemas, generando procesos productivos que propicien negocios verdes. De otra parte, se avanzará en la definición de estructuras de gobierno y competencias en el territorio de la Amazonía, garantizando los derechos fundamentales de los habitantes de la región.

El departamento de Tolima —como parte de la RAPE región central— es un ejemplo de integración y trabajo conjunto. La RAPE región Centro aporta a la permanencia de ecosistemas estratégicos del macizo colombiano y la Amazonía. La implementación del Programa de Administración de las Reservas Forestales Central y de la Amazonía, permitirá aumentar el número de iniciativas y emprendimientos que aprovechan los paisajes productivos y las prácticas sostenibles para conservar el patrimonio ambiental del sur colombiano.

Los esfuerzos realizados para el desarrollo de la región lograrán reducir las brechas existentes entre esta y el resto del país, generando un ambiente apto para la reducción de la violencia y la construcción de la paz. Para esto se proponen tres objetivos: 1) Conservar el patrimonio ambiental y cultural de la Amazonía y el Macizo Colombiano. 2) Desarrollar el sector agropecuario y rural, con un enfoque en los pequeños productores. 3) Garantizar el acceso a servicios sociales, de los habitantes de la región, mediante el cierre de brechas y el fortalecimiento institucional.

### 3. Estrategias

#### Objetivo 1: Conservar el patrimonio ambiental y cultural de la Amazonía y el Macizo Colombiano.

Para la conservación de estos ecosistemas, considerados de alta importancia para la región y el país, se definieron tres estrategias enfocadas en los aspectos identificados como clave para el desarrollo del objetivo. La primera estrategia busca: 1) poner freno al avance de la frontera agrícola sobre las zonas de bosque en los departamentos de Putumayo y Caquetá, Meta y Guaviare, en donde las tasas de deforestación son más altas, en particular en las áreas protegidas, por medio del fortalecimiento de las instituciones responsables de su control y del desarrollo de incentivos que promuevan la implementación de prácticas agrosostenibles y que se desarrollen en armonía con los ecosistemas de la región y la implementación de la estrategia Visión Amazonía 2020<sup>64</sup>, reconociendo a los campesinos y colonos como actores fundamentales de la estrategia. 2) Con la segunda estrategia se promoverá la valoración y protección de conocimientos y prácticas indígenas, con el fin de afianzar su papel como promotores de la conservación de ecosistemas estratégicos y los servicios ecosistémicos y custodios de los saberes ancestrales.

Teniendo en cuenta el importante papel que juegan los centros urbanos en la sostenibilidad de la Amazonía y con el propósito de promover el desarrollo sostenible de la región, los asentamientos

---

64 Visión Amazonía 2020 es una estrategia liderada por el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible con el apoyo de Parques Naturales y el instituto Ideam y persigue dos objetivos fundamentales: cumplir con la meta señalada ante la Convención de Cambio Climático de reducir la deforestación neta a cero en la Amazonía para el año 2020, y asimismo aglutinar el respaldo de diferentes donantes nacionales e internacionales, con el fin de generar un modelo de desarrollo sostenible y bajo en emisiones de carbono para la región. Alemania es en Europa uno de los países con mayor presencia y gran actividad en las áreas de conservación y reducción de emisiones de carbono.

urbanos, en particular las seis capitales departamentales en la Amazonía, deberán definir lineamientos específicos como “asentamientos sostenibles”, de manera que se cuente con criterios técnicos para la planeación, el ordenamiento y la gestión sostenible en el marco de la adaptación de las mismas a la variabilidad y el cambio climático; y 3) la tercera estrategia apoya la intervención de la condición de riesgo de la población en situación de riesgo por las amenazas naturales y antrópicas en la zona de influencia de la Corporación Nasa Kiwe.

### **1) Controlar el avance de las actividades que ponen en riesgo la permanencia de los ecosistemas estratégicos del Macizo Colombiano y la Amazonía**

Los ecosistemas estratégicos de la región, especialmente los páramos y el bosque húmedo tropical, se encuentran amenazados principalmente por la expansión de la frontera agrícola y la deforestación. Se propenderá por la protección de estos ecosistemas por medio de la gestión de acuerdos con la población de la región, los gobiernos locales y las autoridades ambientales, orientadas a la conservación del bosque y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. De esta manera se garantizará la prestación y continuidad de los servicios ecosistémicos que sostienen el equilibrio ambiental del país.

Los planes de ordenamiento territorial departamentales y municipales serán la base de estas acciones, así como la construcción de una visión común de la Amazonía, desarrollada en el marco de la Política General de Ordenamiento Territorial y de la implementación del Programa de Administración de las Reservas Forestales de la Amazonía y Central, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible (MADS). Para lograr una efectiva conservación de los recursos naturales se requiere el fortalecimiento de las entidades responsables de la gestión del territorio, asegurando la vinculación de los pueblos indígenas en estos procesos.

Así mismo, el Gobierno nacional buscará incrementar el número de iniciativas y emprendimientos basados en el aprovechamiento de los paisajes productivos y las prácticas sostenibles incentivadas, como alternativa productiva de las comunidades locales, por medio de diferentes acciones como el pago por servicios ambientales, condiciones habilitantes de negocios verdes, el estímulo de proyectos agroforestales en la región y demás estrategias que permitan la disminución de los procesos de deforestación. Con este propósito se implementará el programa “Visión Amazonía 2020”.

### **2) Identificar los conocimientos y prácticas indígenas para promover su valoración y protección, con el fin de afianzar su papel como promotores de la conservación de ecosistemas estratégicos y guardianes de los saberes ancestrales**

En el marco del establecimiento de mecanismos adecuados para proteger los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas de la Amazonía y promover su fortalecimiento, es necesario generar una estrategia de divulgación, dirigida a los pueblos indígenas de la región, sobre los marcos normativos, protocolos y legislación nacional e internacional que amparan la protección de conocimientos tradicionales y que permitan identificar los elementos fundamentales para el desarrollo de un sistema de protección de conocimientos tradicionales que articule diversas instancias estatales (Ministerio de Ambiente, Ministerio de Cultura, instituciones privadas,

académicas, organizativas, Centros Educativos y de Investigación de comunidades indígenas) hacia su protección efectiva.

Adicionalmente, se identificarán las experiencias de investigación existentes en la Amazonía, que aborden los conocimientos tradicionales y prácticas asociadas, con el fin de articularlas y concertarlas con los pueblos y organizaciones indígenas buscando que respondan a sus necesidades de valorar su conocimiento desde sus propios sistemas de saberes, con el fin de contar con elementos para tomar decisiones sobre su conservación, uso y difusión. Esto estará en línea con el cumplimiento del Decreto 1953 de 2014 y la implementación del Sistema de Educación Indígena Propio y el Sistema Intercultural de Salud. Con respecto a las lenguas indígenas, el Ministerio de Cultura implementará acciones de documentación, y fortalecimiento de las lenguas indígenas en riesgo presentes en la Amazonía.<sup>65</sup>

### **3) Intervención de la condición de riesgo de la población más vulnerable derivado por las amenazas naturales y antrópicas en la zona de influencia de la Corporación Nasa Kiwe**

En noviembre de 2008, una erupción del volcán nevado del Huila desencadenó un flujo de lodo (avalancha) con un volumen de 340 millones de m<sup>3</sup> que afectó de manera dramática a la población y destruyó parte de la infraestructura, edificaciones y proyectos productivos,<sup>66</sup> y ocasionó la pérdida de vidas humanas. Como respuesta a la situación de riesgo que presenta esta zona se hizo operativo el CONPES 3667 de 2010, cuyo desarrollo está a cargo de la Corporación Nasa Kiwe.

Los proyectos que se desarrollan buscan disminuir la vulnerabilidad de la población más pobre que actualmente habita las zonas en riesgo por amenazas naturales en el área de influencia del volcán nevado del Huila, en 15 municipios de los departamentos del Huila y Cauca, a través de la consolidación de las organizaciones y las instituciones en la gestión del riesgo.

Para reducir su vulnerabilidad se reasentarán las familias actualmente ubicadas en la zona de riesgo descrita, buscando la seguridad y fortalecimiento de la población, de sus organizaciones e instituciones, generando una mayor resiliencia en las comunidades y la consolidación de un territorio seguro; a través de la gestión del riesgo, el desarrollo de obras de infraestructura y de proyectos productivos. Así mismo se fortalecerá a las entidades territoriales de la zona de influencia con capacitación en temas relacionados con la gestión del riesgo.

### **Objetivo 2: Desarrollar el sector agropecuario y rural, con un enfoque en los pequeños productores y en el mejoramiento de la conectividad al interior de la región y con el resto del país.**

Para lograr este objetivo se plantean cinco estrategias enfocadas principalmente en tres áreas específicas del desarrollo de sistemas agropecuarios, mejoramientos de la conectividad y desarrollo del potencial hidrocarburífero en el Putumayo bajo prácticas sostenibles y socialmente

---

<sup>65</sup> Acciones que están en línea con la propuesta de este Ministerio expresada en el capítulo de Movilidad Social enfocado en el fomento de la diversidad lingüística como parte del patrimonio cultural inmaterial de la Nación colombiana.

<sup>66</sup> Se destruyeron incluso estructuras que habían sido reconstruidas tras otra avalancha ocurrida en 2007.

responsables. En cuanto a los sistemas agropecuarios, de una parte se impulsará: 1) la generación de capacidades productivas y de ingresos de los pequeños productores agropecuarios en las áreas agrícolas de Huila y Putumayo, basado en los pilotos de mecanismos de intervención integral en territorios rurales desarrollados durante el último cuatrienio en el sur del Tolima; y, 2) el mejoramiento de la infraestructura existente para el uso eficiente del agua en zonas de vocación agropecuaria.

Respecto a las estrategias relacionadas con la conectividad de la región, 3) se desarrollarán proyectos de mejora de las vías terciarias, en articulación entre la Nación y los municipios, en el Tolima y 4) se implementarán proyectos de ampliación y construcción de vías nacionales que comuniquen a la franja andina de Centro-Sur-Amazonía con la región Pacífico, el interior del país y con la frontera con Ecuador.

Finalmente, 5) se impulsarán las actividades de extracción de hidrocarburos en el Putumayo buscando la adopción de prácticas de explotación regional bajo prácticas sostenibles y socialmente responsables, controlen impactos indirectos y asuman compromisos de buenas prácticas y control de la deforestación.

### **1) Desarrollar las capacidades productivas y la generación de ingresos de los pequeños productores agropecuarios en las áreas agrícolas de Huila y Putumayo**

Con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población rural, contribuir a su movilidad social y desarrollar económica y productivamente los territorios, a partir de la experiencia de intervención del sur del Tolima, se iniciará por parte del MADR la implementación de mecanismos de intervención integral en territorios rurales en el departamento del Huila y Putumayo.

Estos programas, tratados en detalle en el capítulo de la estrategia Transformación del Campo, apuntan a ordenar las tierras rurales en términos de su propiedad y uso, de acuerdo a lo planteado en la primera estrategia de este capítulo, a igualar en oportunidades a los pobladores rurales y en dotación de infraestructura al territorio, y a que los campesinos tengan los activos y las capacidades para generar ingresos sostenibles en el tiempo. De esta forma se asegura una trayectoria sostenible de salida de la pobreza y la consolidación de la clase media rural. El cumplimiento de este último aspecto se verá beneficiado por la construcción de un Centro de Atención al Ciudadano en Chaparral (véase el objetivo 3, estrategia a).

### **2) Planificar el uso eficiente del agua en zonas de vocación agropecuario, garantizando operación y sostenibilidad de los distritos de riego**

Esta estrategia se enfocará principalmente alrededor del Triángulo del Tolima, de Tesaila-Paicol en el Huila, y en la rehabilitación del distrito del Valle del Sibundoy-Putumayo. Sin embargo, se prevé la realización de estudios y diseños para nuevos proyectos.

La dotación de infraestructura de bienes públicos sociales y sectoriales se refiere al aumento de la cobertura de oferta pública necesaria para el desarrollo integral de las áreas rurales, así como el mejoramiento de su calidad y la facilidad de acceso a ella. Estos bienes y servicios incluyen la

dotación de infraestructura física, especialmente las que apoyan el desarrollo de las apuestas productivas de la región.

Por lo anterior, con el fin de potenciar el uso eficiente del agua en zonas de vocación agropecuaria y de esta manera mejorar la productividad de los cultivos, el MADR con sus entidades adscritas realizará los estudios, diseños, construcción y puesta en marcha de los distritos de riegos y sistemas de drenajes para las tierras productivas de los departamentos de Tolima, Huila y Putumayo.

El objetivo de los distritos de riego y drenaje es amentar la oferta de infraestructura, de manera que se mejoren las condiciones de producción y se favorezca el uso óptimo de los suelos de la región.

### **3) Desarrollo integral del sector hidrocarburífero en el Putumayo**

Para lograr el desarrollo integral de la explotación de hidrocarburos en Putumayo, se garantizará la exploración y producción de hidrocarburos de manera social y ambientalmente responsable. Es así que se propone la creación de un esquema institucional público-privado que permita el desarrollo de proyecto de hidrocarburos con 1) inclusión social; 2) creación de industria local y talento humano; y, 3) la realización de inversiones que apalanquen el desarrollo territorial.

Para ello, se creará una instancia conformada por el Gobierno nacional, autoridades locales, las autoridades indígenas, los representantes de organizaciones de base afrodescendientes, las comunidades y empresas de hidrocarburos. Esta instancia abrirá el espacio para la discusión entre sus miembros de aspectos clave a tener en cuenta para la viabilidad de las operaciones actuales y para las futuras adjudicaciones de las áreas en el marco de ley. Esto en articulación con los procesos actuales de consulta previa. Así mismo la nueva instancia apoyará los procesos de seguimiento del desarrollo de la actividad hidrocarburífera en la región. De igual forma, se realizarán programas de fortalecimiento de actores referentes al desarrollo de las actividades hidrocarburíferas y las buenas prácticas sociales y ambientales del sector, a los funcionarios de los entes territoriales y la sociedad civil que intervengan en el seguimiento de las mismas.

Para impulsar la generación de empleo y capacidades en la región, se promoverá la implementación de programas para desarrollo de proveedores de productos y servicios para las empresas del sector hidrocarburífero; así como iniciativas de industrialización regional de hidrocarburos y encadenamientos productivos apalancadas en procesos de desarrollo de ciencia, tecnología e innovación; para lo cual, el sector privado continuará contribuyendo con la transferencia de recursos y conocimiento especializado. Adicionalmente, el Ministerio de Educación y el Sena ejecutarán programas de capacitación y formación para el trabajo en este sector para los habitantes de la región.

Así mismo, las inversiones sociales que del sector privado se realizarán de acuerdo con las necesidades identificadas y priorizadas en los planes de desarrollo territoriales, los planes de vida de las comunidades indígenas y los planes de etnodesarrollo de comunidades negras.

Finalmente, con el fin de garantizar las condiciones de seguridad, se fortalecerá el Centro de Operaciones para la Protección de la Infraestructura (COPEI), el cual consiste en establecer un

acompañamiento interinstitucional (ANH, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Policía Nacional y Ejército Nacional) a las zonas de explotación de hidrocarburos.

La estrategia que se implementará se articulará con la Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos hacia la Construcción de Paz.

#### **4) Mejorar la conectividad y accesibilidad de la región Centro-Sur-Amazonía**

Se garantizará una adecuada conexión de la región con el interior del país y la zona del Pacífico colombiano a través del mejoramiento, construcción de segundas calzadas, rehabilitación y mantenimiento de las vías nacionales. Este objetivo se llevará a cabo mediante la ejecución de las concesiones viales de cuarta generación, proyectos a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura, entre ellos los tramos Neiva-Girardot, Neiva-Santana, Girardot-Honda-Puerto Salgar e Ibagué-Cajamarca.

Igualmente, el corredor del valle del río Magdalena donde se encuentran los proyectos viales Neiva-Girardot y Neiva-Santana, es de vital importancia para el país dado que es un corredor alternativo de comercio exterior con Ecuador. Su trazado y condición topográfica podrían generar usos logísticos, atrayendo carga desde el interior del país hacia la zona de frontera, por lo que se deberá estudiar la posibilidad de desarrollar un CEBAF en el municipio de San Miguel, una vez se encuentren en operación las concesiones viales que componen el corredor y se evalúe el impacto generado por estos proyectos en materia de volúmenes y valor de la carga movilizada.

Este desarrollo en la zona de frontera con Ecuador se hará bajo el marco del Plan Binacional de Integración Fronteriza, el cual busca ser un territorio de paz y reconciliación; modelo de integración, interconexión y desarrollo territorial. El cual contará con una planificación binacional sólida que permita el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, la erradicación de la pobreza extrema y el fomento productivo, con clara presencia del Estado y la institucionalidad pública.

De otra parte, para mejorar la conectividad entre el Tolima con el Pacífico colombiano y el Eje Cafetero, se estructurará el proyecto para un cruce adicional de la cordillera central, el cual podrá ser ejecutado mediante el mecanismo de asociación público-privada. Se revisarán las opciones de paso por el departamento del Huila, conectando directamente con el sur del Tolima y el departamento del Valle. Igualmente, se priorizarán inversiones para la terminación del corredor Popayán-La Plata.

Con el fin de promover el mejoramiento de las vías terciarias de la región, estas serán priorizadas para que sean intervenidas mediante el Programa Caminos para la Prosperidad, a cargo del Instituto Nacional de Vías y en articulación con los municipios. La garantía de un adecuado estado de las vías terciarias que conectan directamente las zonas agrícolas del triángulo del Tolima con las vías nacionales, permitirá que los costos de transporte se reduzcan generando así una disminución en los costos de producción y comercialización de los productos de la región.

### **Objetivo 3: Garantizar el acceso a servicios sociales, de los habitantes de la región, mediante el cierre de brechas y el fortalecimiento institucional.**

Para lograr el cumplimiento de este objetivo en la franja Amazonía se definen tres estrategias. La primera estrategia se enfoca en 1) fortalecer a las entidades territoriales facilitando la transición de territorios indígenas a entidades territoriales indígenas. Para esto se va a promover la aprobación de un decreto transitorio que reglamente los territorios indígenas y defina la logística para el desarrollo de sus competencias y se desarrollarán pilotos en el departamento de Amazonas, que permitan definir el arreglo institucional y la operatividad más apropiada para los nuevos territorios indígenas. 2) Así mismo se capacitará a los departamentos de la región para mejorar la calidad de la asistencia técnica que estos brindan a sus municipios. Junto con esto se mejorará la conectividad digital, aumentando el acceso a los servicios del programa Gobierno en Línea. Se espera que estos esfuerzos mejoren el desempeño integral de las entidades territoriales. La segunda estrategia busca mejorar la conectividad en la zona optimizando la navegabilidad del río Putumayo, con la construcción y mejoramiento de muelles y realizando obras de mantenimiento a los principales aeródromos de la región, facilitando así el acceso de la población a los servicios del Estado. La tercera estrategia busca apoyar el cierre de brechas en educación y salud. Para lograr esta estrategia se trabajará para afianzar: 1) Los diferentes ciclos de educación, promoviendo procesos de educación diferenciada, de acuerdo con las características de los diferentes tipos de población presente en la región. 2) Igualmente se buscará mejorar la calidad de los servicios de salud prestados a la población, con un enfoque particular en la reducción de la mortalidad infantil.

#### **1) Fomentar el desarrollo de la gobernanza para la construcción de las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo sostenible de la región**

Un tema primordial para la región es el fortalecimiento institucional a las entidades territoriales, que se implementará de acuerdo con las necesidades de cada entidad y sus características específicas.

De una parte, se pondrán en funcionamiento los territorios indígenas, con fundamento en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política de Colombia de 1991, mediante las cuales se atribuyen competencias a los territorios indígenas y a sus autoridades propias. Estos territorios, en el ejercicio de la autonomía administrativa y ampliando las facultades de las AATI, deben garantizar el goce de los derechos fundamentales, así como el respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural.

Para este ejercicio, en primer lugar se dará continuidad al proceso concertado entre el Gobierno nacional (Ministerio del Interior, Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación) y las organizaciones indígenas que hacen parte de la Mesa Regional Amazónica, quienes están trabajando en la concertación del articulado de un decreto transitorio para áreas no municipalizadas.

Adicionalmente, una vez sancionado el decreto, se implementarán zonas especiales de inversión y consolidación indígena como piloto en las áreas no municipalizadas. La iniciativa consiste en un proceso en el que las AATI, que ya llevan 10 años coordinando acciones con la Gobernación del Amazonas, por medio de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa y que

hacen las veces de gobiernos locales en los grandes resguardos, se les den transitoriamente funciones para operar, en coordinación con las gobernaciones. Las funciones se les darán en la medida que tengan la capacidad de asumir las responsabilidades pertinentes, según quede reglamentado en el decreto transitorio. Como complemento, se dará capacitación a territorios indígenas para el fortalecimiento de capacidades institucionales para la administración directa de recursos del SGP apoyando a las autoridades locales para promover la gobernanza ambiental en los territorios indígenas, particularmente a través del fortalecimiento las actuales autoridades territoriales indígenas (ATI).

De otra parte, la construcción de esta estrategia contempla el cumplimiento de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad y los distintos grados de desarrollo que hoy muestran tanto los departamentos como los municipios. El desarrollo de esta estrategia contempla el cumplimiento de lo establecido en el artículo 288 de la Constitución Política, según el cual las competencias de los diferentes niveles de gobierno son ejercidas sobre la base de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, y los distintos grados de desarrollo que hoy muestran tanto los departamentos como los municipios. De tal manera se busca implementar un instrumento de caracterización de las entidades territoriales que identifique sus fortalezas y debilidades de manera que se puedan diseñar planes de trabajo diferenciados buscando que aquellos con mayores debilidades puedan tener asistencia técnica y capacitación y aquellos con más fortalezas tengan capacitación y acompañamiento. Es decir, se diseñarán planes de acción particulares para los municipios ubicados en departamentos como el Huila, que históricamente han mostrado fortalezas para liderar ejercicios de asistencia técnica, diferenciándolos de los municipios cuyos departamentos tienen limitaciones para brindarles asistencia técnica, como es el caso de Putumayo y Caquetá, y que por tanto tendrán un acompañamiento más intenso.

Se implementarán dos acciones generales: 1) Fortalecimiento de los equipos de asistencia técnica de las gobernaciones a través de procesos de asistencia técnica y construcción conjunta de herramientas e instrumentos destinados al acompañamiento a municipios. 2) Asistencia técnica para el desarrollo de figuras asociativas para la prestación de bienes y servicios públicos y el apoyo a la actualización de catastros en municipios con menor dinámica de recaudo por concepto de impuesto predial. Adicionalmente, bajo el marco del programa de fortalecimiento y con el propósito de evidenciar mejores prácticas en el desempeño integral de los municipios de la región, se brindará acompañamiento en las áreas específicas de planeación, reporte y seguimiento de información a los municipios con mayores debilidades en el IDI, en temas específicos de administración de los recursos de transferencias y administración fiscal de los municipios, concentrando los esfuerzos en los municipios de los departamentos de Putumayo y Amazonas que han mostrado de manera persistente tener las mayores dificultades. De esta manera se espera pasar de 18 a 14 municipios con resultados bajos o críticos según la evaluación de desempeño integral. Por último, en los departamentos que tienen una importante presencia de comunidades indígenas, se hará un mayor acompañamiento en la implementación del decreto 1353 de 2014 para la ejecución de recursos del SGP por parte de los territorios indígenas.

Así mismo, con el fin de fortalecer la institucionalidad en el Tolima y establecer una relación amigable del Estado con el ciudadano en los territorios, se construirá un centro de atención al ciudadano en Chaparral. Este será un punto de convergencia de trámites y servicios de la Administración Pública bajo una lógica de servicios compartidos, que articulará la oferta

institucional, de orden nacional y local, disminuyendo costos y cargas innecesarias al ciudadano en los trámites y servicios con mayor demanda.

## **2) Contribuir a la conectividad de la Amazonía para facilitar el acceso de su población a los servicios del Estado, consolidando un sistema de transporte y mejorando la conectividad digital**

Se fortalecerá el sistema de conectividad fluvial de Putumayo y Amazonas continuando con los estudios y obras para mejorar la navegabilidad del río Putumayo a través de Instituto Nacional de Vías. Adicionalmente, se realizará el mejoramiento, mantenimiento y ampliación de muelles estratégicos para la zona, entre ellos el de Leticia, Tarapacá, El Encanto y Puerto Alegría en Amazonas y Puerto Asís y Puerto Leguizamo en el Putumayo, así como otros que identifique el Plan Maestro Fluvial en 2015.

De otra parte, con el apoyo de la Aeronáutica Civil se harán obras de mantenimiento de los principales aeródromos de la subregión, dentro de los que se destacan Araracuara, Puerto Rico y Ciudad Yari en Caquetá, Puerto Leguizamo en Putumayo, Virgilio Barco Vargas, La Pedrera y Tarapacá en el Amazonas.

Finalmente, de manera complementaria, se buscará aumentar la presencia del Estado por medio de las TIC, teniendo en cuenta el aislamiento de estas zonas. Las TIC proporcionan una gran oportunidad de comunicación que permite superar las barreras geográficas, facilitando una relación cercana entre el Estado y el ciudadano, por medio de la realización de trámites y servicios de impacto social en línea.

Para lograr lo anterior, se aumentarán los niveles de cobertura y acceso a internet en la región, lo que les permitirá beneficiarse de la estrategia nacional de Gobierno en Línea. La priorización de los lugares a habilitar para acceso a internet en la franja de Amazonía se realizará de manera concertada con las autoridades indígenas.

## **3) Apoyar el cierre de brechas en educación y salud**

Se apoyará a las entidades territoriales en los esfuerzos que se deben realizar para cerrar las brechas existentes en materia de educación y salud, en particular en los departamentos de Amazonas, Putumayo y Caquetá. Para tal fin se ampliará la cobertura en educación media, se desarrollarán modelos de educación propia, flexibles o pertinentes de manera que se ajusten a las condiciones específicas del territorio (aislamiento, baja densidad de la población, presencia de diferentes grupos poblacionales).

De otra parte, se promoverán el desarrollo del sistema educativo propio para los pueblos indígenas en el marco del Decreto 1953 de 2014, fortaleciendo el ejercicio de los procesos de autonomía administrativa en los procesos educativos propios, comunitarios, bilingües e interculturales.

Teniendo en cuenta que la oferta de educación superior e investigación no es suficiente para la demanda existente, ni tampoco se ajusta a las necesidades e intereses particulares de los pueblos indígenas de este territorio, la estrategia propuesta incluye la realización, durante este gobierno,

de un estudio de factibilidad para la creación de una universidad indígena en Putumayo, al ser este el único departamento que no cuenta con este tipo de institución.

En el campo de la salud, se proponen medidas para reducir la mortalidad infantil mediante la ampliación de coberturas de vacunación. El Ministerio de Salud y Protección Social continuará prestando apoyo a las entidades territoriales priorizadas en la identificación y vacunación de la población objeto del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). Este propósito se cumplirá mediante el seguimiento a la gestión y administración del PAI, avanzando en la automatización de los procedimientos y vinculando a los gobiernos territoriales, aseguradores, prestadores de servicios de salud y a la comunidad. En el marco de la elaboración de los planes territoriales de salud pública, se desarrollarán las estrategias priorizadas para el cumplimiento de metas territoriales, de conformidad con el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.

#### 4. Metas y productos

##### Objetivo 1: Conservar el patrimonio ambiental y cultural de la Amazonía y el Macizo Colombiano.

##### 1) Controlar el avance de las actividades que ponen en riesgo la permanencia de los ecosistemas estratégicos del Macizo Colombiano y la Amazonía

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta 2018
Municipios de la región con puntos críticos de deforestación controlados, en los departamentos de Caquetá y Putumayo	0	7

Producto	Línea base (2013)	Meta 2018
Hectáreas de áreas protegidas de la región Centro-Sur-Amazónica incorporados en el Sinap	5.898.623	6.022.794
Hectáreas de conservación inscritas en el esquema de pago por servicios ambientales hídricos en los departamentos de Huila y Tolima, Putumayo y Caquetá (MADS)	898	25.898
Emprendimientos para la comercialización de productos frutales amazónicos y otros productos forestales no maderables en el marco de los negocios verdes y atendiendo a los requerimientos de sus habitantes (SINCHI)	86	150
Hectáreas con planes ajustados de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y con inclusión de criterios de riesgo y cambio climático	0	158.726

- 2) Identificar los conocimientos y prácticas indígenas para promover su valoración y protección, con el fin de afianzar su papel como promotores de la conservación de ecosistemas estratégicos y guardianes de los saberes ancestrales

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pueblos indígenas de Amazonas, Caquetá y Putumayo beneficiados con la implementación de una estrategia de formación a las autoridades de pueblos indígenas en los temas relacionados con los procesos de protección de su patrimonio (MinInterior)	0	33

- 3) Intervención de la condición del riesgo de la población más vulnerable derivado por las amenazas naturales y antrópicas en el Cauca y Huila

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Familias reasentadas con desarrollo de obras de infraestructura y proyectos productivos	32	1.000

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios capacitados para la gestión del riesgo	0	15

**Objetivo 2. Desarrollar el sector agropecuario y rural, con un enfoque en los pequeños productores y en el mejoramiento de la conectividad al interior de la región y con el resto del país.**

- 1) Desarrollar las capacidades productivas y la generación de ingresos de los pequeños productores agropecuarios en las áreas agrícolas de Huila y Putumayo

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Mecanismos de intervención integral en territorios rurales	1	3

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
----------	-------------------	-------------

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hogares con planes de negocios. (*Esta meta tiene en cuenta la línea base del Tolima y la regionalización preliminar de la intervención en Huila y Putumayo).	0	31.300*
Alianzas productivas	46	125
Personas vinculadas a programas de asociatividad y desarrollo empresarial rural	0	6.445

- 2) Planificar el uso eficiente del agua en zonas de vocación agropecuario, garantizando operación y sostenibilidad de los distritos de riego del triángulo del Tolima, de Tesaila-Paicol en el Huila, rehabilitación del distrito del Valle del Sibundoy-Putumayo y realización de estudios y diseños para nuevos proyectos

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas adecuadas con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios	4.260	18.000

- 3) Mejorar las vías terciarias para el desarrollo productivo del triángulo del Tolima<sup>67</sup>

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios beneficiados con intervenciones sobre su red de transporte regional	107	115

- 4) Desarrollo integral del sector hidrocarburífero en el Putumayo

Productos	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de proveedores de productos y servicios locales asociados al sector de hidrocarburos	15	17

<sup>67</sup> Las metas correspondientes a infraestructura de transporte y a cobertura de energía eléctrica no cuentan con productos regionalizables.

**Objetivo 3: Garantizar el acceso de los habitantes de la franja de Amazonía a los derechos fundamentales que garanticen una buena calidad de vida y basados en el respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural.**

- 1) Fomentar el desarrollo de la gobernanza para la construcción de las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo sostenible de la región**

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Indicador de convergencia intrarregional (ICR, Brechas)	30 %	16 %
Pilotos de zonas especiales de inversión y consolidación indígena para áreas no municipalizadas en el departamento de Amazonas. (MI_DNP)	0	2

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Expedir un decreto transitorio de origen constitucional para áreas no municipalizadas (MI)	0	1
Pilotos de información estadísticas territorial implementados en áreas no municipalizadas con énfasis en información estadística prioritaria sobre mercado laboral, pobreza y actividad económica (ajustados a las características poblacionales y territoriales)	0	4
Número de municipios con bajo desempeño integral	18	14
Puntos y kioscos Vive Digital	968	977
Número de municipios y ANM conectados a la red de alta velocidad (PNCAV)	0*	12

- 2) Contribuir a la conectividad de la Amazonía para facilitar el acceso de su población a los servicios del Estado, consolidando un sistema de transporte y mejorando la conectividad digital**

Productos	Línea base (2013)	Meta a 2018
Aeropuertos regionales intervenidos	0	7

### 3) Apoyar el cierre de brechas en educación y salud

Productos	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de cobertura bruta en educación media	71,70 %	86,31 %
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	20,5	16,9
Cobertura de vacunación con tercera dosis de DPT en niños menores de 1 año	89,2 %	95 %

### Bibliografía

- Orozco, L. E.; Forero, C. y Wills, E. (2013). Inseguridad rural y asociatividad. *Una investigación sobre la violencia y formas organizativas en zonas de conflicto*. Bogotá D. C.: Ediciones Uniandes.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas). (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá D. C.: INDH-PNUD.
- Instituto Amazónico de Investigación Científica SINCHI, I. (14 de octubre de 2014). Instituto SINCHI. Recuperado de [www.sinchi.org.co](http://www.sinchi.org.co)
- UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria). (14 de octubre de 2014). UPRA. Recuperado de UPRA: [www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)

## XII. Consistencia macroeconómica

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Todos por un nuevo país* mantiene y potencia los elementos de política económica que le han permitido al país mantener una tasa de crecimiento destacable en el actual contexto internacional y alcanzar logros importantes tanto a nivel macroeconómico como social. La resiliencia en el comportamiento del crecimiento económico se ha logrado gracias las reformas institucionales que fortalecieron el marco macroeconómico colombiano.

El escenario macroeconómico que fundamenta los planes y proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo para los siguientes cuatro años muestra que el crecimiento económico se sustentará en la oferta en sectores como la construcción —en virtud a los importantes proyectos de 4G— y en la recuperación de sectores como la industria y la agricultura —en un entorno más dinámico para sus exportaciones gracias a la devaluación de la tasa de cambio—. En cuanto a la demanda, los avances en reducción de la desigualdad y la pobreza han impulsado a la clase media a mantener el dinamismo en el consumo privado y a sustentar la demanda interna. Además, el sector privado tendrá un papel fundamental en los proyectos de inversión en las asociaciones público privadas, que contribuirán a la ejecución de las grandes obras de infraestructura que desarrollará el país en los próximos años.

Este Plan de Desarrollo se construye en un contexto internacional complejo y volátil y en el que los precios de los *commodities* (en especial petróleo) han disminuido significativamente. En este sentido, el papel del sector público es fundamental para contribuir a la estabilización macroeconómica de este escenario. El nuevo marco fiscal institucional con que cuenta el país desde el año 2011 permitirá al Gobierno —a través de la regla fiscal— aislar parcialmente la inversión pública de los menores ingresos petroleros, permitiendo materializar las estrategias y proyectos presentados en el Plan de Desarrollo.

Finalmente, este Plan incorpora importantes elementos para la construcción de paz, lo que tendrá un efecto significativo en el mediano y largo plazo sobre el crecimiento económico.

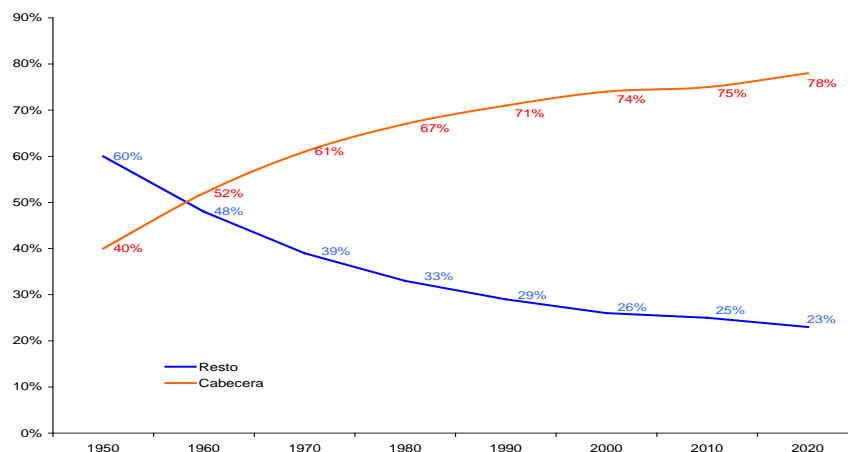
Este capítulo presenta el escenario macroeconómico del Plan de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país*. En la primera parte se establece el comportamiento esperado del país desde el punto de vista demográfico, que genera importantes desafíos hacia el mediano plazo. En la segunda parte se muestran los principales elementos de la política económica en los próximos cuatro años; en la tercera se presenta el contexto internacional en el cual se enmarca este escenario macroeconómico; en la cuarta se muestran los supuestos macroeconómicos de dicho escenario; en la quinta, las proyecciones de balanza de pagos; en la sexta, el desarrollo de la política monetaria y sistema financiero; en la séptima, el desarrollo del escenario fiscal; en la

octava, la consistencia macroeconómica que se refleja en el balance ahorro-inversión; en la novena, los factores institucionales que afectan el crecimiento; y por último, las principales medidas que sustentan la política fiscal.

## A. Transición demográfica en Colombia

Colombia ha experimentado importantes cambios en la composición de la población, así como en la distribución espacial de la misma, por cuenta de los cambios en la actividad económica, los avances en el sector salud y educativo y el conflicto interno. Según el DANE, en los años cincuenta el 39,6 % de la población residía en las ciudades, en los años setenta pasó a ser el 61,1 %, en los noventa fue de 71 % y hoy el 75 %. Para el 2020 se estima que el 78 % residirá en las cabeceras urbanas. Sin embargo, en las regiones existen grandes diferencias en dicha distribución, por ejemplo, Risaralda cuenta con el 81 % de población urbana mientras que en el Tolima sólo es el 66 % (véase el gráfico I-1).

**Gráfico XII-1. Proceso de urbanización en Colombia**



Fuente: DANE.

Adicionalmente, el tamaño de los hogares ha disminuido en forma sistemática a lo largo de las últimas décadas. En los años setenta, los hogares en Colombia tenían 5,9 personas en promedio, mientras que para los noventa tenían 4,6 personas y en actualidad el promedio es de 3,5 personas. En línea con esta evolución, las demandas de vivienda, servicios públicos, educación y salud también han sufrido importantes modificaciones.

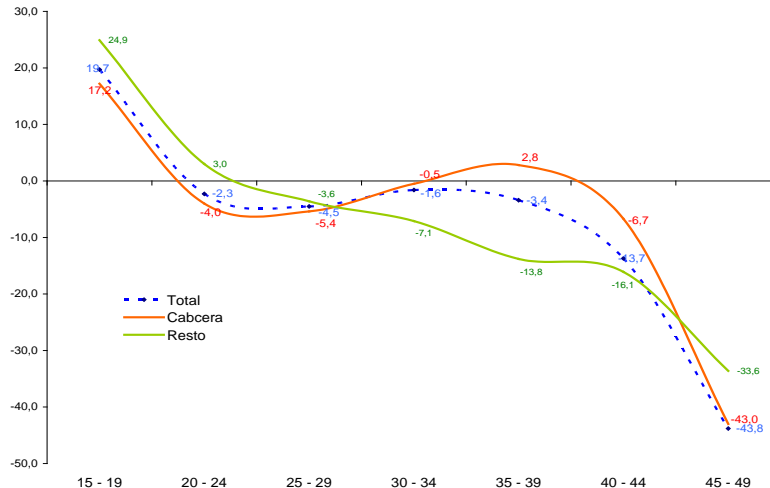
De otra parte, además de los factores económicos e institucionales que han explicado los cambios espaciales de la población, la evolución de esta también se explica por el comportamiento de variables como la fecundidad, la mortalidad y la migración.

Colombia ha tenido una fuerte reducción en las tasas de fecundidad. En el periodo 1985-1993, se redujo en 3,6 %, según el DANE, mientras que en el periodo 1993-2005 disminuyó en 21 %, debido al acelerado cambio en la pauta reproductiva en las mujeres. De acuerdo con el DANE, en 1985 cada mujer tenía 3,42 hijos en promedio, en 1993 se redujo a 3,15 y según el censo de 2005, ésta cifra llegó a 2,6. Por otra parte, la edad media de fecundidad se redujo de 29,12 años en la década de los setenta a 27,23 entre 1985 y 1990, y a 26,63 años entre 2000 y 2005; esto también según cifras del DANE.

Al observar la tasa global de fecundidad (TGF) por departamentos, también se observan grandes diferencias, las cuales están claramente asociadas con factores socioeconómicos. Es así que la TGF nacional de 2005 fue de 2,6 (por debajo de la tasa de reemplazo), mientras que para departamentos como Chocó, la Guajira, Caquetá y Putumayo, registraron valores de 4,35, 4,30, 4,03 y 3,55, respectivamente.

Adicionalmente, esto se encuentra asociado con un incremento significativo de la fecundidad adolescente. La fecundidad en el país —principalmente en las mujeres en el grupo etario de 15 y 19 años— ha aumentado tanto en cabeceras como en el resto en forma importante, por cuenta de factores socioeconómicos y educativos (véase el gráfico I-2)

**Gráfico XII-2. Variación porcentual en las tasas de fecundidad (1993-2005)**

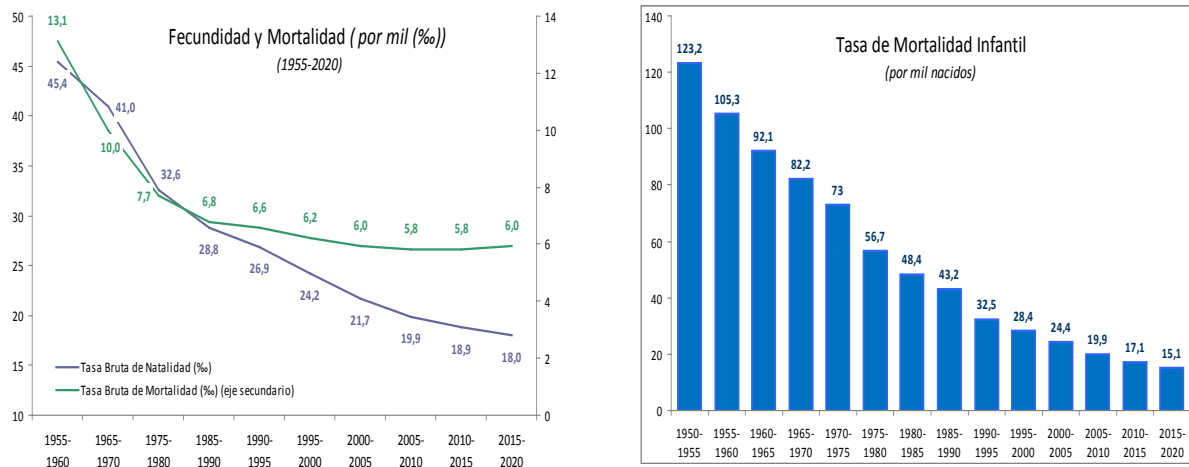


Fuente DANE.

En segundo lugar, la tasa de mortalidad también ha presentado una importante reducción en las últimas décadas. Según el DANE, la tasa de bruta de mortalidad en los años cincuenta fue de 13,1 %, posteriormente se redujo a 6,8 % en el periodo 1985-1990, y a partir de allí se ha reducido lentamente hasta llegar a 5,8 %. Esta reducción se explica por la mejora en el acceso a los servicios públicos, la calidad de las viviendas, el mejor manejo de las enfermedades y la mejora en los servicios de salud. No obstante, de acuerdo con el DANE, históricamente ha

existido sobre-mortalidad en los hombres frente a las mujeres en todas las edades, por cuenta de la violencia, mayor tendencia al suicidio, mayor accidentalidad, alcoholismo y patologías de mayor complejidad.

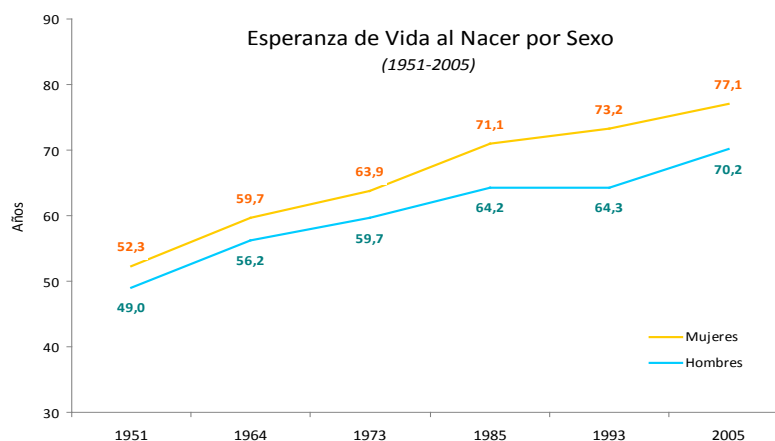
**Gráfico XII-3. Evolución de mortalidad, fecundidad y mortalidad infantil**



Fuente: DANE.

Igualmente, la esperanza de vida al nacer también presenta cambios importantes. Por ejemplo, en los años cincuenta, en los hombres esta era de 52,3 años y para las mujeres de 49 años; en los años setenta, era de 63,9 años para los hombres y de 59,7 las mujeres; en los años ochenta se presenta un cambio importante y es que las mujeres registran mayor esperanza de vida al nacer que los hombres, 71,1 frente a 64,2 en los hombres. Según el censo, en el año 2005, la esperanza de vida al nacer de las mujeres fue 77,1 años frente a 70,2 años de los hombres y la tendencia es que esta brecha se atenúe en los próximos años (véase el gráfico I.4).

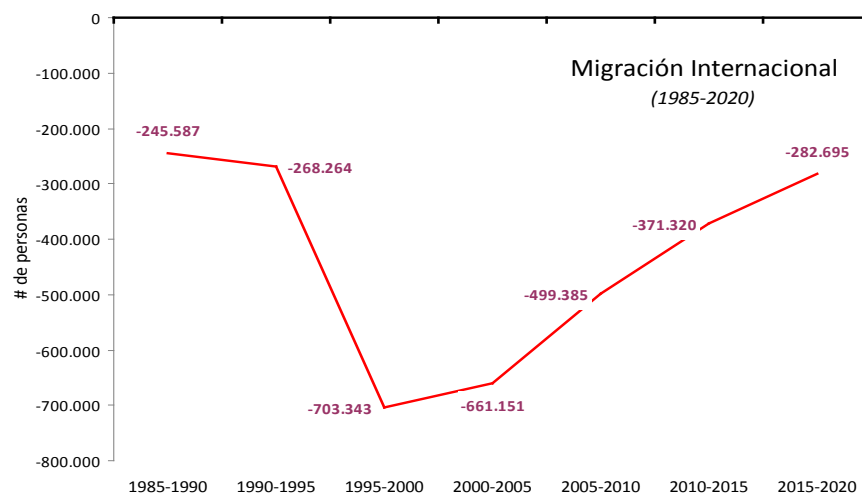
**Gráfico XII-4. Esperanza de vida al nacer**



Fuente: DANE.

Finalmente, la migración, medida como el saldo neto de migración, muestra que a lo largo de su historia Colombia ha tenido un saldo negativo; en otras palabras, han salido más nacionales que los extranjeros que han entrado y la principal causa son las oportunidades económicas y de empleo. Sin embargo, a través del tiempo no hay un patrón único. Por ejemplo en el periodo 1985-1990 el saldo neto fue de -245,6 miles de colombianos, pero a raíz de la crisis financiera y de la vivienda de finales de los años noventa, este número creció tres veces al ubicarse en -703,3 miles de nacionales. Como consecuencia de la recuperación de la economía en la última década este flujo se ha reducido y volvió a niveles similares a los de los ochenta (véase el gráfico XII-5). De otra parte, según la distribución por edades realizada por el DANE, la migración se concentra en las edades entre los 20 y los 39 años, cerca del (85,2%), teniendo un mayor peso para las mujeres.

**Gráfico XII-5. Migración internacional en valores absolutos**



Fuente: DANE.

En términos de la tasa neta de migración (TNM), para el periodo 1985-1995 fue de -1,51, en el quinquenio 1995-2000 aumentó a -3,18 y en el periodo 2000-2005 se situó en -1,25, menor que hace treinta años. Se prevé que gracias a la confianza de los agentes, el mayor crecimiento de la economía, la reducción del desempleo, la pobreza y el aumento del PIB per cápita, la TNM, será inferior a -1,0 en el periodo 2015-2020.

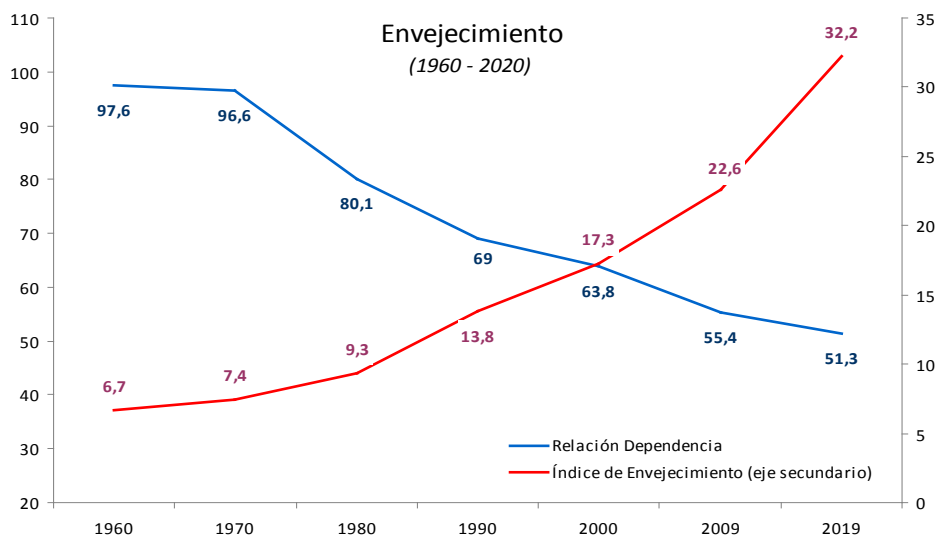
## 1. Envejecimiento

La población colombiana es relativamente joven, sin embargo, el índice de envejecimiento<sup>1</sup> señala cómo, con el transcurrir de las décadas hay cada vez más adultos mayores de 60 años frente a los menores de 15 años. Por ejemplo, esta relación en los años sesenta era de 6,7, a

<sup>1</sup> Mide el número de personas mayores de 60 años por cada 100 niños y jóvenes menores de 15 años, multiplicado por cien.

comienzos del presente siglo aumentó a 17,3, en 2010 llegó a ser de 22,6 y se prevé que para el año 2020 sea de 32,2, lo cual plantea mayores retos en el diseño de la política de seguridad social (véase el gráfico 7.6).

**Gráfico XII-6. Índice de envejecimiento y relación de dependencia**



Fuente: DANE.

El envejecimiento no es homogéneo en todas las regiones de Colombia; mientras que el índice nacional es de 22,6 en el año 2010, para Bogotá fue de 23,6, en el Valle del Cauca 26,5, en Caquetá 17,4 y en Chocó de solo 12,7, presentando un gran potencial para actividades económicas intensivas en el recurso humano.

Por otra parte, la relación de dependencia, medida como la relación entre personas no activas en el mercado de trabajo frente a las activas<sup>2</sup>, muestra que en los años sesenta, el 97,6 de cada cien personas eran activas lo cual se redujo a 69 en 1990 y a 63,8 en el año 2000. En los próximos años, para 2019, esta tasa será de 51,3, lo cual plantea grandes retos fiscales y de aumento de la productividad laboral

## 2. Proyecciones para los próximos años

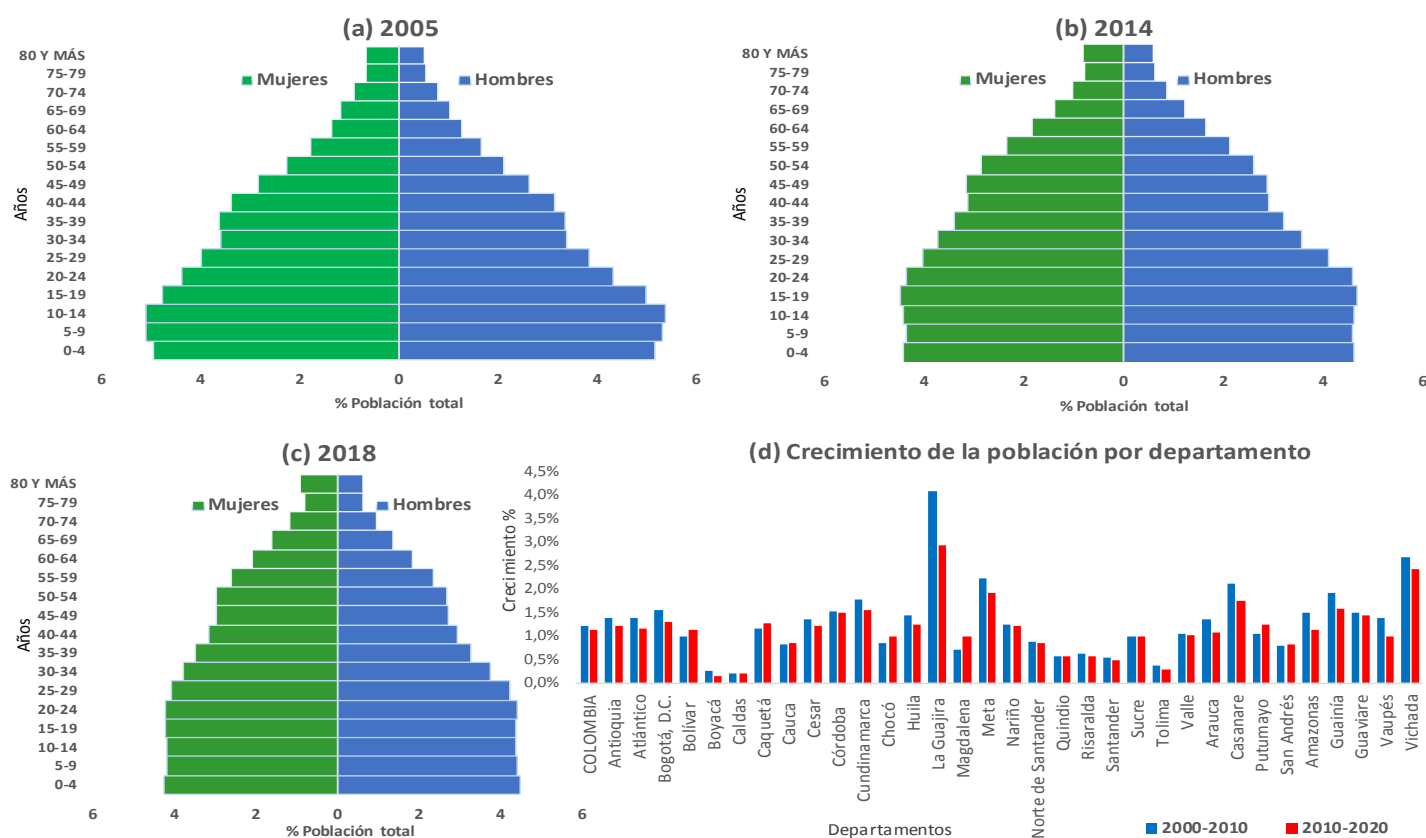
El censo de 2005 creó una nueva base para las proyecciones de población del país y los departamentos. En ese año, la pirámide poblacional señalaba que la población menor de 20 años representaba el 40,8 % de la población total (20,8 % hombres y 19,9 % mujeres); aquellos entre 20 y 44 años el 37,0 % (18 % hombres y 19 % mujeres); los ubicados en el rango de 45 a 64 años el 15,9 % (7,6 % hombres y 8,3 % mujeres); y los mayores de 65 años el 6,3 % (2,9 %

<sup>2</sup> La dependencia económica mide la población en edades entre 0 y 14 años y mayor de 65 años, frente a la población entre 15 y 64 años multiplicado por 100.

hombres y 3,4 % mujeres). Los hombres representaban el 49,4 % de la población total, mientras las mujeres el 50,6 % (véase el panel (a) del gráfico 7.7).

Como era de esperarse de acuerdo con los principios del cambio demográfico en países en vías de desarrollo, la pirámide poblacional presenta una reducción en su base para 2014, pues el primer grupo poblacional, menores de 20 años, son el 36,2 % de la población total, y una ampliación de la parte superior de la misma, explicado por el incremento en la participación de aquellas personas que se encuentran entre 45 y 59 años, ya que pasan a ser el 19,5 % de la población total, y la de hombres y mujeres mayores de 65 años, llegando a ser 7,3 % (véase el panel (b) del gráfico 7.7). Para 2018 se espera un incremento de cerca de 1,4 puntos de participación en la parte superior de la pirámide poblacional, una reducción de cerca de 1,7 puntos en la base, y una ampliación de aproximadamente 0,3 puntos en el cuerpo central (véase el panel (c) del gráfico 7.7).

**Gráfico XII-7. Comportamiento demográfico 2005-2020**



Fuente: DANE, cálculos DNP-DEE. Indicadores demográficos 1985-2020.

A partir de las proyecciones de población se espera un proceso de desaceleración en el incremento de la población nacional. Entre 2000 y 2010, la tasa promedio anual de crecimiento de la población fue del 1,2 % y se espera que entre 2010 y 2020, esta se reduzca al 1,1 %. De

los 33 departamentos, solo Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó y Magdalena registran incrementos en la tasa de crecimiento promedio de la población (véase el panel (d), del gráfico 7.7), fenómeno explicado por la reducción esperada en las tasas de migración neta, y en la caída de las tasas de mortalidad por mil habitantes de Caquetá, Chocó, y Magdalena.

Existen varios retos de política para 2014-2018, ya que, en primer lugar, habrá una población potencialmente más productiva (cuerpo central de la pirámide poblacional), que representará la mayor proporción de la población en Colombia, y la parte superior continuará ampliándose de manera significativa, lo cual puede ser una fuente de crecimiento. En segundo lugar, una población potencialmente más productiva es una población con mayor capacidad de ingreso y por lo tanto de consumo.

En tercer lugar, están las posibilidades que ofrece el fin del conflicto. En el mediano plazo la paz puede reducir aún más las tasas de migración neta, reducir la presión sobre los conglomerados urbanos de receptores netos como Antioquia, Bogotá, Cundinamarca, Meta y Casanare, y permitir que la población sana y productiva se quede en los departamentos diferentes a éstos, creando la posibilidad de que surjan nuevas apuestas productivas que reduzcan las fuertes diferencias económicas que hoy existen entre las regiones.

Sin embargo, ello plantea varios desafíos:

En primer término, pueden existir mayores niveles de producción como consecuencia de una mayor población dispuesta a trabajar, por lo cual debe de existir una mayor calificación ajustada a las necesidades del aparato productivo, lo cual dependerá de la apuesta en términos de política de educación.

En segundo lugar, el envejecimiento de la población trae consigo presiones de tipo fiscal determinadas por la cobertura y atención del sistema de seguridad social (salud y pensiones). A pesar de que el ahorro pensional ha crecido de manera significativa, según las cifras de la superintendencia financiera, el ahorro en los fondos de pensiones en 1996 era del orden del 4,4 % del PIB, mientras que en el año 2014 representó 19,6 % del PIB, que aún está muy por debajo de los niveles de países como Chile en donde llega a representar el 58,5 %, Canadá donde es 63,7 %, Australia el 93,0 %, Japón el 48,3 %, Estados Unidos el 72,2 % o el Reino Unido con el 95,2 %.<sup>3</sup>

No obstante, en términos fiscales, a pesar de los esfuerzos de ajuste para hacer sostenible el sistema público de pensiones, de la puesta en operación del Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP) y de la atención prevista de 1,6 millones de adultos mayores del Programa de

---

3 De acuerdo con las proyecciones del DNP, los fondos de pensiones tendrán una participación en el PIB del 32,0 %, una cifra significativa para los estándares del país, pero inferior a la de los países mencionados anteriormente.

Colombia Mayor, aún existen grandes desafíos en materia de cobertura para la población mayor en las próximas décadas.

- La reducción del trabajo infantil demandará en los próximos años mayores inversiones en los programas de atención en la primera infancia, que serán 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.
- La disminución 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. Es evidente que la continuidad de una posición de política fiscal responsable será clave para enfrentar dichas presiones.
- Así mismo, existen grandes desafíos para desestimular el embarazo adolescente a partir de estrategias de control prenatal, con mejor educación para evitar al máximo riesgos que podrían enfrentar las adolescentes.
- Finalmente, otro de los grandes desafíos del cambio demográfico tiene que ver con las políticas de administración de las ciudades y las regiones. Como se analizó anteriormente, existen importantes diferencias en los niveles de desarrollo entre las regiones, lo cual genera discusiones en cuanto a las diferencias en el diseño de la política pública. Así mismo, en las grandes ciudades se han venido generando demandas por mayor suelo urbanizable, más y mejor infraestructura de servicios, mejoramiento de vivienda, sistemas de transporte masivo y mayores oportunidades de empleo para los jóvenes.

## **B. Principales elementos de política**

### **1. Crecimiento con inclusión social**

El objetivo fundamental para los siguientes cuatro años consiste en mantener un crecimiento sólido, estable, con generación de empleo y reducción de la pobreza. Aunque el contexto internacional actual en el que se enmarca el diseño de este Plan de Desarrollo es menos favorable por varias razones —como la incertidumbre en cuanto al despegue de las economías de Europa; el menor crecimiento de los países emergentes como China e India; la caída en los precios de las materias primas, principalmente del petróleo y, por consiguiente, la baja en el crecimiento de los países de América Latina— se prevé, tal como ha sucedido durante la última década, que Colombia seguirá siga una de las economías de la región con mejor desempeño económico.

Lo anterior se fundamenta en las exitosas reformas que ha adelantado el país en el frente fiscal, macroeconómico y regulatorio, lo que le permitió consolidarse como una economía atractiva para los flujos de capital extranjero. A pesar de la incertidumbre mundial, los índices de confianza en nuestro país se mantienen en niveles altos, la inflación está controlada y no se prevé una fuga de capitales. La razón de ello es que, a diferencia de otras economías, Colombia cuenta con un gran número de proyectos de infraestructura adjudicados a inversionistas y constructores que serán una de las fuentes para el crecimiento económico de los próximos años.

En este contexto, el objetivo del Plan de Desarrollo 2014-2018: *Todos por un nuevo país* es generar las condiciones macroeconómicas para que la Nación continúe superando sus metas y consolidando sus logros sociales. Las inversiones previstas para estos cuatro años darán lugar a un crecimiento en los ingresos de las familias, con lo cual se reducirá la pobreza en 2018 al 25 % y la pobreza extrema al 6,0 %. Esto equivale a que 2,1 millones de personas salgan de la pobreza y 1,2 millones de personas no estén en la pobreza extrema.<sup>4</sup> Cabe anotar que las simulaciones consideran los efectos de los recursos públicos para atender a la población desplazada, víctimas y en general a la población en condiciones de extrema pobreza (véase la tabla XII-1).

**Tabla XII-1. Contribuciones sectoriales a la reducción de la pobreza y la desigualdad entre 2013 y 2018 (cifras en %)**

Concepto	Base	Agricultura	Minas y energía	Industria	Vivienda	Obras civiles	Comercio	Servicios financieros y alquileres	Servicios sociales y transporte
<b>Pobreza y desigualdad</b>									
Pobreza moderada (línea nacional)	29,3	29,0	28,5	27,9	27,2	26,8	25,9	25,6	25,0
Pobreza extrema (línea nacional)	8,4	8,0	7,8	7,5	7,2	7,1	6,7	6,6	6,0
<b>Distribución del ingreso</b>									
Coefficiente de GINI	53,9	53,8	53,7	53,5	53,5	53,4	53,3	52,9	52,2

Fuente: DNP-DEE.

La política pública también tendrá una contribución muy importante en el logro de las metas sociales. El impacto de la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) en la formalización laboral ha sido positivo en sectores como salud y pensiones y este efecto seguirá siendo importante en los próximos años; el aumento en las metas de atención en la primera infancia va a contribuir a mejorar la acumulación de capital humano, al igual que el programa de cero a siempre y el

<sup>4</sup> 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. A partir de allí se simulan los cambios en los ingresos y la posición ocupacional tomando como base las líneas de pobreza, indigencia y GINI.

otorgamiento de diez mil becas para financiar a estudiantes de bajos recursos para que cursen estudios superiores. Estos esfuerzos serán complementados con programas de reparación a las víctimas y, también, con mejoras en la calidad y cobertura de los programas de alimentación escolar.

## **2. Responsabilidad fiscal**

El país tiene un nuevo marco institucional fiscal que desde hace cuatro años ha blindado las finanzas públicas. El país adoptó la regla fiscal, un nuevo Sistema General de Regalías y un Acto Legislativo que promueve la sostenibilidad fiscal, a lo que se suma el fortalecimiento tributario, para poder financiar las obligaciones del Estado al tiempo que se promueve la generación formal de empleo. De esta forma, en el periodo 2015-2018, este marco fiscal institucional permitirá mantendrá la disciplina fiscal, la cual ha sido el principal activo de la política económica; este principio es el mayor depositante de la confianza en la economía colombiana por parte de los agentes nacionales e internacionales. Se continuará con el cumplimiento de las metas fiscales para los próximos años, tal como lo señala la regla fiscal, es decir, un déficit estructural del GNC de 1,8 % PIB en el año 2018 y de 1,0 % del PIB en el año 2022.

Esta disciplina es el garante para lograr un financiamiento a menores costos, mejorar nuestra calificación de la deuda y para mantener altos flujos de IED, que seguirán siendo vitales para mantener altas tasas de crecimiento en la economía.

## **3. Sectores líderes del crecimiento**

El crecimiento de la economía colombiana en los últimos años ha estado liderado por el sector de la construcción, el comercio y los servicios sociales (administración pública principalmente) y financiero, a lo cual se sumó la recuperación de la producción cafetera. De esta forma, se puede concluir que el crecimiento de la economía colombiana ha sido balanceado, a pesar de que el sector industrial ha estado afectado por el contexto internacional y en el último año por el cierre de la refinería de Cartagena.

Como se explica en detalle más adelante, el crecimiento económico para los próximos cuatro años estará liderado, en primer lugar por el sector de construcción (edificaciones e infraestructura); y, en segundo lugar, por el crecimiento del sector industrial por cuenta de la recuperación esperada de la economía de los Estados Unidos, la política comercial, la puesta en marcha de la nueva refinería de Cartagena y el crecimiento del sector de la construcción, teniendo en cuenta que este sector impacta en más del 30 % a la industria.

Finalmente, los sectores de servicios financieros y sociales serán vitales para mantener el crecimiento potencial, los niveles de inversión en la economía y los aumentos en productividad e innovación, por las consideraciones mencionadas al principio de este capítulo.

#### 4. Ajuste por cuenta del contexto internacional

La economía colombiana se ha fortalecido en sus fundamentales macroeconómicos, por cuenta de las reformas mencionadas, por la confianza y por su política comercial. Sin embargo, dado el nuevo entorno internacional, se espera un menor flujo de recursos por concepto de inversión extranjera directa, tal como sucedió en el año 2014, en el cual éstos se redujeron en USD 1.800 millones, por cuenta de la menor inversión en hidrocarburos (USD 1.343 millones) debido a los menores precios del petróleo. Este menor flujo recursos externos ha estimulado la devaluación del peso y es de esperarse un ajuste en variables como el consumo y la inversión, con efectos sobre el crecimiento económico, que se estima ahora en 4,2 % para 2015 y 4,3 % para 2016. Este ajuste, conlleva a un déficit en la cuenta corriente, el cual se ubicará en 4,8 % del PIB en 2015 y en 3,8 % del PIB en el año 2018.

#### 5. Fortaleza del sistema financiero

El sector financiero ha venido consolidándose durante la última década, los procesos de modernización tanto en la regulación, supervisión y su armonización con los estándares internacionales son notorios. Los productos financieros han crecido significativamente, gracias a los corresponsales no bancarios, los cuales aumentaron anualmente en un 25 % en el último lustro según el Consejo Privado de Competitividad, y ello ha sido un factor para profundizar el sistema financiero. Por otra parte, la bancarización para personas naturales también ha mejorado positivamente; según la Asociación Bancaria, los microcréditos han crecido en los últimos cinco años en promedio 20 %, los créditos de vivienda 21,6 % , las tarjetas de crédito 11,5 %, y las cuentas de ahorro 6,3 %.<sup>5</sup> Este avance será fundamental para garantizar en condiciones estables el crecimiento del consumo y la inversión en los próximos años.

No se prevén cambios drásticos en la postura de la política monetaria en los próximos cuatro años, teniendo en cuenta que la inflación se encuentra anclada en la meta de largo plazo y la regla fiscal hace más transparente la coordinación de la política económica. De esta forma, se prevé una continuidad en la coherencia entre la ésta y las metas de crecimiento de la economía y el empleo.

### C. Contexto internacional

A pesar de la fortaleza de los fundamentales de la economía colombiana, desde la crisis financiera internacional de los años 2008-2009 el contexto internacional sigue siendo muy incierto por cuenta de la lenta recuperación y la fragilidad de las economías avanzadas. A ello recientemente se ha sumado el desplome de los precios del petróleo y en general de las materias primas, que ha afectado el crecimiento de la mayoría de los países de América Latina.

---

<sup>5</sup> Consejo Privado de Competitividad "Informe Nacional de Competitividad 2013-2014".

En general, las economías emergentes vienen presentando una desaceleración continua del crecimiento, con lo cual los mercados están ajustando sus tasas de crecimiento a la baja. Es así como el crecimiento previsto para economías como China e India es de 7,1% y 6,4 % para 2015 y de 6,6 % para el periodo 2016-2019.

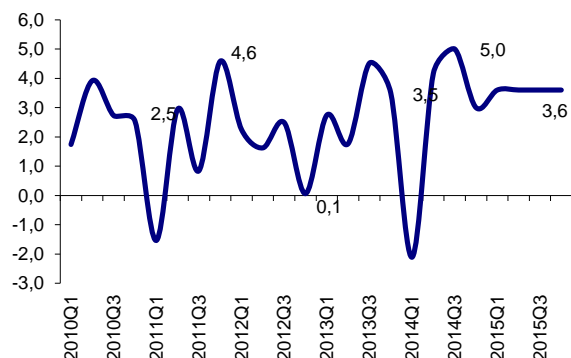
Según la última información disponible del FMI, la economía mundial en el 2014 habría crecido solamente un 3,3 %, frente al 3,7 % que se proyectaba a finales del año 2013. Entre las explicaciones de este pobre desempeño se encuentran, entre otras, el lento crecimiento de las economías de Estados Unidos y Europa, cuyo comportamiento ha estado por debajo de lo esperado, y las tensiones internacionales, cuyos efectos están afectando a la economía mundial. Además, se entiende que muchas de las economías avanzadas, incluso las emergentes, están implementando reformas estructurales para fortalecer su crecimiento de largo plazo, lo cual puede hacer más lento el proceso de recuperación en estos años.

### **1. Recuperación económica de Estados Unidos**

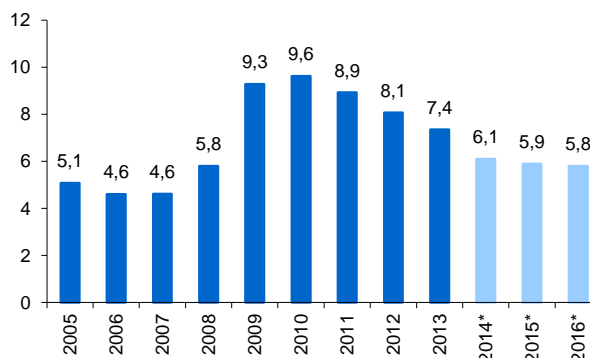
Después de la crisis, la economía de los Estados Unidos ha venido presentando una lenta recuperación. Sin embargo, en el segundo y tercer trimestre del año 2014, el crecimiento aumentó al 2,6 % y al 2,7 % respectivamente; la tasa de desempleo descendió desde niveles del 7,4 % en 2013 al 6,2 % en la actualidad; y se estima que la tasa de inversión para el 2014 será el 19,8 % del PIB, y aumentará a 20,5 % en 2015 y 21,1 % en el año 2016, de acuerdo con el reporte de crecimiento mundial de octubre del FMI (véase el gráfico 7.8).

## Gráfico XII-8. Recuperación de la Economía de los Estados Unidos

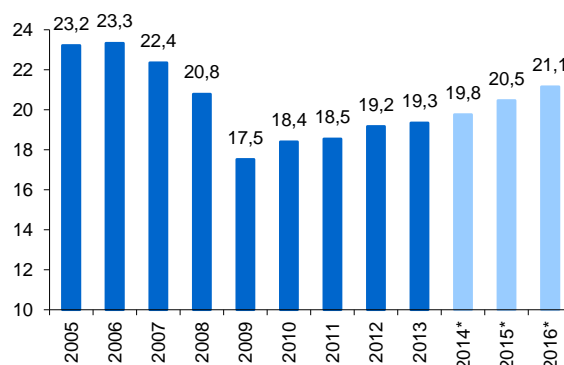
a. Crecimiento del PIB trimestral



b. Tasa de desempleo Estados Unidos



c. Tasa de inversión-% del PIB



\*Proyección. Fuente: FMI.

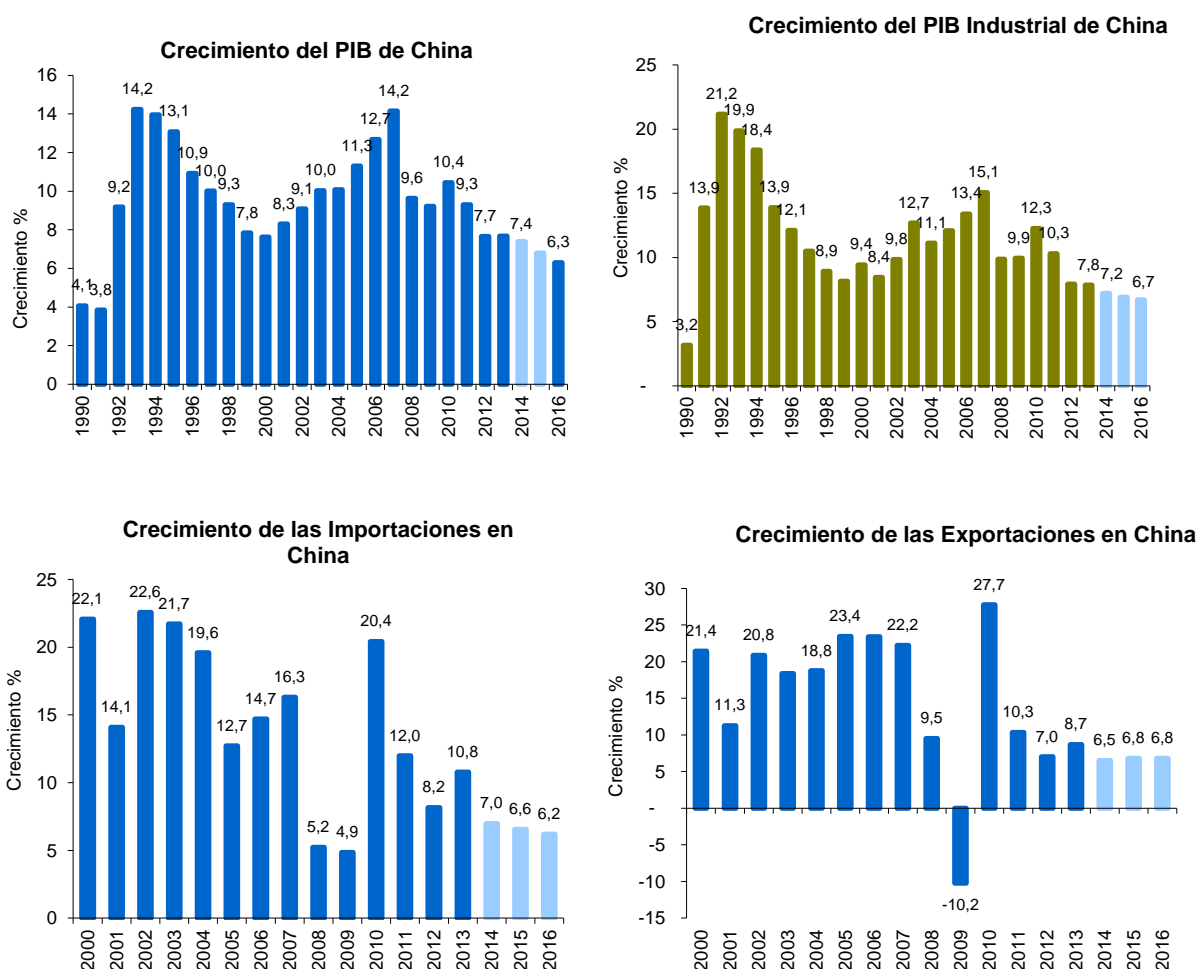
La recuperación de la economía de los EE. UU tiene dos consecuencias sobre la economía mundial y en particular sobre la economía de América Latina. Por una parte se espera que la demanda por productos industriales y agrícolas aumente, pero también se prevé, como ha venido sucediendo en los últimos meses, una fuerte apreciación del dólar y por consiguiente, un menor valor para las materias primas como el petróleo, carbón, el cobre y otros metales.

Por otra parte, después de la posición expansiva de la política monetaria de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) en el periodo poscrisis este Banco Central anunció a finales del año 2013 su intención de comenzar a reducir la compra de títulos de largo plazo, lo cual produjo un incremento de las tasas de interés en un contexto en el que los principales indicadores económicos comenzaron a mostrar síntomas de una recuperación de la economía. Las menores percepciones de riesgo y la mayor rentabilidad en el mercado de EE. UU pueden dar lugar a salidas de capitales y la consecuente reducción de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) en los países de América Latina.

## 2. Menor crecimiento económico en China

Desde hace más de una década, China se ha constituido como el principal exportador y el segundo importador más grande del mundo. El desempeño de esta economía se ha vuelto determinante para el crecimiento de muchas economías de América Latina, África y Europa. En el caso del primer grupo, la desaceleración industrial en China ya parece tener efectos negativos en el desempeño económico Brasil y Perú. Solo entre 2013 y 2014 el crecimiento de las importaciones de China se redujo del 10,8 % al 7,0 %, de las cuales el 6,6 % proviene de países Latinoamericanos; mientras las exportaciones, que crecieron al 8,7 % en el primer año, tuvieron un crecimiento de apenas el 6,5 % en 2014.

**Gráfico XII-9.. Desaceleración de la economía en China**



Fuente: FMI.

De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio, el crecimiento de las exportaciones se deberá a la creciente demanda de importaciones por parte de los países desarrollados, gracias a la fuerte recuperación de la economía de los Estados Unidos y a la positiva, aunque lenta,

mejoría de las economías de la zona euro. No obstante, el alto desempleo que padecen estos países será una limitante, teniendo en cuenta el bajo nivel de ocupación de la fuerza de trabajo, a pesar de la reducción en el desempleo en la economía de los Estados Unidos.

### 3. Positiva pero lenta recuperación de la economía de la zona de euro

Después de la crisis fiscal y financiera que enfrentaron los países de la zona de euro los resultados comienzan a ser positivos y se prevé un crecimiento para 2014 del 0,8 % y para 2015 del 1,3 %. Esta recuperación es, sin embargo, lenta e incluso incierta para algunos. La inversión es baja en las economías más grandes como Alemania e Italia; los mercados financieros aún se encuentran afectados y los spreads se encuentran en los niveles de antes de la crisis. Los costos de fondeo de los bancos son bajos y se requiere de acciones para mitigar sus vulnerabilidades y avanzar hacia la unión bancaria. La demanda crece muy lentamente, la deuda es muy alta y el desempleo es del 11,6 %. Aunque en Alemania la tasa de desempleo es tan solo el 5,3 %, en Francia es el 10%, en Italia el 12,6 % y en España el 24,6 % (véase la tabla XII-2).

**Tabla XII-2. Unión Europea: crecimiento, inflación, cuenta corriente y desempleo**

País	Crecimiento del PIB real			Inflación			Cuenta Corriente			Desempleo		
	2013	Proyección		2013	Proyección		2013	Proyección		2013	Proyección	
		2014	2015		2014	2015		2014	2015		2014	2015
<b>Europa</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>			
<b>Europa Avanzada</b>	<b>0,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>	<b>2,6</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>10,7</b>	<b>10,2</b>	<b>9,8</b>
<b>Area del Euro</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>11,9</b>	<b>11,6</b>	<b>11,2</b>
Alemania	0,5	1,4	1,5	1,6	0,9	1,2	7,0	6,2	5,8	5,3	5,3	5,3
Francia	0,3	0,4	1,0	1,0	0,7	0,9	-1,3	-1,4	-1,0	10,3	10,0	10,0
Italia	-1,9	-0,2	0,8	1,3	0,1	0,5	1,0	1,2	1,2	12,2	12,6	12,0
España	-1,2	1,3	1,7	1,5	-	0,6	0,8	0,1	0,4	26,1	24,6	23,5
Holanda	-0,7	0,6	1,4	2,6	0,5	0,7	10,2	9,9	9,6	6,7	7,3	6,9
Belgica	0,2	1,0	1,4	1,2	0,7	1,0	-1,9	-1,3	-1,0	8,4	8,5	8,4
Austria	0,3	1,0	1,9	2,1	1,7	1,7	2,7	3,0	3,2	4,9	5,0	4,9
Grecia	-3,9	0,6	2,9	-0,9	-0,8	0,3	0,7	0,7	0,1	27,3	25,8	23,8
Portugal	-1,4	1,0	1,5	0,4	-	1,1	0,5	0,6	0,8	16,2	14,2	13,5
Finlandia	-1,2	-0,2	0,9	2,2	1,2	1,5	-0,9	-0,6	-0,5	8,2	8,5	8,3
Irlanda	0,2	3,6	3,0	0,5	0,6	0,9	4,4	3,3	2,4	13,0	11,2	10,5
República Slovaca	0,9	2,4	2,7	1,5	0,1	1,3	2,1	1,9	2,2	14,2	13,9	13,2
Slovenia	-1,0	1,4	1,4	1,8	0,5	1,0	6,8	5,9	5,8	10,1	9,9	9,5
Luxemburgo	2,1	2,7	1,9	1,7	1,1	2,1	5,2	5,1	4,0	6,9	7,1	6,9
Latvia	4,1	2,7	3,2	-	0,7	1,6	-0,8	-0,1	-1,5	11,9	10,3	9,7
Estonia	1,6	1,2	2,5	3,2	0,8	1,4	-1,4	-2,2	-2,4	8,6	7,0	7,0
Chipre	-5,4	-3,2	0,4	0,4	-	0,7	-1,9	-1,1	-0,8	15,9	16,6	16,1
Malta	2,9	2,2	2,2	1,0	1,0	1,2	0,9	0,3	0,3	6,4	6,0	6,1
Reino Unido	1,7	3,2	2,7	2,6	1,6	1,8	-4,5	-4,2	-3,8	7,6	6,3	5,8
Suiza	1,9	1,3	1,6	-0,2	0,1	0,2	16,0	13,0	12,5	3,2	3,4	3,3
Suecia	1,6	2,1	2,7	-	0,1	1,4	6,2	5,7	6,1	8,0	8,0	7,8
Noruega	0,6	1,8	1,9	2,1	2,0	2,0	11,2	10,6	10,2	3,5	3,7	3,8
<b>Emergentes y en Desarrollo de Europa*</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,5</b>	<b>13,6</b>	<b>12,4</b>	<b>10,7</b>

Fuente: FMI-WEO octubre 2014.

En síntesis, el panorama de los países de la zona de euro se puede resumir en los siguientes aspectos:

- El crecimiento y la inversión aún se encuentran en niveles inferiores a los que antecedieron a la crisis.
- La inflación es muy baja (0,5 %) con riesgo de deflación, pues las expectativas de inflación han disminuido (véase el tabla XII-2).
- Los balances fiscales están muy deteriorados por los elevados niveles de la deuda. Las empresas y los hogares en muchos de estos países enfrentan serias restricciones de crédito y además se requieren acciones para fortalecer los balances de los bancos.
- A pesar del avance en las reformas, la productividad se encuentra estancada.
- La cuenta corriente mantiene un superávit de 2,0 % del PIB, por cuenta del desempeño de la economía de Alemania que registra un superávit de 6,0 %, que lo ha convertido en acreedor neto, lo cual complica la situación de otros países (véase el tabla XII-2).

#### 4. Panorama incierto en América Latina

En 2014 el crecimiento económico en la mayoría de los países de América Latina comenzó a declinar. Mientras en 2013 la región creció a una tasa del 28 %, en el 2014 el crecimiento se redujo al 1,2 %, y para 2015 el panorama es poco optimista, pues se espera que el PIB total apenas crezca el 1,3 % (véase el gráfico XII-10). La región se vio beneficiada en los años anteriores a la crisis y durante la misma por los altos precios de sus materias primas exportadas y la entrada de grandes flujos de capital. En países como Chile, Brasil, Perú, entre otros, se avanzó en el fortalecimiento del sistema financiero, la adopción de reglas fiscales, y la implementación de reformas para fortalecer la demanda externa.

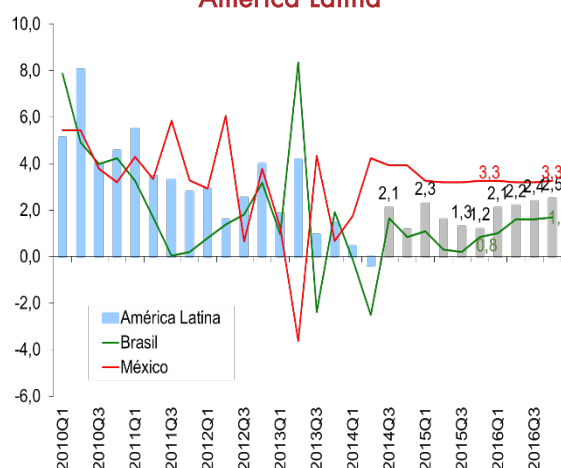
A pesar de estos buenos resultados, en la actualidad se observa un deterioro de la confianza para la inversión, y el estrangulamiento de sectores como la industria y la agricultura, en parte causado por el proceso de apreciación de las monedas de varios de los países latinoamericanos, que caracterizó el periodo de crisis mundial. El crecimiento depende de los sectores no transables y de la exportación de las materias primas, en economías con mercados laborales altamente informales en un contexto de caída en los términos de intercambio. Hoy la lucha de las autoridades económicas se centra en la búsqueda de nuevos sectores para liderar el crecimiento, entre ellos el de infraestructura.

La inflación continúa en niveles controlados en la mayoría de países de la región y el balance en cuenta corriente aún exhibe un saldo negativo que para el promedio de la región oscila entre el 2,5 % y el 2,6 % del PIB entre 2014 y 2015 (véase el tabla XII-3). Las tasas de interés nacionales se han moderado en la mayoría de las economías desde abril de 2014, pero el crecimiento del crédito es aún lento, especialmente en Brasil. El crecimiento dependerá de la mejora en las

exportaciones y la construcción de vivienda e infraestructura, dado los grandes déficits existentes en la región.

En el mediano plazo, algunas de las economías de América Latina se verán afectadas por la débil capacidad de inversión y por la baja productividad, lo que hace necesaria la adopción de reformas estructurales que tengan efectos sobre el crecimiento, de lo contrario la región se podría crecer por debajo de su nivel potencial. En las actuales circunstancias, lo más responsable por parte de los analistas es continuar con una política de estabilidad macroeconómica, mientras se adelantan los esfuerzos para impulsar el crecimiento potencial y mejorar la calidad del gasto proyectado en los marcos fiscales.

**Gráfico XII-10. Crecimiento económico América Latina**



**Tabla XII-3. Inflación, balance externo y desempleo en AL**

País	PIB (Cto)		Inflación		Cuenta Corriente		Desempleo	
	Proyección 2014	Proyección 2015	Proyección 2014	Proyección 2015	Proyección 2014	Proyección 2015	Proyección 2014	Proyección 2015
<b>América Latina*</b>	<b>1,3</b>	<b>2,2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Sur América</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Brasil	0,3	1,4	6,3	5,9	-3,5	-3,6	5,5	6,1
Argentina	-1,7	-1,5	-	-	-0,8	-1,1	8,8	9,0
Colombia	4,7	4,2	3,0	3,0	-4,2	-3,7	9,3	9,0
Venezuela	-3,0	-1,0	64,3	62,9	7,6	6,4	8,0	10,4
Chile	2,0	3,3	4,4	3,2	-1,8	-1,4	6,6	7,0
Perú	3,6	5,1	3,2	2,3	-5,2	-5,0	6,0	6,0
Ecuador	4,0	4,0	3,1	3,0	-0,8	-2,4	5,0	5,0
Uruguay	2,8	2,8	8,8	8,3	-6,5	-6,4	6,8	6,9
Bolivia	5,2	5,0	6,0	5,3	2,6	2,8	6,3	6,2
Paraguay	4,0	4,5	4,8	5,0	1,0	-1,1	5,5	5,5
<b>América Central</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,6</b>	<b>4,2</b>	<b>-6,3</b>	<b>-6,2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
México	2,4	3,5	3,9	3,6	-1,9	-2,0	4,8	4,5
<b>Caribe</b>	<b>3,8</b>	<b>3,3</b>	<b>4,1</b>	<b>4,4</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

\* Excluyendo a Argentina

Fuente: FMI-WEO, octubre 2014.

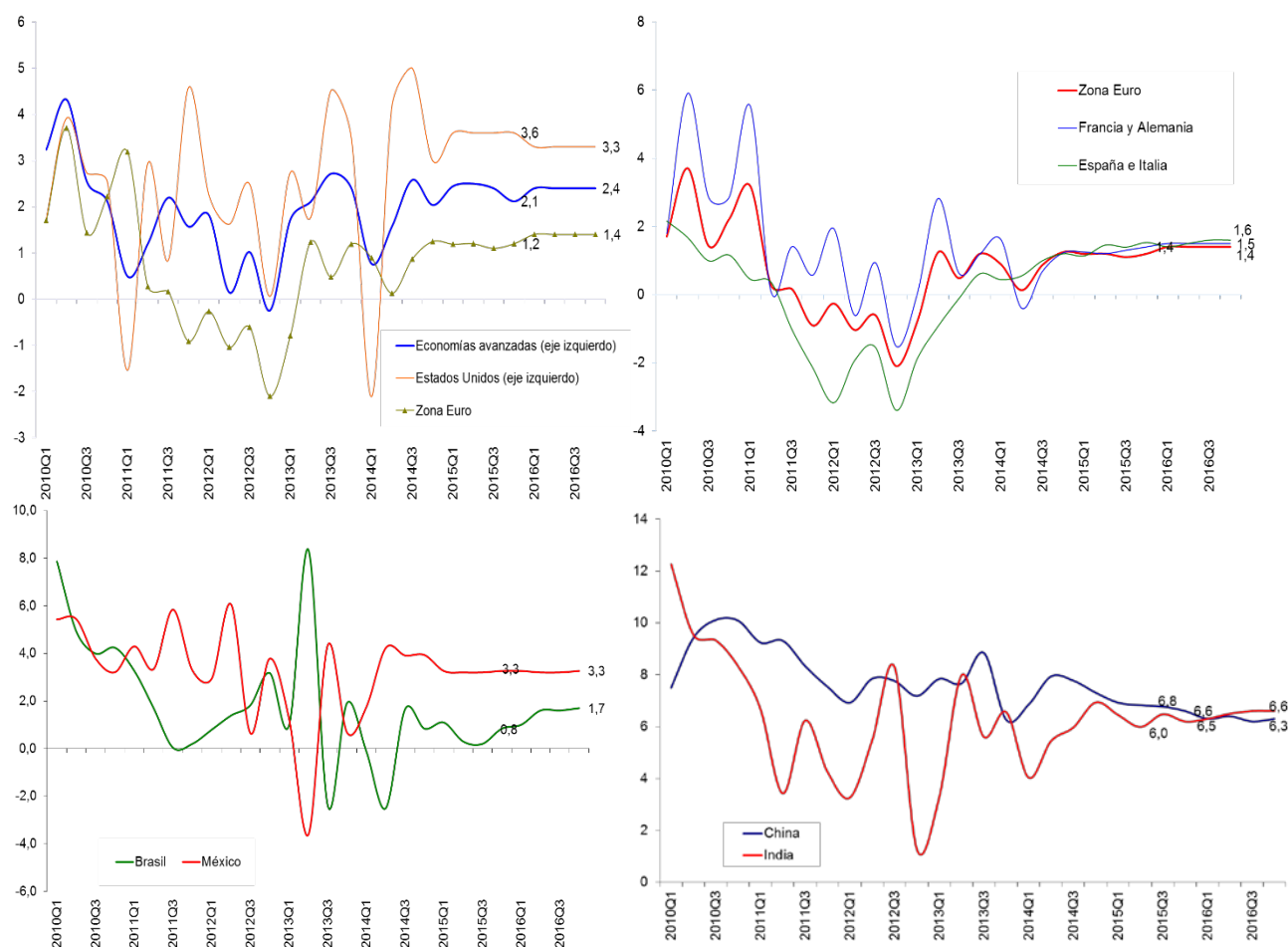
## 5. Proyecciones de crecimiento para la economía mundial

De acuerdo con el último reporte del FMI sobre el crecimiento de la economía mundial, se estima que esta crecerá 3,5 % en 2015, mientras que para el periodo 2016-2019, se estima un crecimiento promedio de 4,0 %. El informe considera que las economías avanzadas crecerán 2,4 % en 2015 y 2016, lideradas por Estados Unidos para quien se estima un crecimiento de 3,6 % y 3,3 % respectivamente. Las economías emergentes crecerán entre 4,3 % y 4,7 % para los mismos años; China por su parte, crecerá 6,3 % y 6,5 % e India 6,3 % y 6,5 %, (gráfico XII-11).

En contraste, los países de América Latina serán los de menor crecimiento, 1,3 % en 2015 y 2,3 % en 2016 y en el mediano plazo 3,3 %, mientras que los países de África Subsahariana tendrían una expansión entre 4,9 % y 5,2 %.

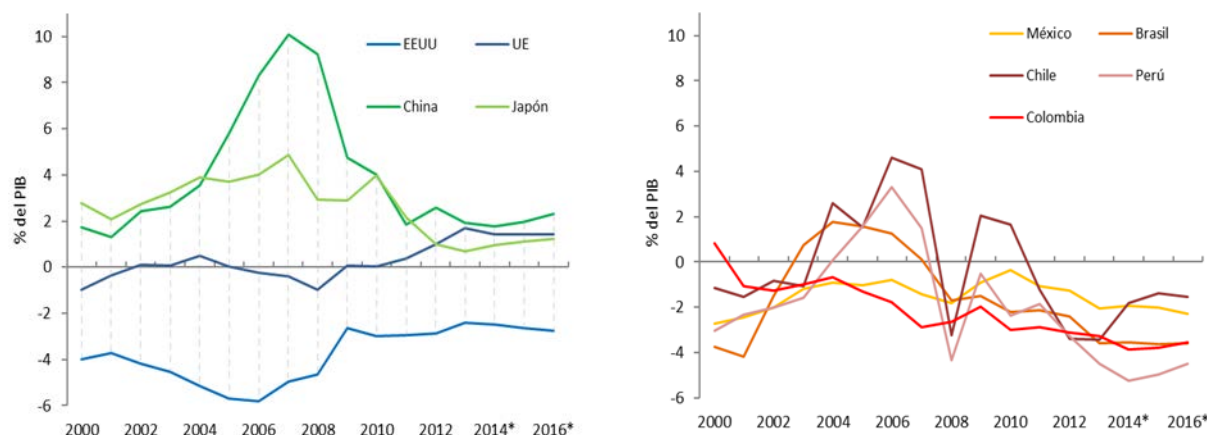
En cuanto a la cuenta corriente, en América Latina la tendencia es contraria a la que se presenta en las economías avanzadas. Se espera una expansión del déficit, contenido en parte, por los ajustes en tasa de cambio y ajustes en el consumo y la inversión privada que vienen registrándose en algunos países como Perú y Chile. Se prevé que la contracción en cuenta corriente de las economías avanzadas va a persistir por algunos años más; con lo cual los flujos de capital, si bien se han reducido, continuarían llegando a muchas economías emergentes (aunque con menos fuerza), pues la relación de pasivos externos netos como proporción del PIB aún sigue siendo elevada en muchas de las economías avanzadas.

**Gráfico XII-11. Proyección de la economía mundial 2015-2016**



Fuente: FMI.

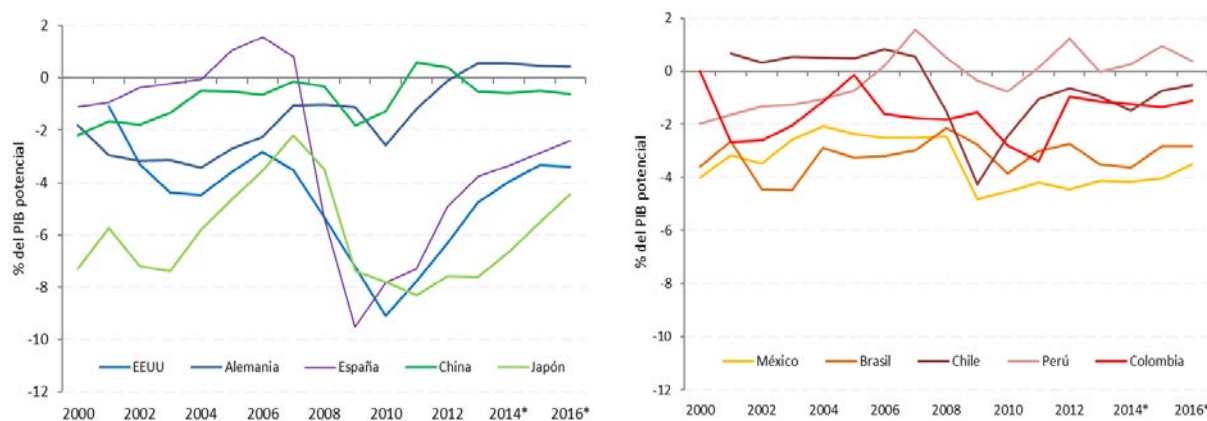
**Gráfico XII-12. Balance de cuenta corriente**



\*Proyectado. Fuente: FMI.

Así mismo, los balances fiscales también presentan situaciones asimétricas. Mientras que en las economías de Estados Unidos, Japón y Europa con excepción de Alemania, continuarán reduciendo su déficit fiscal, en China y en general, en América Latina el déficit tiende a estabilizarse a pesar del deterioro en los términos de intercambio (véase el gráfico XII-13). Esto debido a la adopción de reglas fiscales en países como Brasil, Chile, Perú y Colombia. No obstante, en la mayoría de ellos se adoptarán políticas de gasto contracíclico, sin dejar de cumplir con las metas de déficit estructural.

**Gráfico XII-13. Balance estructural del gobierno central**



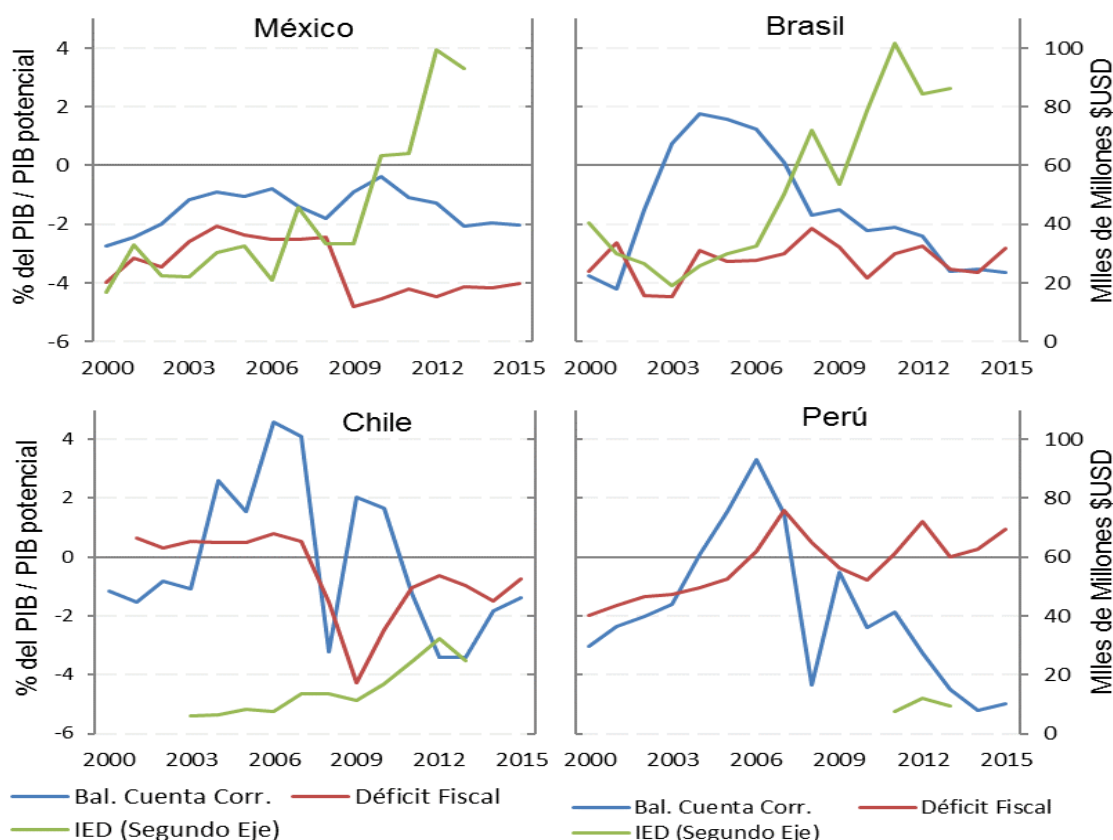
\*Proyectado. Fuente: FMI.

Dadas estas condiciones de bajo crecimiento esperado para la economía mundial y la caída esperada en los términos de intercambio, se destaca la importancia de profundizar en políticas orientadas a fortalecer la demanda. Por ello, las agencias internacionales están recomendando a los países que adelanten proyectos de infraestructura con el fin de incentivar y equilibrar la demanda, aprovechando que los costos del endeudamiento aún son bajos y que en muchas

economías hay déficits importantes de infraestructura, como es el caso de Colombia y de la mayoría de países de Latinoamérica.<sup>6</sup>

En relación con lo anterior, el FMI, asegura que “la infraestructura pública es un factor esencial para la producción. El aumento de la inversión en infraestructura pública eleva el producto a corto y largo plazo, sobre todo en periodos en que hay capacidad económica ociosa y cuando la eficiencia de la inversión es alta (WEO, 2014)”. En adición a lo anterior, hay que tener en cuenta que las inversiones en infraestructura no solo tienen un efecto importante sobre la demanda, sino que además mejoran la productividad en el mediano y en el largo plazo. En Colombia, este efecto puede contribuir a aumentar el nivel potencial de crecimiento en cerca de 1 punto porcentual.

**Gráfico XII-14. Balances e inversión extranjera directa**



Fuente: FMI.

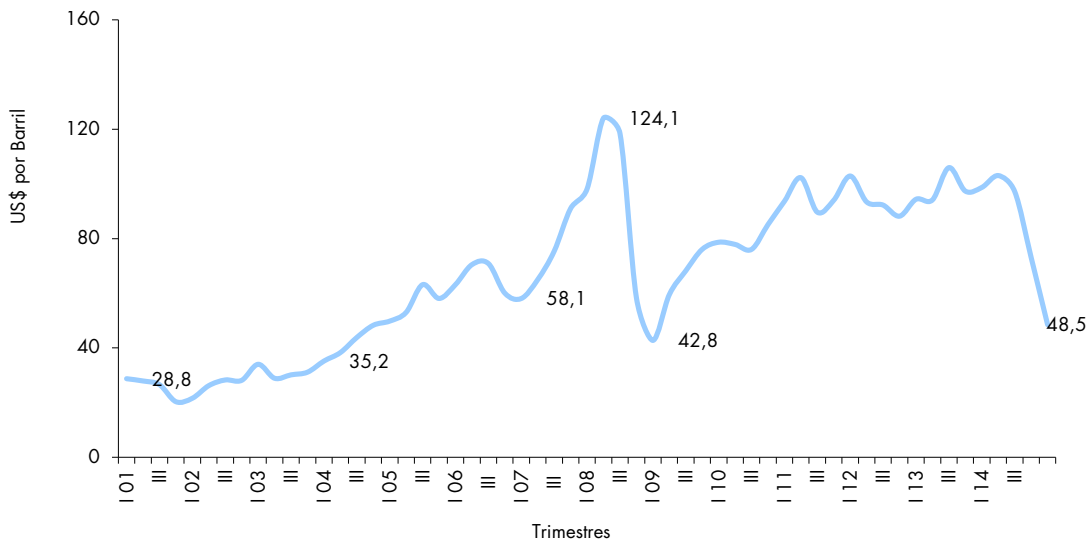
<sup>6</sup> En el caso de los EE.UU., simulaciones econométricas indican que un aumento de 25 puntos básicos en la tasa de interés de ese país tendría un efecto negativo de 0,15 en el crecimiento del PIB colombiano. Por lo contrario, si el crecimiento de EE. UU se acelerara para crecer 1 pp adicional, se esperaría que la actividad económica en Colombia reaccione creciendo entre 0,04 pp y 0,3 pp adicionales en los años posteriores al choque.

## 6. Desplome de los precios del petróleo

Factores como, el menor crecimiento de la demanda mundial, sumado al desarrollo de tecnologías para utilizar y explotar de manera más eficiente los recursos energéticos como el petróleo, y en general los hidrocarburos; la rápida recuperación de la producción de Libia, luego de su conflicto interno; y la decisión de la OPEP de no recortar la producción por razones estratégicas, han inducido una caída del 39,7 % en el precio internacional del petróleo tipo WTI entre diciembre de 2013 y diciembre de 2014 (véase el gráfico XII-15).

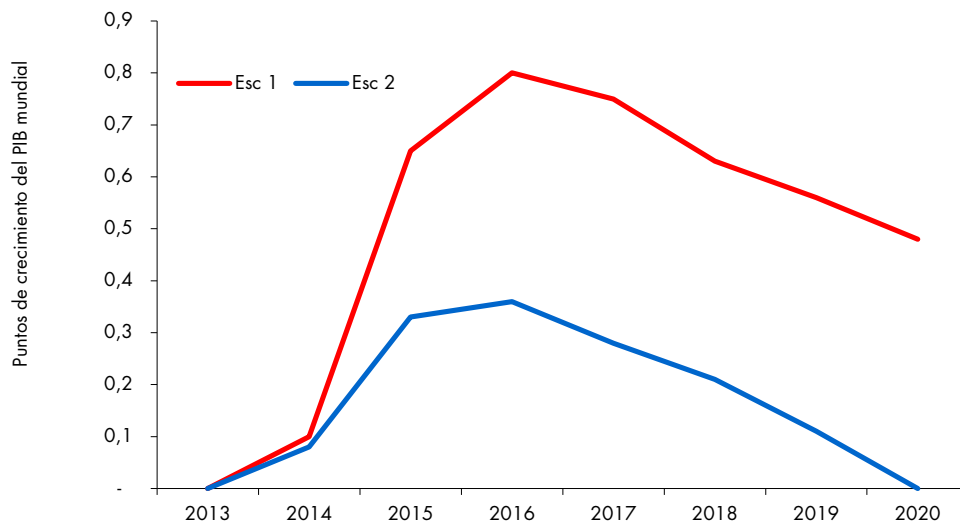
Ante la pregunta sobre cuál sería el impacto de la caída del precio del petróleo en el PIB del mundo, el FMI preparó dos escenarios y en ambos casos se muestra que la demanda interna, tanto en los países importadores como exportadores se vería afectada negativamente debido a que, en un primer caso los precios de las importaciones aumentarían por cuenta de la mayor devaluación, y en un segundo caso por la reducción de los ingresos. En ambos casos el impacto en el PIB mundial es notable, como muestra el gráfico XII-16, pero estos resultados globales ocultan los efectos asimétricos entre países. En teoría los ganadores son los países importadores de petróleo, y los perdedores son los exportadores; sin embargo, la velocidad del ajuste en los precios relativos terminaría por afectar el nivel del PIB mundial.

**Gráfico XII-15. Evolución de los precios del petróleo**



Fuente: Secretaría de Energía, PEMEX, REUTERS y mercado de físicos.

**Gráfico XII-16. Impacto de los precios del petróleo en el PIB mundial**



Fuente: FMI.

En los países exportadores, los menores precios del crudo se traducen en una caída en los ingresos y menores beneficios por la producción de petróleo, justo una imagen "espejo" de lo que pasa en los importadores. Pero el grado de impacto depende también de cuánto influye la actividad petrolera en el PIB de cada país. Según el documento publicado por el FMI "Seven questions about the recent oil Price slump", la dependencia del petróleo en Rusia, por ejemplo, es del 25 % del PIB, y representa el 70 % de sus exportaciones y el 50 % de los ingresos del país. En los países de Oriente Medio, la cuota de ingresos es del 22,5 % del PIB y el petróleo participa en el 63,6 % de las exportaciones. Por su parte, en África las exportaciones suman entre un 40 % y un 50 % del PIB, en el caso de Gabón, Angola o El Congo, y el 80 % en Guinea Ecuatorial.

En el caso particular de América Latina, el fuerte aumento de los precios del petróleo, a pesar de beneficiar a algunos exportadores netos de hidrocarburos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela) engendró niveles de gasto público no sostenibles, e incluso presiones inflacionarias en algunos de ellos. Con la caída en los precios en los últimos meses, se ha hecho necesario el ajuste de los presupuestos para 2015; se han presentado incrementos significativos en las tasas de cambio; y se han revisado a la baja las proyecciones de crecimiento de las economías.

En términos contables se espera que el efecto en el crecimiento de la economía colombiana de una caída en el precio internacional del petróleo sea negativo principalmente sobre los ingresos del Gobierno central, pero que es compensada parcialmente por la mayor devaluación de la tasa de cambio.

## D. Supuestos macroeconómicos

La definición de los supuestos macroeconómicos para el escenario de crecimiento establecido en el Plan de Desarrollo *Todos por un nuevo país* parte de la coordinación institucional entre el Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. En primer lugar, para la elaboración del escenario macroeconómico se asume que la inflación estará anclada a la meta de largo plazo definida por el Banco de la República, la cual es el 3,0 %. En segundo lugar, este plan supone una senda de producción de petróleo, acorde con la nueva situación internacional, en la cual se alcanzarán los 980 (KBPD) en 2018.

Tabla XII-4. Supuestos macroeconómicos

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018
Inflación fin de periodo	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Inflación externa en US\$(socios comerciales)	-0,5	0,9	3,3	2,1	2,0
PIB interno (USD millones)	323.195	316.833	334.662	344.600	323.195
PIB mundial real(socios comerciales-global)	2,8	3,0	3,0	3,0	2,9
Crecimiento de las exportaciones(US\$)					
Totales	-5,6 %	-20,9 %	12,1 %	13,5 %	9,0 %
Tradicionales	-5,4 %	-31,9 %	9,8 %	12,9 %	6,5 %
No tradicionales	-4,4 %	10,0 %	18,1 %	16,2 %	14,1 %
Crecimiento de las importaciones(US\$)	7,1 %	-17,7 %	5,3 %	11,1 %	9,5 %

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

### 1. Crecimiento sectorial

El escenario macroeconómico para estos cuatro años proyecta que al finalizar el año 2018 el crecimiento de la economía colombiana alcance el 5,0 % (véase el tabla XII-5). Las fuentes de crecimiento por el lado de la oferta son la construcción (edificaciones y obras civiles), la industria, la agricultura y los servicios financieros y los servicios sociales.

A continuación se detalla el comportamiento esperado de algunas de las ramas de actividad económica:

#### c. Agropecuario

Para el periodo 2015-2018 se proyecta un crecimiento promedio del sector agropecuario del 4,0 %, superior al promedio histórico del sector, gracias a la incorporación de un millón de hectáreas adicionales y a la consolidación de la producción cafetera lograda en los últimos dos años.

**Tabla XII-5. Crecimiento sectorial 2014-2018 (%)**

Sector	2014	2015	2016	2017	2018
Agropecuaria, silvicultura y pesca	3,8	3,7	3,9	4,0	4,2
Explotación de minas y canteras	4,5	2,1	3,6	3,7	4,3
Industria manufacturera	1,1	4,4	4,5	4,6	4,7
Electricidad, gas y agua	3,4	3,4	3,7	4,5	4,6
Construcción	10,2	6,6	8,2	10,1	11,8
- Vivienda	3,2	4,8	7,7	8,3	9,3
- Obras civiles	15,5	7,3	8,1	11,2	13,0
Comercio, restaurantes y hoteles	5,3	4,3	4,2	4,6	5,2
Transporte y comunicaciones	4,3	4,4	4,5	4,5	4,9
Sector financiero y servicios. A las empresas	5,5	4,3	4,4	4,8	5,1
Servicios sociales, comunales y personales	4,9	4,2	4,3	4,4	4,9
<b>Subtotal valor agregado</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>4,4</b>	<b>4,9</b>
Impuestos	6,5	6,8	4,9	5,6	5,5
<b>Producto interno bruto</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>5,0</b>

Fuente: DNP-DEE-Con base en cifras del DANE.

#### **d. Industria**

Para el sector industrial se proyecta un crecimiento promedio del 4,5 % en el periodo 2015-2018. El mayor dinamismo esperado para la industria, se explica en parte por la puesta en operación de la nueva refinería de Reficar. De otra parte, un mayor tipo de cambio que aliviará los ingresos de las industrias exportadoras y su participación en el total, y por las oportunidades derivadas de la entrada en vigencia y profundización de los tratados comerciales, teniendo en cuenta la recuperación de las economías de Estados Unidos y de Europa.

#### **e. Explotación de minas y canteras**

Para el sector de minas y canteras se estima un crecimiento promedio del 3,4 %. Esta proyección se fundamenta en que la producción de petróleo alcanzará los 980 (KBPD).

#### **f. Construcción**

El sector de la construcción será el pilar más importante del crecimiento de la economía colombiana en el periodo 2015-2018. Se espera que su crecimiento promedio sea el 9,2 %, explicado por un crecimiento esperado del 7,5 % en el sector de edificaciones y del 9,9 % en el sector de obras civiles.

En el caso de la construcción de vivienda, las estimaciones consideran las proyecciones incluidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y los programas de vivienda consistentes con las vigencias aprobadas tanto para el programa de vivienda gratis y vivienda de interés prioritario, los cuales serán vitales en el despegue de un nuevo ciclo de la edificación a partir de la segunda parte del año 2015.

Por su parte, la estimación del comportamiento de las obras civiles depende de los recursos presupuestados en el MGMP y el MFMP para el sector de transporte. Así mismo, se tuvo en cuenta la tendencia de los proyectos aprobados en el SGR, así como las proyecciones de construcción de infraestructura por parte de los gobiernos regionales, además de la ejecución de los contratos plan firmados recientemente.

#### **g. Comercio, restaurantes y hoteles**

La actividad comercial seguirá siendo uno de los sectores que más contribuye al crecimiento y a la generación de empleo en la economía. El crecimiento promedio esperado para el periodo 2015-2018 es el 4,7 %, explicado por el crecimiento en el empleo; el efecto derivado del crecimiento de sectores como la construcción, los servicios y la industria; la baja inflación; y el mayor ingreso de los hogares.

#### **h. Establecimientos financieros**

El crecimiento promedio esperado para el sector de servicios financieros es el 4,9 % entre 2015 y 2017, y el 5,2 % en el año 2018. Esto como resultado de un mayor crecimiento real de la cartera hipotecaria (9,3 % en promedio) que se espera en el cuatrienio, al crecimiento real esperado del 7,2 % en la cartera de consumo; y al buen desempeño de la cartera comercial, cuyo crecimiento promedio real se estima en un 7,9 %.

#### **i. Servicios sociales**

Se estima que el crecimiento promedio del sector de servicios sociales para el periodo 2015-2018 esté alrededor del 4,6 %. Esta proyección es consistente con las proyecciones de crecimiento del gasto público y privado, y el crecimiento esperado de la demanda en servicios de salud y educación.

### **2. Crecimiento de la demanda**

Se espera que el crecimiento del consumo total se ubique en 4,1 % en el año 2015 y en 5,0 % en el 2018. Al descomponer esta proyección, el consumo de los hogares tendría un crecimiento promedio del 4,4 % en el periodo 2015-2018 gracias al desempeño del consumo de bienes durables y semidurables, y el consumo público que presentará un crecimiento promedio de

alrededor de 4,6 %, consistente con las proyecciones fiscales previstas en el marco de la regla fiscal y la política salarial y de austeridad del Gobierno.

**Tabla XII-6. Crecimiento por el lado de la demanda 2015-2018 (%)**

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018
Consumo total	4,6	4,1	4,1	4,3	4,9
Consumo hogares	4,8	4,0	4,0	4,3	4,9
Consumo público	4,5	4,5	4,5	4,6	4,9
Total inversión	7,1	5,1	5,2	6,6	7,9
Inversión privada	8,2	5,4	5,7	7,3	8,1
Inversión pública	5,4	3,5	4,3	4,5	4,9
Absorción	6,8	4,1	4,2	5,0	5,6
Exportaciones	-2,1	-4,0	3,6	4,2	6,2
Importaciones	8,9	-1,2	4,3	5,8	7,1
<b>Producto interno bruto</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>5,0</b>

Fuente: DANE, proyecciones DNP-DEE.

Por su parte, el crecimiento promedio de la inversión real para el periodo 2015-2018 sería el 7,6 %, con lo cual la tasa de inversión de la economía llegaría al 29,5 % del PIB en el último año. La inversión privada crecería en promedio el 8,7 % y la pública el 6,1 %. Así mismo se proyecta que la absorción interna tendrá un crecimiento promedio del 5,0 %, cifra muy positiva teniendo en cuenta el contexto de la economía mundial y de América Latina mencionado anteriormente.

Se espera que la demanda externa también sea una de las fuentes importantes del crecimiento de la economía colombiana durante este periodo. Lo anterior gracias a los efectos positivos esperados de los avances en los TLC con Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, Alianza Pacífico y Centro América entre otros.

Finalmente, el gasto privado en el cuatrienio tendría un crecimiento que parte de 4,6 % en 2015 y alcanza el 6,4 % en 2018, en tanto que la demanda pública crecería 4,6 % en 2015 y 5,8 % en 2018. Cabe anotar que esta senda de crecimiento recoge los efectos de las nuevas políticas de educación, infraestructura, ciencia y tecnología, desarrollo rural, minería, vivienda y agua potable.

### **3. Mercado laboral**

La estrategia macroeconómica para el periodo 2005-2018 es la de continuar reduciendo la tasa de desempleo, lo que permitirá alcanzar niveles del 8,0 % y seguir con la reducción de la informalidad, gracias a los estímulos señalados en la Ley 1607 de 2012. No obstante, la

dinámica del crecimiento de la inversión será fundamental para la generación de empleo y la elevación de la productividad en los próximos años.

**Tabla XII-7. Impacto sobre el empleo y la formalidad del Plan de Inversiones**

Variable	Valor escenario base		Efectos sobre el empleo							
	2014	Meta 2018	Agricultura	Minas y energía	Industria	Vivienda	Infraestructura	Comercio	Financiero	Servicios sociales
<b>Desempleo (porcentaje)</b>										
Total	9,1	8,0	8,9	8,9	8,7	8,4	8,3	8,1	8,1	8,0
Calificado	8,1	7,7	8,3	8,3	8,1	8,0	8,0	7,9	7,8	7,7
No calificado	10,2	9,2	9,9	9,9	9,8	9,6	9,5	9,3	9,3	9,2
<b>Empleo (miles de personas)</b>										
Total	21.503	23.980	21.817	21.831	22.059	22.217	22.261	23.213	23.502	23.980
Nuevo empleo		2.000	208	14	209	211	44	978	155	181
<b>Tasa de informalidad (porcentaje)</b>	45,6	41,8	44,0	43,8	43,1	42,7	42,7	42,1	41,9	41,8

Fuente: DNP-DEE.

Así mismo, las proyecciones del comportamiento de los sectores de generadores de empleo, como es el caso de la construcción de vivienda, la industria, y el comercio, son positivas, lo cual es favorable para mantener la estrategia en los próximos años y seguir reduciendo las tasas de desempleo e informalidad. Se espera adicionalmente que el efecto del plan de inversiones de este plan de desarrollo permita la creación de cerca de 2,0 millones de empleos, con lo cual la tasa de desempleo terminaría en el 2018 en un 8,0% y la informalidad laboral en las trece áreas en un 41,8%<sup>7</sup>.

## E. Escenario de balanza de pagos

La devaluación proyectada en la tasa de cambio favorecerá las exportaciones agrícolas e industriales. Se estima que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se ubique en USD19.095 millones en 2014, USD15.412 millones en 2015 y USD13.368 millones en 2016 por cuenta del ajuste en importaciones y el menor crecimiento esperado para la economía en estos años. Se prevé que en el año 2018, el déficit sea de USD13.198 millones, equivalente al 3,8 % del PIB (véase el tabla XII-8).

Se prevé entonces que el déficit de la balanza de bienes y servicios no factoriales se ubique en USD8.896 millones (3,4 % del PIB) en 2015, y se reducirá a USD6.284 millones (2,7 % del PIB) en 2016 por cuenta del menor crecimiento de la economía y los menores flujos IED. La tendencia en la corrección del déficit se mantiene hasta 2018 cuando se reduce a 2,3 % del PIB.

<sup>7</sup> De acuerdo con los estimativos de los diferentes modelos cerca del 70 % de los nuevos empleos son formales.

Tabla XII-8. Balanza de pagos 2015-2018

Concepto		USD mill				% del PIB			
		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
<b>I.</b>	<b>Cuenta corriente</b>	<b>-15.412</b>	<b>-13.368</b>	<b>-13.048</b>	<b>-13.198</b>	<b>-4,8</b>	<b>-4,2</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,8</b>
	Exportaciones	62.278	69.181	77.778	84.884	19,3	21,8	23,2	24,6
	Importaciones	77.690	82.549	90.826	98.082	24,0	26,1	27,1	28,5
A.	Bienes y servicios no factoriales	-8.896	-6.284	-5.308	-5.452	-3,4	-2,7	-2,3	-2,3
	Exportaciones	52.784	58.697	66.228	72.240	15,7	17,8	19,1	20,2
	Importaciones	61.679	64.981	71.536	77.692	19,1	20,5	21,4	22,5
	1. Bienes	-5.255	-2.477	-1.521	-1.958	-1,6	-0,8	-0,5	-0,6
	Exportaciones	45.050	50.512	57.336	62.475	13,3	15,2	16,4	17,4
	Importaciones	50.306	52.989	58.857	64.434	15,6	16,7	17,6	18,7
	2. Servicios no factoriales	-3.640	-3.808	-3.786	-3.494	-1,1	-1,2	-1,1	-1,0
	Exportaciones	7.733	8.185	8.892	9.764	2,4	2,6	2,7	2,8
	Importaciones	11.374	11.992	12.678	13.258	3,5	3,8	3,8	3,8
	Renta de los Factores	-10.780	-11.452	-12.228	-12.359	-3,3	-3,6	-3,7	-3,6
B.	Ingresos	4.328	5.202	6.138	7.097	1,3	1,6	1,8	2,1
	Egresos	15.108	16.654	18.366	19.456	4,7	5,3	5,5	5,6
C.	Transferencias	4.264	4.369	4.488	4.613	1,3	1,4	1,3	1,3
	Ingresos	5.167	5.282	5.411	5.547	1,6	1,7	1,6	1,6
	Egresos	903	913	924	935	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>II</b>	<b>Cuenta de capital y financiera</b>	<b>15.412</b>	<b>13.368</b>	<b>13.048</b>	<b>13.198</b>	<b>4,8</b>	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>
A.	Cuenta financiera	-15.412	-13.368	-13.048	-13.198	-4,8	-4,2	-3,9	-3,8
1.	Inversión extranjera neta en Colombia	-10.090	-11.798	-12.991	-13.764	-3,1	-3,7	-3,9	-4,0
	Extranjera en Colombia	11.763	12.800	14.004	14.789	3,6	4,0	4,2	4,3
	Colombiana en el exterior	1.673	1.002	1.013	1.025	0,5	0,3	0,3	0,3
2.	Inversión de cartera	-4.111	461	1.785	1.305	-1,3	0,1	0,5	0,4
a.	Pública	-5.002	461	1.785	1.305	-1,5	0,1	0,5	0,4
b.	Privada	890	-	-	-	0,3	-	-	-
3.	Instrumentos derivados	-	-	-	-	-	-	-	-
4.	Otra inversión	-1.583	-2.754	-2.831	-1.958	-0,5	-0,9	-0,8	-0,6
a.	Activos	119	238	251	254	0,0	0,1	0,1	0,1
b.	Pasivos	1.702	2.992	3.082	2.213	0,5	0,9	0,9	0,6
5	Activos de reserva	372	724	989	1.219	0,1	0,2	0,3	0,4
<b>III.</b>	<b>Variación reservas internacionales brutas</b>	<b>316</b>	<b>627</b>	<b>862</b>	<b>1.064</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
<b>V.</b>	<b>Saldo de reservas internacionales brutas</b>	<b>48.304</b>	<b>49.028</b>	<b>50.017</b>	<b>51.235</b>	<b>14,9</b>	<b>15,5</b>	<b>14,9</b>	<b>14,9</b>
<b>V.</b>	<b>Saldo de reservas internacionales netas</b>	<b>48.304</b>	<b>49.028</b>	<b>50.017</b>	<b>51.235</b>	<b>14,9</b>	<b>15,5</b>	<b>14,9</b>	<b>14,9</b>

Fuente: Banco de la República.

1/ La variación de este stock no coincide con la variación de reservas internacionales obtenida de la balanza de pagos, puesto que incluye el cambio en las reservas originado por cambios en tasas de interés externas y en tasas de cambio del dólar frente a otras monedas.

Para 1999 se supone una desvalorización por el anterior concepto de US\$ 109 millones

2/ Corresponde a la variación de las reservas netas (resultado de la balanza de pagos) más la variación de los pasivos de corto plazo del Banco de la República.

Los flujos de IED neta se proyectan en USD10.090 millones en 2015 a USD13.764 millones en 2018, continuando con la tendencia de los últimos años, en los cuales Colombia se convirtió en uno de los mayores receptores de flujos de capital por este concepto.

A partir de esto, se espera que las reservas internacionales netas aumenten de USD48.304 millones en 2015 a USD51.235 millones en 2018; producto del aumento sistemático en los activos de reserva, los cuales aumentan de USD372 en 2015 a USD1.219 millones en 2018.

## 1. Balanza comercial

El déficit en la balanza comercial se reduce de USD5.255 millones en 2015 a USD1.958 millones en 2018. Las exportaciones presentarán un crecimiento promedio de 3,4% entre 2015 y 2018. Por su parte, las importaciones crecerían un 2,0 % en promedio entre el año 2015 y 2018. El aumento en las importaciones se concentra en bienes de intermedios, las cuales aumentarían de USD22.135 millones en 2015 a USD28.351 millones en 2018. Esta proyección se sustenta en el crecimiento esperado de los sectores industria y agricultura.

**Tabla XII-9. Balanza comercial 2015-2018**

Concepto	USD\$ mill				% del PIB			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
<b>Cuenta corriente (A + B + C + D)</b>	<b>-15.412</b>	<b>-13.368</b>	<b>-13.048</b>	<b>-13.198</b>	<b>-4,8</b>	<b>-4,2</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,8</b>
A. Bienes (a - b)	-5.255	-2.477	-1.521	-1.958	-1,6	-0,8	-0,5	-0,6
a. Exportaciones	45.050	50.512	57.336	62.475	13,3	15,2	16,4	17,4
Tradicionales	27.938	30.680	34.632	36.875	8,6	9,7	10,3	10,7
Café	2.762	3.041	3.174	3.238	0,9	1,0	0,9	0,9
Petróleo crudo	13.203	14.027	16.951	18.594	4,1	4,4	5,1	5,4
Derivados	3.395	4.740	5.546	5.999	1,1	1,5	1,7	1,7
Carbón	5.695	5.892	5.892	5.892	1,8	1,9	1,8	1,7
Ferro-níquel	628	650	661	668	0,2	0,2	0,2	0,2
No tradicionales	13.095	15.471	17.981	20.524	4,1	4,9	5,4	6,0
Zonas francas y otros	1.819	2.062	2.321	2.583	0,6	0,7	0,7	0,7
Oro no monetario	2.198	2.299	2.403	2.494	0,7	0,7	0,7	0,7
b. Importaciones FOB	50.306	52.989	58.857	64.434	15,6	16,7	17,6	18,7
B. Servicios no factoriales	-3.640	-3.808	-3.786	-3.494	-1,1	-1,2	-1,1	-1,0
C. Renta de los factores	-10.780	-11.452	-12.228	-12.359	-3,3	-3,6	-3,7	-3,6
D. Transferencias corrientes	4.264	4.369	4.488	4.613	1,3	1,4	1,3	1,3

Fuente: Banco de la República.

## 2. Exportaciones de productos primarios

En el periodo de este Plan de Desarrollo, el crecimiento promedio de las exportaciones tradicionales sería del -0,7 %. Este resultado se explica principalmente por un incremento en las exportaciones de café (6,4 %), de petróleo y sus derivados (1,9 %), de carbón (-3,3 %) y de Ferroniquel (1,4 %).

### a. Petróleo

Las exportaciones de petróleo aumentarán de USD\$16.598 a USD24.593 millones entre 2015 y 2018, lo que representa un incremento promedio anual del 1,9 % como se señaló anteriormente. Tal crecimiento se sustentaría en una producción que se ubicará en 980 (KBPD) en 2018.

### b. Café

Se proyecta un precio de USD1,85 por libra de café para 2015, y de 1,98 para 2018. Bajo este supuesto, las exportaciones de café aumentarán de USD2.762 millones en 2015 a USD3.238 millones en 2018, con un nivel de producción anual de cercano a los 12,5 millones de sacos.

### c. Exportaciones no tradicionales

Como se mencionó anteriormente, las exportaciones no tradicionales presentarán un buen dinamismo por cuenta de la recuperación de las economías de Estados Unidos y la Unión Europea, por el ajuste en la tasa de cambio y la consolidación de los nuevos mercados a los cuales se dirigen estas exportaciones como es el caso de los países de Centroamérica, Europa del Este, entre otros. Las estimaciones indican, que su crecimiento promedio sería del 14,6 % entre 2015 y 2018. Los principales destinos de estas exportaciones serían Estados Unidos, México, Canadá, Brasil, Chile y la Unión Europea.

## 3. Importaciones

Para el periodo 2015-2018, las importaciones de bienes presentarán un crecimiento promedio de (2,0%), inferior al periodo 2010-2014 (14,9 %), dada la menor tasa de crecimiento esperada. De acuerdo con las estimaciones, las importaciones aumentarán de USD50.306 millones en 2015 a USD64.434 millones en 2018.

Por su parte, las importaciones de bienes de consumo representarán en promedio el 22,6 % del total y presentarían una tasa de crecimiento promedio del 0,2 %, mientras que las importaciones de bienes intermedios representarían el 45 %, y crecerían en promedio al 2,9 % anual. Las de

bienes de capital participarían con el 32,2 %, creciendo a una tasa promedio anual del 2,3 % entre 2015 y 2018.

El comportamiento de los bienes intermedios se encuentra explicado en su gran mayoría por las compras de combustibles. En el caso de los bienes de consumo final, su crecimiento respondería principalmente a la importación de bienes durables (1,8 %) y bienes no durables (-1,4 %), específicamente muebles y otros equipos para el hogar, en tanto que las materias primas se destinarían a los sectores de agricultura, la construcción e industria.

## **F. Política monetaria y sistema financiero**

La política monetaria continuará bajo los mismos principios de los últimos años. Estará debidamente coordinada con la política fiscal, lo cual será un pilar fundamental para mantener la confianza de los agentes, así como el buen desempeño del crecimiento de la economía y de la generación de empleo.

Tras los resultados observados en estos años en términos de inflación y crecimiento económico, el Banco de la República mantendrá la meta de inflación anclada a las expectativas de largo plazo, en un rango entre el 2,0 % y el 4,0 %, con un 3,0 % como meta puntual. Para los próximos años se prevé que la intervención monetaria esté ligada a la evolución de las economías extranjeras, en especial EE. UU. y Europa.

En lo que respecta al desempeño del sistema financiero, se espera un crecimiento anual promedio del 12,4 % de la cartera durante los próximos cuatro años. Esto es consistente con las proyecciones de crecimiento de la economía y no generaría ninguna presión adicional. Se estima una mejora permanente en la cartera y se espera que el sistema financiero continúe consolidando su fortaleza.

## **G. Política fiscal**

El comportamiento esperado del balance del sector público refleja el cumplimiento de la regla fiscal. Además son varios los factores que determinarán el comportamiento de las finanzas públicas, como la consolidación del Sistema General de Regalías, las acciones de modernización de la DIAN para elevar el recaudo y reducir la evasión, el fortalecimiento de la inversión territorial, la atención de las víctimas, los compromisos sociales con la salud, educación, vivienda, educación y primera infancia y una mayor racionalización de los costos y beneficios del sistema tributario, así como su adecuación para continuar promoviendo la formalización y la competitividad de la economía.

De esta forma, el balance del Sector Público Consolidado (SPC) presentaría un déficit decreciente que pasaría del 2,1 % del PIB en 2015 a 1,2 % del PIB en 2018. El déficit estructural del GNC

seguiría la trayectoria definida por la regla fiscal, esto es un déficit de 2,2 % del PIB en 2015, 2,1 % del PIB en 2016, 2,0 % del PIB en 2017 y 1,9 % del PIB en 2018.

**Tabla XII-10. Balance del sector público consolidado 2014–2018 (% del PIB)**

Balances por periodo	2015	2016	2017	2018
1. Sector Público no Financiero	-2,1	-1,7	-1,6	-1,5
2. Balance cuasifiscal del Banco de la República	-0,1	0,1	0,1	0,2
3. Balance de Fogafín	0,1	0,1	0,1	0,1
4. Costo de la restructuración financiera	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Discrepancia estadística	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Sector Público Consolidado</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,2</b>
<b>Balance primario del SPNF</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM.

La reducción del déficit del SPC de 2,1 % al 1,2 % del PIB, se alcanzará gracias a la mejora en el balance del sector descentralizado, cuyo superávit pasaría del 0,7 % en 2015 a 1,8 % del PIB en 2016, 1,7 % en el 2017 y a 1,4 % del PIB en 2018.

Por último, es importante anotar que la inversión total para el periodo 2014-2018 tendrá el acompañamiento de fuentes del sector privado, del SGR y de las entidades territoriales, lo cual permitirá lograr que la tasa de inversión alcance el 29,5 % del PIB, consistente con las otras metas señaladas anteriormente.

## H. Consistencia macroeconómica

El balance ahorro e inversión para estos cuatro años estará influenciado de forma importante por factores propios de la economía colombiana, tales como el crecimiento minero y la inversión en transporte (incluyendo las inversiones 4G). También tendrá efectos sobre este balance el desempeño de los flujos de capital, los cuales dependen de la situación de las economías avanzadas, que no han exhibido el comportamiento esperado de acuerdo con los últimos informes del FMI (2014, octubre).

**Tabla XII-11. Balance ahorro-inversión\* (% del PIB)**

Concepto	2015	2016	2017	2018
Saldo en cuenta corriente <sup>1</sup>	-4,8	-4,2	-3,9	-3,8
Inversión <sup>2</sup>	28,3	28,6	29,3	29,5
Ahorro	23,6	24,4	25,4	25,7
Financiamiento cuenta corriente	4,8	4,2	3,9	3,8

Concepto	2015	2016	2017	2018
Cuenta de capital/ <sup>1</sup>	3,8	3,4	3,3	3,3
Errores y omisiones	0,0	0,0	0,0	0,0
Cambio en reservas	-0,9	-0,8	-0,6	-0,5

Fuente: Banco de la Republica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP-DEE.

/1 Cifras de balanza de pagos.

/2 Cifras de macroflujos.

/3 Cifras DGPM-MHCP.

En este sentido, el crecimiento mundial ha sido revisado en varias oportunidades, debido principalmente a la situación de baja demanda externa relacionada con el menor dinamismo de las economías de China y Estados Unidos.

A pesar de la recuperación que muestra la economía de Estados Unidos, el crecimiento se encuentra en niveles inferiores a los registrados antes de la crisis. De otra parte, la economía China se viene desacelerando debido a la menor actividad constructora por cuenta de la corrección de precios, y a que las políticas para contener el crédito vienen reduciendo la demanda interna. A lo anterior, se suman el conflicto entre Rusia y Ucrania que aunado al clima beligerante de Medio Oriente, limitan las posibilidades de crecimiento mundial. En el caso de América Latina, el deterioro en los términos de intercambio viene afectando a las economías de la región y, concretamente, a la colombiana, que verán más devaluadas sus monedas y tendrán menos flujos de capital.

En este contexto, el escenario de desempeño del balance ahorro-inversión considera la postura fiscal contemplada en la regla fiscal. Así mismo, supone que se mantienen las proyecciones de crecimiento señaladas por el FMI y la OCDE para los próximos años. En el ámbito interno, el escenario considera que habrá una postura de política monetaria y fiscal coordinada, con el fin de adoptar políticas contra-cíclicas en el momento necesario. También considera que Ministerio de Hacienda y Crédito Público adoptará mecanismos de optimización en el manejo de la deuda pública y propenderá por el fortalecimiento de las finanzas territoriales a través con programas de apoyo para optimizar la administración de la base y las tarifas en los diferentes impuestos.

Así mismo, asume que se mantendrá el modelo de inflación objetivo y el régimen de tipo de cambio flexible<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>, y ha generado

8 Esta postura implica que la inflación estará anclada durante el periodo 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.

9 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.

una mayor certidumbre y confianza en las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos, así como grandes avances en la coordinación de las políticas monetaria y fiscal.

Teniendo en cuenta las anteriores condiciones, los balances de ahorro e inversión prevén un aumento en la tasa de inversión del 28,3 % en 2015 a 29,5 % del PIB en 2018, que se explica por un incremento de la inversión privada, lo cual es consistente con una tasa de desempleo al final del periodo del 8,0 %. (véase el cuadro XII-12).

**Tabla XII-12. Financiamiento del balance público-privado (% del PIB)**

Concepto	2015	2016	2017	2018
<b>Saldo en cuenta corriente</b>	-4,8	-4,2	-3,9	-3,8
Balance público y privado	4,8	4,2	3,9	3,8
Financiamiento externo neto	0,7	0,4	0,5	0,8
Inversión extranjera directa neta	4,1	3,6	3,3	3,6
Endeudamiento interno neto	-0,1	0,1	0,1	-0,6
Privatizaciones y concesiones	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Banco de la Republica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP-DEE.

Al consolidar el financiamiento del balance privado con el del sector público se observa que en este periodo la demanda pública será el motor del crecimiento de la economía en los años 2015 y 2016. El sector público presenta una reducción del déficit en todo el periodo y será un receptor neto de crédito interno y externo. De otra parte, el balance del sector privado se financia principalmente con recursos de IED, que alcanzarían en promedio un 3,7 % del PIB entre 2015 y 2018.

## I. Factores institucionales que afectan el crecimiento

### 1. Impacto de la construcción de paz sobre el crecimiento

La existencia de un conflicto armado en los países generalmente está relacionada con a una asignación de recursos hacia actividades menos productivas. Teniendo en cuenta lo anterior, se prevé que la una posible finalización del conflicto en Colombia implicaría una asignación más eficiente de recursos, afectando positivamente tanto el crecimiento económico, como el empleo, la inversión, la productividad y la reducción de la pobreza.

De acuerdo con Santamaría, Rojas y Hernandez 2013, una reducción del conflicto armado a la mitad, impactaría directamente el crecimiento del PIB en 0,97 pp, logrando que la tasa de crecimiento del PIB se duplique en catorce años, y no en veinte años como se proyecta bajo las actuales condiciones de violencia. Por su parte, una mejor asignación de los recursos hacia actividades más productivas por cuenta de la disminución del conflicto, incrementaría el

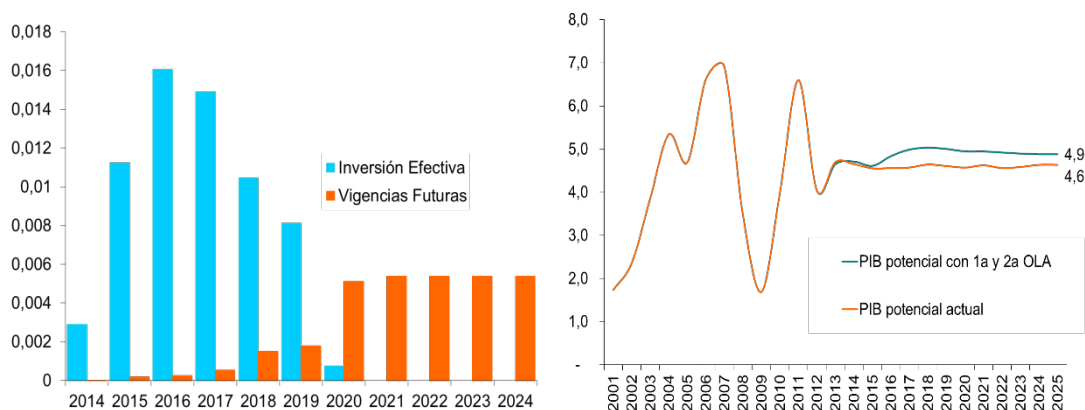
crecimiento económico potencial en 0,9 pp. Los autores también encuentran que el efecto de largo plazo sobre el empleo, aunque inicialmente modesto, impulsaría la creación de 1,37 millones de trabajos a lo largo del periodo de acoplamiento al postconflicto, lo que equivaldría a una reducción de la tasa de desempleo de 3 pp.

## 2. Impacto de los proyectos de primera y segunda ola de 4G en el crecimiento

La inversión de la primera y segunda ola de proyectos de la estrategia de inversión en infraestructura de 4G, estimulará el crecimiento económico a través de una mayor demanda, inversión en capital fijo, y aumentos en la productividad total de los factores (PTF). Adicionalmente, y como resultado de una reducción del tiempo de recorridos, el comercio intrarregional también se verá positivamente afectado.

El crecimiento potencial de la economía, por cuenta de la mayor inversión en infraestructura, pasaría 4.6%, a 4.9% los primeros años hasta alcanzar niveles del 5.3% cuando entren en operación los demás proyectos. Así mismo, dicha inversión también logrará un mayor encadenamiento en la producción sectorial y regional en la economía (gráfico XII-17). Por su parte, y como resultado de esta importante inversión de recursos en infraestructura, se estima que la PTF pase de 0.7% y 0.8% por año a 1.0% y 1.3% durante el período 2019-2024. Así mismo, la tasa de inversión se incrementaría de 28.2% del PIB a niveles del 30.7% y 32% del PIB cuando se esté ejecutando la totalidad del programa.

**Gráfico XII-17. Efecto en el crecimiento potencial de las inversiones de 1a y 2a ola de 4G**



Fuente: DNP-DEE.

Es importante mencionar que estas inversiones generarán 2 tipos de efectos sectoriales<sup>10</sup>: i). uno que corresponde al impacto directo de la inversión sobre el valor agregado; y ii) otro efecto

<sup>10</sup> El producto de los encadenamientos sectoriales puede inducir a que el incremento sea más que proporcional, teniendo en cuenta el efecto multiplicador. Por ejemplo, un multiplicador de 1.5 implica que un choque de \$1 afecta al PIB en su conjunto en \$1.5; de tal forma que hay un efecto adicional de \$0.5 explicado por los encadenamientos sectoriales.

adicional que recae sobre los demás sectores de la economía. En la tabla XII-13 se muestra que estas inversiones tienen un efecto multiplicador de 1.7, en la producción del país<sup>11</sup>. Se estima un efecto directo sobre el PIB de 1,02% y uno indirecto de 0,61% en 2015, de tal manera que los encadenamientos sectoriales conjuntos conllevarían a un efecto total sobre el PIB de 1,63%. Para el 2016 el efecto directo es de 1,36% y el efecto indirecto de 0,82% del PIB, con un efecto total de 2,18%. En los años siguientes, el efecto total en la producción será de 1,87%, 1,22% y 0,88%.

**Tabla XII-13. Financiamiento del balance público-privado (% del PIB)**

Efectos	2015	2016	2017	2018
Directo en el PIB	1,02%	1,36%	1,17%	0,76%
Indirecto en el PIB	0,61%	0,82%	0,70%	0,46%
Efecto total en el PIB	1,63%	2,18%	1,87%	1,22%

Fuente: DNP-DEE.

Finalmente, cabe señalar que estas inversiones permitirán generar entre 180 mil y 450 mil nuevos puestos de trabajo, lo que podría significar una reducción en la tasa de desempleo de 1% en los próximos años.

### 3. Impacto de la caída en los precios del petróleo en la economía Colombiana

Las simulaciones de una caída en el precio internacional del petróleo de US\$40 muestran que este choque reduciría el crecimiento potencial en cerca de 0.6 pp., por cuenta de una menor inversión privada en el sector de minería y petróleo, y por la reducción de la inversión pública por parte del Gobierno nacional y las entidades territoriales. La inversión a cargo del Gobierno Nacional Central –GNC– se vería reducida como resultado de los menores dividendos provenientes de Ecopetrol y la menores impuestos a cargo de las empresas mineras<sup>12</sup>.

Al simular una reducción del 40% en el precio del petróleo (utilizando un modelo analítico y estructural de la economía colombiana), y con un escenario de crecimiento potencial de la economía del 4,6%, se obtuvo que dicha caída impactaría negativamente el crecimiento promedio de la economía en 0,6 pp, es decir pasaría a ser aproximadamente el 4,0%.

11 Se utilizó la Matriz de Contabilidad Social (MCS) 2010 de la DEE-DNP, que representa las transacciones del sistema socio-económico, articulando a la generación del ingreso para las 61 actividades de CN-DANE con las cuentas de distribución y redistribución del ingreso entre gobierno, hogares, firmas y resto del mundo. A partir de la MCS se calculó la matriz de coeficientes, que capturan una modelación de coeficientes fijos tipo Leontief para el consumo intermedio. En este sentido, consideramos como cuentas exógenas en la modelación al resto del mundo, a la inversión, al consumo del gobierno y el de hogares. De manera similar a la estructura input-output del modelo original de Leontief, para la SAM se puede modelar la solución de equilibrio general como  $Y = (I - S)^{-1}F$ , donde  $Y$  contabiliza a la producción junto con las demás cuentas endógenas,  $F$  es el vector asociado a las cuentas exógenas y  $S$  recoge los coeficientes técnicos. En las cuentas exógenas  $F$  se incluye a la formación bruta de capital fijo, la cual estamos interesados en chocar.

12 El impacto de reducir en US\$1 en el precio internacional del petróleo en los ingresos del GNC de acuerdo con el MFMP es de \$433 miles de millones. Sin embargo, en pesos, gracias a la devaluación del tipo de cambio, este impacto se modera.

Cabe señalar que este efecto se puede transmitir a través de dos diferentes canales, En primer lugar, un efecto directo que del choque impacta la producción del sector minero, el cual, de acuerdo con nuestras estimaciones, reduciría el crecimiento del PIB del sector en cerca de 0.9 pp<sup>13</sup> y afectaría negativamente la producción de los sectores no transables y altamente dependientes del petróleo, y de los refinados (tabla XII-14)

En segundo lugar, una devaluación sobre la tasa de cambio nominal tendría un efecto positivo en las exportaciones y negativo sobre las importaciones, beneficiando el PIB de sectores transables como el café; otros agrícolas; frutas; textiles y confecciones; la industria; y químicos.

En síntesis, en términos fiscales, la caída de los precios del petróleo tendría dos efectos negativos: i) una menor inversión nacional por cuenta del menor recaudo y los menores dividendos transferidos a la Nación; y ii) menor inversión por parte de las entidades territoriales explicada por menores regalías recibidas. En términos reales, este efecto negativo sería neutralizado parcialmente por la mayor devaluación que afectaría positivamente a los sectores transables.

**Tabla XII-14. Impacto sobre los principales sectores productivos**

Sector	Unidades (r.a. esc. Base)	Caída del 40% PW petróleo		
		2014-2018		
		$\Delta VA$	$\Delta X$	$\Delta IM$
Café	pp. de crec.	2,3	2,6	0,5
Frutas	pp. de crec.	0,1	0,2	-0,6
Tuberculosas	pp. de crec.	-0,3	0,0	
Cereales	pp. de crec.	0,2	0,1	-0,4
Legumbres	pp. de crec.	-0,1	0,0	-0,6
Oleaginosas	pp. de crec.	-0,3	0,0	-0,7
Caña	pp. de crec.	-0,1	0,0	
Otros agrícolas	pp. de crec.	0,5	0,7	-0,7
Animales vivos	pp. de crec.	0,1	0,0	-1,9
Petróleo y Gas	pp. de crec.	-0,9	-0,9	1,0
Otros minerales	pp. de crec.	0,3	0,2	-0,2
Alimentos	pp. de crec.	-0,3	0,1	-0,8
Textiles y confecciones	pp. de crec.	0,2	0,4	-0,6
Otra industria	pp. de crec.	0,3	0,3	-0,8
Químicos	pp. de crec.	-0,1	0,0	-0,5
Refinados del petróleo	pp. de crec.	-0,2	-0,1	-0,6
Energía, Gas y Agua	pp. de crec.	-0,3	0,3	-0,7
Construcción	pp. de crec.	-0,6		
Obras civiles	pp. de crec.	-0,6		

13 Esta reducción de 0,6 puntos en la tasa de crecimiento del sector equivale a una reducción promedio anual del 1,6% del nivel de producción del sector petróleo y gas, frente al nivel del escenario base.

Sector	Unidades (r.a. esc. Base)	Caída del 40% PW petróleo		
		2014-2018		
		$\Delta VA$	$\Delta X$	$\Delta IM$
Comercio	pp. de crec.	-0,4	0,6	
Transporte y comunicaciones	pp. de crec.	-0,3	0,7	-1,0
Servicios financieros	pp. de crec.	-0,2	0,6	-0,9
Otros servicios	pp. de crec.	-0,2	0,8	-0,9
Educación	pp. de crec.	-0,1		
Salud	pp. de crec.	-0,1		

Fuente: DNP-DEE.

## J. Principales medidas que sustentan la política fiscal

La DIAN ha venido desarrollando estrategias de gestión para fortalecer el recaudo, aumentar la productividad de los impuestos y reducir la evasión y elusión de los mismos, como es el caso de la extensión de la facturación electrónica. Adicionalmente, y en aras de cumplir los objetivos y las recomendaciones establecidas por la OCDE en materia aduanera, la DIAN se encuentra comprometida en la lucha contra el contrabando y el comercio ilegal, para lo cual formulará y desarrollará la política de lucha contra estos flagelos que afectan la economía nacional.

Para ello, se ha previsto consolidar la modernización de la Gestión Aduanera en Colombia, con una normatividad aduanera acorde a las mejores prácticas internacionales y una infraestructura tecnológica moderna, que permita el equilibrio entre la facilitación, el control y la seguridad nacional, de tal manera que aporte al mejoramiento de la cadena logística del comercio exterior, al entorno de negocios, a potencializar la lucha contra el narcotráfico, la ilegalidad y la corrupción. Lo anterior implica:

- Fortalecer los sistemas de información aduanera que soportan las operaciones de importación, exportación y tránsito aduanero, registro de usuarios, discusión y determinación en los procesos administrativos, custodia y comercialización de bienes y las operaciones de apoyo a los mismos.
- Fortalecer la gestión de riesgo aduanero, como instrumento para identificar nivel de conformidad reglamentaria, autorización y calificación de usuarios y perfilamiento de operaciones, de forma tal que se facilite la ejecución e integración de los controles previos, recurrentes y posteriores y generen alertas en tiempo real.
- Adecuar y mejorar la infraestructura y la gestión de apoyo a la tecnología de la información en la entidad.

- Fortalecer la toma de decisiones mediante el uso de herramientas de inteligencia de negocios como soporte de la arquitectura de información.
- Definir un modelo para la gestión del conocimiento en los procesos aduaneros que soportan la solución informática.
- Garantizar la vigencia y actualización de la infraestructura tecnológica que soporta los sistemas de información aduanera.”

Por otra parte, se ha identificado que el fenómeno de subfacturación y contrabando pone un gran freno a la economía nacional, ya que atenta principalmente contra la producción industrial y el empleo. Por ello, es imprescindible seguir combatiéndolo. Adicionalmente, se acompañará este esfuerzo con acciones para la modernización de las aduanas con el objetivo de reducir el tiempo de "desaduanamiento" de los bienes importados y con ello potenciar los ahorros de tiempo que se derivarán de la construcción de la infraestructura en próximos años.

La OCDE tiene como uno de sus principales objetivos el de "Favorecer la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales". En cumplimiento de este objetivo, en cooperación con organismos como la Organización Mundial de Aduanas - OMA y la Organización Mundial del Comercio – OMC, presta colaboración a los gobiernos para desarrollar prácticas de facilitación del comercio, tales como mejoras de los procedimientos fronterizos, que impacten en el aumento de los flujos comerciales, la reducción de los costos del comercio, la seguridad de los países y la recaudación fiscal.

Con el fin de mejorar el proceso de recuperación de cartera de la DIAN, se adelantará un proceso de renovación del proceso de administración de cartera para incrementar el recaudo de los créditos fiscales y garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado Colombiano, mediante la modificación legal del proceso administrativo de cobro coactivo y la dotación de recursos tecnológicos, de infraestructura y de talento humano del área de cobranzas.

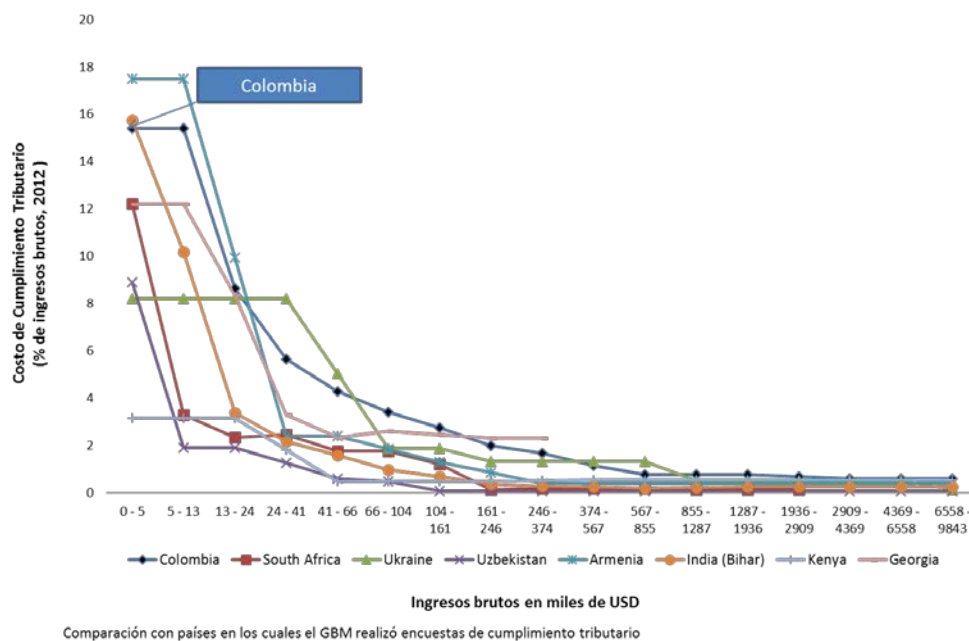
Finalmente, se estudiarán las alternativas para mejorar el recaudo de los impuestos a las bebidas alcohólicas, mediante la reducción del mercado ilegal de alcohol y la aplicación de alternativas que mejoren el ingreso fiscal y que estén en línea con los acuerdos comerciales internacionales. Para tal fin, el Gobierno estudiará con las entidades del sector público y privado alternativas relacionadas para reducir la adulteración, el contrabando y la evasión fiscal de licores y cervezas

## 1. Costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales

Los altos costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales generan desigualdades en la carga tributaria para todos los contribuyentes colombianos. De acuerdo con los resultados preliminares

de una encuesta realizada dentro del acuerdo de cooperación suscrito entre la DIAN, ministerio de Hacienda y el IFC se observa que las pequeñas empresas y los empresarios unipersonales tienen una alta carga de cumplimiento tributario (representa cerca del 2.74% del volumen de sus ingresos). De igual manera, en el gráfico 1 se observa que estos costos son altos cuando se compara con otros países donde se realizaron los estudios similares.

**Gráfico XII-18. Altos costos de cumplimiento tributario para los negocios en Colombia**



Esta situación dificulta la formalización de las pequeñas y medianas empresas. Los altos niveles de informalidad también están contribuyendo a una percepción de injusticia en la parte de la carga fiscal total, lo que conduce a una mayor evasión y fraude. Los demás contribuyentes se encuentran en una situación similar, pues el exceso de trámites genera costos de cumplimiento adicionales a la carga tributaria impositiva.

Por lo tanto, el Gobierno Nacional propenderá por la reducción de los costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales, encaminando a las entidades de administración fiscal a la adopción de políticas de facilitación y simplificación con una clara orientación al servicio. Estas políticas deben ir acompañadas de estrategias de segmentación de los clientes de acuerdo con sus necesidades y comportamiento para optimizar el uso de los recursos, la mejora de los modelos de gestión interna y el fortalecimiento de las comunicaciones internas y externas.

## 2. Juegos de suerte y azar

Como parte de la estrategia de Buen gobierno, y en cumplimiento de su misión, Coljuegos durante el periodo 2014-2018 fomentará crecimiento de los recursos originados por concepto de

Juegos de Suerte y Azar (JSA) de su competencia. Estos recursos se destinan a la financiación del gasto de sector Salud.

Para lograr este objetivo Coljuegos se ha planteado varias estrategias, entre las que se destacan:

- Conexión en línea del 100 % de las Máquinas Electrónicas Tragamonedas (MET) autorizadas
- Incremento del número de elementos de JSA en operación.
- Diversificar el portafolio de juegos, lo que implicaría que a 2018 existan en operación nueve (9) tipos de juegos, con la introducción de juegos tales como las Apuestas en Carreras y Deportes Virtuales.

### **3. Protección del patrimonio público y la transparencia en el recaudo y administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales - ITRC**

Considerando preponderante la Eficiencia de la Política Fiscal, la Agencia ITRC contribuirá a la “Protección del patrimonio público y la transparencia en el recaudo y administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales” mediante Políticas Públicas y Recomendaciones enfocadas en solucionar las ineficiencias sistemáticas y operativas que generan espacios de fraude y corrupción que impactan los ingresos de la Nación

Con el fin de lograr lo anterior, la Agencia liderará las siguientes iniciativas estratégicas tendientes a la generación de política pública:

- Acciones implementadas en las entidades foco para el aseguramiento de la integridad del proceso de recaudo y administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales: Mediante los diagnósticos en Materia de Protección Fiscal del Patrimonio Público, junto con las recomendaciones de gestión de riesgos a implementar, acordados en las mesas de innovación y presentadas a las entidades foco (DIAN, UGPP y COLJUEGOS), se permitirá mostrar los principales resultados alcanzados en el cuatrienio identificando los ahorros y mejoras logradas en ellas.
- Igualmente, se generarán las Notas con las recomendaciones aplicadas, para que dichas acciones sean establecidas como políticas sectoriales por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- Sistema de Prevención del Fraude y la Corrupción -SPFC implementado y actualizado para fortalecer la lucha contra la corrupción y proteger los ingresos de la Nación: Implementar una Herramienta de Gestión Pública, que apoye a las entidades administradoras de ingresos tributarios de la Nación, a prevenir y detectar el fraude y la corrupción. Así mismo, funcionará como un observatorio que ofrezca conocimiento sustentado sobre el fenómeno de la corrupción para incentivar el control social y el fortalecimiento de las instituciones foco.

- Modelo especializado y replicable de investigación disciplinaria implementado para fortalecer la lucha contra el fraude y la corrupción e incrementar la percepción de riesgo subjetivo: La corrupción en el contexto tributario, rentístico y parafiscal, no es ajena a la participación de estructuras criminales que utilizan métodos sofisticados y tecnología de última generación para su actividad delincuencial.
- Construcción e implementación en el cuatrienio un modelo de investigación disciplinaria especializado, que permita fortalecer la lucha contra el fraude y la corrupción e incrementar la percepción de riesgo subjetivo al interior de los funcionarios y en la comunidad en general, de manera tal que garantice el acatamiento de las normas y los procedimientos que regulan el recaudo y gestión de los ingresos de la Nación, así como el incremento de las denuncias por hechos de corrupción.
- Servidores de las entidades foco, capacitados y fortalecidos en la dimensión de la ética pública, para asegurar la transparencia y el buen gobierno en el recaudo y administración de los ingresos de la Nación: El fortalecimiento a la dimensión ética busca promover en los servidores públicos altos estándares de conducta ética, y asegurar prácticas de gestión coherentes con los valores y principios de la gestión pública y el buen gobierno.

#### 4. Reducción de la evasión en el sistema de Protección Social

El país ha venido avanzando en la estandarización de procesos eficientes y seguros, para mejorar la atención a los usuarios del sistema de seguridad social en lo concerniente a la información de sus derechos y para avanzar en la solidez jurídica de las decisiones administrativas en lo relacionado con el reconocimiento y el fortalecimiento de la defensa judicial, consolidando así buenas prácticas y 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, educación y vivienda), se ha venido logrando una mayor la estandarización y agilidad en los procesos lo cual ha contribuido al control de la evasión y a la elusión de estos aportes.

En este sentido, es necesario continuar con la estrategia de reconocimiento de las pensiones por parte de las diferentes entidades administradoras y reconocedoras de acuerdo los criterios señalados exclusivamente en la ley. Esta medida hará más equitativo el sistema, le dará mayor certidumbre a las obligaciones del Estado y será vital para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. En el caso del régimen contributivo se propenderá por estimular la

formalización laboral y la fidelidad al sistema, con el fin de alcanzar mayores y mejores beneficios producto del esfuerzo de los afiliados.

#### **5. Fortalecimiento de los entes de supervisión, para el establecimiento de esquemas de inspección, vigilancia y control que permitan la protección de los intereses de los asociados en las organizaciones de la economía solidaria.**

En el país el Sector de la Economía Social y Solidaria (ESS) ha sido reconocido y se ha posicionado como motor para la prosperidad social y económica de los ciudadanos que día a día ven en el sector, organizaciones con mayor posibilidad de competir en el mercado. Ahora bien, las características propias, los principios solidarios y el fortalecimiento que ha demostrado el sector en los últimos años, requiere de una atención especial que garantice que el modelo sea sustentable y sostenible en el tiempo.

Actualmente, es la Superintendencia de la Economía Solidaria la entidad del Gobierno encargada de realizar esta vigilancia especial, pero este sector está compuesto por organizaciones dedicadas tanto a la producción de bienes como a la prestación de servicios en diferentes áreas de la economía, por lo que existen diferentes entidades que ejercen supervisión sobre las mismas. Sin embargo, no todas las superintendencias centran su intervención en la preservación de los principios solidarios que deben fomentar estas organizaciones, de hecho las superintendencias especializadas tienden a centrar más su intervención en la actividad desarrollada que en la forma solidaria.

Y es en este aspecto en el que se debe fortalecer a los entes de supervisión, para establecer esquemas de inspección, vigilancia y control que sean efectivos, eficientes y equilibrados, de manera tal que permitan la protección de los intereses de los asociados a las organizaciones de la economía social y solidaria, con énfasis en la generación de instrumentos de coordinación interadministrativa.

#### **6. Regla para la presupuestación del Plan Plurianual de Inversiones**

En concordancia con el artículo 341 de la Constitución Política, los gastos adicionales que se incorporen en el Plan Plurianual de Inversiones por efecto de un mayor crecimiento del PIB, sólo podrán ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación una vez que se concrete el crecimiento de los ingresos y se efectúe (posteriormente) la priorización de la inversión en cada vigencia, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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.

## Metas

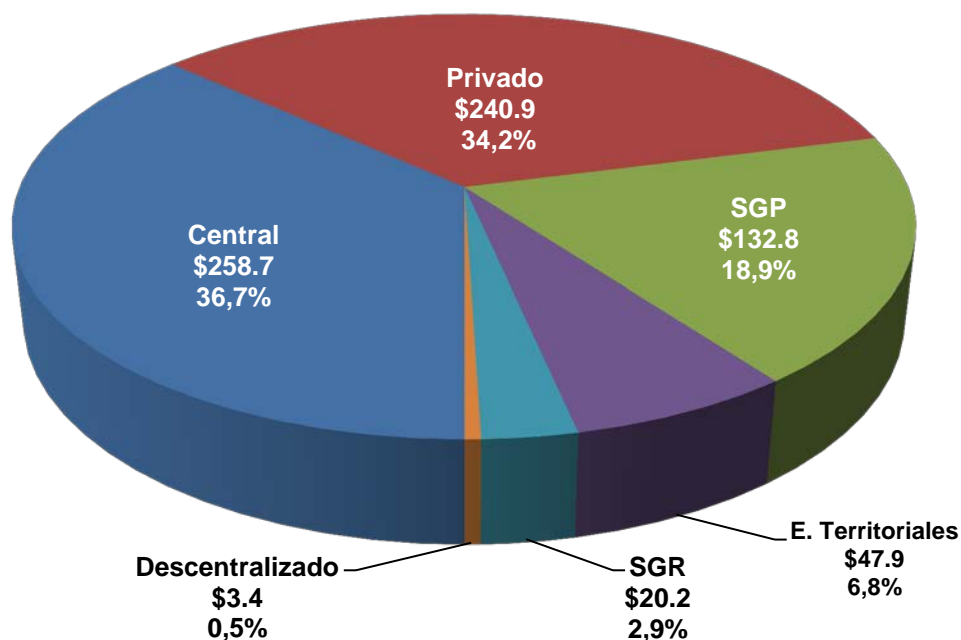
Meta intermedia	Línea base 2014	Meta 2018
Crecimiento real del PIB	4,2%	5,0%
Balance fiscal estructural del GNC (% del PIB)	-2,4*	-1,9
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado (% del PIB)	-2,1	-1,2
Balance Primario del Sector Público No Financiero (% del PIB)	0,7	1,3
Recaudo bruto DIAN (\$Billones )	105,5*	153,6
Tasa de evasión en el Impuesto al Valor Agregado - IVA	23 %*	11%
Tasa de evasión en el impuesto de renta de personas jurídicas	33,9%*	30,0%
Valor del recaudo por Gestión de Fiscalización Tributaria (Billones)	4,4	7,1
Proporción de subfacturación y contrabando dentro de las importaciones legales	14,7%*	12,2%
Inversión extranjera directa (millones USD\$)	14.754	14.780
Tiempo de desaduanamiento (horas)	22	18
Montos emitidos en acciones e instrumentos de deuda privada (% del PIB)	65%*	75%
Emisores del segundo mercado	0	10
Índice de bancarización	71,5%*	84%
Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos en funcionamiento	0	5
Porcentaje de adultos con una cuenta de ahorros activa	52,9%*	65,0%

\*Corresponde a 2013.

### XIII. Plan Plurianual de Inversiones 2015-2018

En búsqueda de una sociedad más educada, equitativa y en paz, en la que todos los colombianos y regiones se beneficien de los frutos del crecimiento y la prosperidad, las estrategias y programas del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” se soportan sobre un Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2015 – 2018 que asciende a un valor de \$703,9 billones de 2014. Las fuentes de recursos que concurren para su financiación, bajo un enfoque orientación de la inversión al logro de resultados en función de las metas planteadas, incluyen el Presupuesto General de la Nación –PGN, el Sistema General de Regalías –SGR, el Sistema General de Participaciones –SGP, y los recursos del sector descentralizado, las Entidades Territoriales y el sector privado (véase gráfico XIII-1).

**Gráfico XIII-1. Distribución del PPI por fuentes de financiación en billones a precios de 2014**



Fuente: DNP-DIFP, 2015.

El monto de las inversiones previstas es consistente con las proyecciones macroeconómicas y fiscales del Plan, en las cuales se prevé un crecimiento del PIB de 4,2% en 2015, 4,3% en 2016, 4.5% en 2017 y 5.0% en 2018. A su vez, estas proyecciones se enmarcan en los escenarios de gestión del gasto público demarcados por la regla fiscal adoptada por el país desde 2011 los cuales permiten anticipar y mitigar los efectos de los choques externos sobre los ingresos del

gobierno nacional, como la caída de los precios internacionales del petróleo y proporcionan una mayor certidumbre para el cumplimiento de las estrategias y metas propuestas.

Las proyecciones de gasto incorporan para cada pilar, estrategia transversal y programas del Plan, el resultado de la programación de recursos asociados a la generación y entrega de bienes y servicios públicos, que son esenciales para el cumplimiento de las metas intermedias que cada sector se propone cumplir durante el cuatrienio. Este enfoque de presupuestación, centrado en los resultados más que en los insumos financieros, y que se incorpora por primera vez de manera sistemática y formal en la estructura del Plan, busca consolidar el vínculo entre la planificación y el presupuesto anual y otorgar a la gestión de la inversión una orientación más estratégica y programática acorde con las prioridades de desarrollo del país. En esa medida, este Plan Plurianual de Inversiones constituye el primer paso hacia la instrumentación de la técnica de un presupuesto informado por desempeño y resultados.

En esa medida, se debe resaltar, igualmente, que la ejecución del PPI estará sujeta a la disponibilidad de las fuentes de financiación y a la generación de los ingresos de la nación, definidas en las leyes anuales de presupuesto del periodo 2015 – 2018, las cuales deberán ser consistentes con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

La discriminación de las *fuentes que financian el PPI* del periodo 2015-2018 son las siguientes:

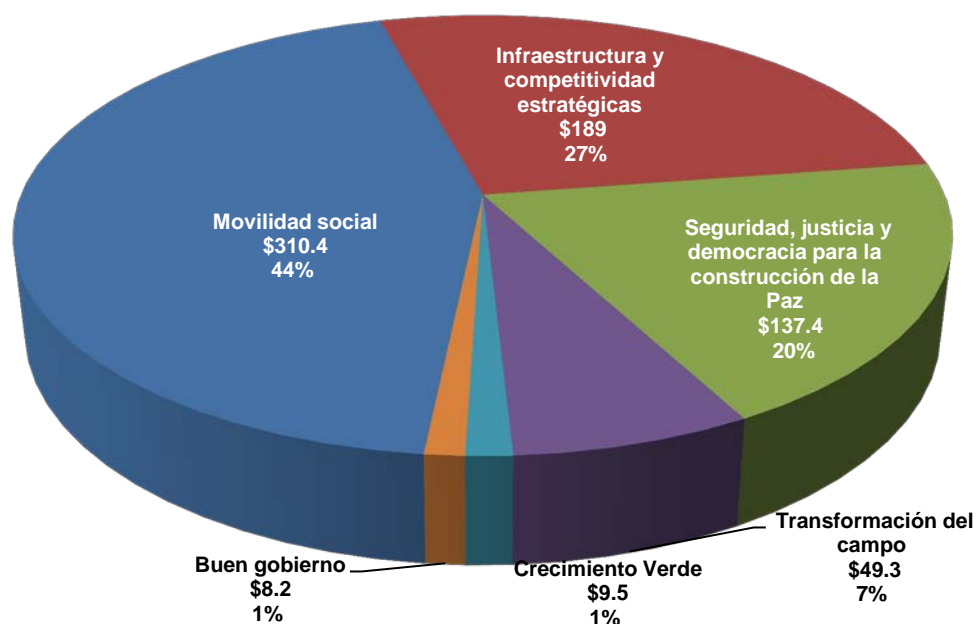
1. El Presupuesto del Sector Central que asciende a \$258,7 billones de 2014. Esta fuente de recursos equivale al 36,7% del total del PPI y está compuesta por: i) el Presupuesto de Inversión de la Nación, que asciende a 148,7 billones de 2014 (21,1% de los recursos del PPI), y ii) los gastos de funcionamiento de los sectores de Defensa y Policía Nacional, y de Justicia (Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación) los cuales se estiman en 110 billones de 2014 (15,6% de los recursos del PPI).
2. Los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que se contabilizan en \$132,8 billones de 2014. Estos recursos representan un 18,9% del PPI y corresponden a las transferencias que realiza la Nación a las entidades territoriales para la financiación especialmente de los servicios sociales de educación, primera infancia, salud, saneamiento y agua potable.
3. Los presupuestos del sector descentralizado nacional que se estiman en \$3,4 billones de 2014, equivalen a un 0,5% del PPI. Estos incorporan las inversiones de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) de los sectores de Minas y Energía, Comercio, Industria y Turismo, Transporte y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
4. Los recursos propios de las entidades territoriales alcanzan un monto estimado de \$47,9 billones de 2014 y representan el 6,8% del PPI. Estos recursos prevén la cofinanciación de las estrategias propuestas en este PND por parte de las entidades territoriales, en particular,

las estrategias de territoriales que materializaran en las regiones las estrategias en cuanto a Movilidad Social, Infraestructura y Competitividad Estratégicas, Transformación del Campo, y Seguridad, Justicia y Democracia para la construcción de la paz.

5. Los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR), con un monto estimado a \$20,2 billones de 2014, representan un 2,9% del PPI. Este Sistema, creado a partir de la Reforma Constitucional de 2011 (Acto Legislativo 05), es una fuente de recursos territorial que complementará las inversiones nacionales de este Plan de Desarrollo, fortaleciendo su enfoque regional, a través de proyectos de alto impacto en los territorios. Cabe resaltar que las inversiones realizadas con esta fuente de recursos, serán definidas entre los Gobiernos Territoriales y el Gobierno Nacional bajo esquemas que fortalecen la descentralización y la gobernanza multinivel de gobierno.
6. El sector privado se estima participará con una inversión cercana a los \$240,9% billones de 2014, equivalente al 34,2% del PPI. Entre estas inversiones se destacan las realizadas en: i) Vivienda: efectuadas por las Cajas de Compensación Familiar y el sector financiero para soluciones de vivienda, así como, los recursos destinados hacia la construcción y funcionamiento de acueductos y alcantarillados; ii) Minas y Energía: sobresaliendo los proyectos minero energéticos e inversiones en pozos de exploración y producción; iii) Agricultura y Desarrollo Rural: la cartera agropecuaria (Crédito, Riego y Certificado de Incentivo forestal); iv) Transporte: las Asociaciones Público Privadas – APP y Sistemas Integrados de Transporte Masivos; y v) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: en las que se encuentran recursos orientados al desarrollo de infraestructura.

En relación con las *estrategias transversales* y los principales objetivos del Plan, los recursos del PPI están distribuidos de la siguiente manera: un 44% para la estrategia de Movilidad Social, un 27% para materializar los objetivos y metas planteadas en la estrategia de Infraestructura y Competitividad Estratégicas, un 20% destinado a la realización de la estrategia de Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz, un 7% para el desarrollo de la estrategia de Transformación del Campo, un 1% para implementar la estrategia de Crecimiento Verde y, por último, un 1% asociado al cumplimiento de la estrategia de Buen Gobierno (véase gráfico XIII-2).

Gráfico XIII-2. Distribución del PPI por estrategia transversal (billones de \$ de 2014)



Fuente: DNP-STIP (DIFP), 2015.

En la estrategia de *Movilidad Social* se destacan las inversiones destinadas a cerrar las brechas en acceso y calidad de la educación hacia las cuales se dirigirá un 44% de los recursos de la estrategia. También las iniciativas de impulso a los programas de vivienda, y agua potable y saneamiento básico que, a su vez, representan el 28,8% de los recursos asociados a la movilidad social. Esta estrategia transversal se encuentra financiada principalmente con recursos del SGP (39,1% del total), el Sector Privado (26,9% del total) y recursos del Sector Central (21,4% del total).

Con respecto a *Competitividad Estratégica e Infraestructura*, es importante mencionar que las inversiones más importantes están orientadas hacia el Desarrollo minero-energético para la equidad regional, las cuales equivalen a un 41,5% de toda la estrategia. Se destacan igualmente las inversiones para la provisión de Infraestructura y servicios de logística y transporte con miras a la integración territorial (33,2% del total de la estrategia). Esta estrategia está financiada en su mayoría con recursos privados en un 64,2% y con recursos del Presupuesto del Sector Central en un 21,4%.

Por su parte, la estrategia de *Seguridad, Justicia y Democracia para la Paz* contempla inversiones enfocadas en la provisión de los servicios de Seguridad y Defensa en el territorio nacional (68,2% del total de la estrategia) y la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia (19,1% de la estrategia). Esta estrategia está financiada en un 94,3% con recursos del Presupuesto del Sector Central.

En la estrategia de *Transformación del Campo* la mayor parte de los recursos se destinarán a impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes públicos y servicios para los pobladores y regiones que evidencian mayor rezago social (86,8% del total de la estrategia). También se concentrarán acciones y recursos en las estrategias para acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales (6,3% del total de la estrategia). Esta estrategia está financiada principalmente con recursos Privados (72,1% sobre el total) y con Presupuesto del Sector Central (20,9%).

También, es importante mencionar las inversiones relacionadas con las estrategias de *Crecimiento Verde* y *Buen Gobierno* con las cuales se espera impulsar un modelo de crecimiento resiliente y sostenible, más amable con el medio ambiente y enfocado en reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y el cambio climático, así como en modernizar y mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública de acuerdo a estándares nacionales e internacionales.

La estrategia de *Buen gobierno* concentra el 1% del total de los recursos del PPI y centra buena parte de sus esfuerzos en mejorar la eficacia y la eficiencia del Estado con énfasis en los procesos de planeación, programación y asignación de los recursos, particularmente de la inversión. El propósito es mejorar el impacto y la calidad de la inversión, aspecto aún más necesario en un contexto de disminución de los ingresos fiscales. En ese sentido, esta estrategia está encaminada a lograr que las organizaciones del Estado agreguen valor público a los ciudadanos a través de asignaciones de recursos que reflejen sus prioridades, den respuesta oportuna y pertinente a las necesidades del ciudadano, y permitan mitigar las fallas del mercado. En este marco se incluyen también las acciones para el fortalecimiento de las relaciones y la articulación entre la Nación y los Territorios; afianzar la lucha contra la corrupción, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, y optimizar la gestión de la información en el Estado.

Los recursos destinados a la estrategia de crecimiento verde, por su parte, representan el 1% del PPI. Se incluyen en este frente todas las acciones en materia de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las intervenciones vinculadas al Fondo Adaptación al Cambio Climático, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y del sector de Minas y Energía. Esta estrategia, además, por ser transversal, incluye acciones de otros sectores tales como Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte, Salud y Protección Social, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico, Comercio, Industria y Turismo, entre otros.

En conjunto el PPI provee una estrategia de financiamiento orientada a cumplir con los lineamientos definidos en el Plan de Desarrollo, articulando los esfuerzos públicos y privados en función del cumplimiento de las metas propuestas. El PPI es, así mismo, coherente y establece un balance entre las prioridades de asignación de recursos en cada estrategia transversal y su

articulación y contribución a la materialización de los pilares esenciales del Plan: *paz, educación y equidad*.

## A. Estrategias transversales y Objetivos - Plan de Inversiones 2015-2018

Cifras en millones de pesos \$ 2014

Estrategia / Objetivo		Fuente	2015	2016	2017	2018	TOTAL
<b>Competitividad e infraestructura estratégicas</b>			<b>47.118.922</b>	<b>44.837.606</b>	<b>48.130.176</b>	<b>48.961.266</b>	<b>189.047.971</b>
Desarrollo productivo	Central		1.509.446	1.246.989	1.027.774	1.031.047	4.815.257
	Descentralizado		146.872	143.940	141.092	138.327	570.231
	E.Territoriales		665.225	639.579	614.922	591.215	2.510.940
	Privado		9.165	8.898	8.638	8.387	35.088
	SGP		5.404	6.136	6.905	7.727	26.171
	SGR		97.326	82.814	71.105	62.005	313.250
Ciencia, Tecnología e Innovación	Central		473.150	389.140	430.370	435.482	1.728.143
	Privado		2.489.638	2.946.288	3.449.670	4.001.826	12.887.423
	SGR		712.560	656.626	626.188	592.028	2.587.402
TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad	Central		1.137.837	1.048.894	898.124	606.294	3.691.150
	Descentralizado		43.563	43.985	44.413	44.844	176.805
	E.Territoriales		39.038	44.672	55.449	54.638	193.797
	Privado		4.167.471	4.514.385	5.228.561	4.255.241	18.165.658
	SGR		8.753	7.447	6.395	5.576	28.171
Infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial	Central		7.092.098	4.720.120	4.714.617	4.736.674	21.263.509
	Descentralizado		143.220	143.220	143.220	143.221	572.881
	E.Territoriales		1.741.897	1.674.743	1.610.178	1.548.102	6.574.921
	Privado		3.955.238	5.282.393	7.029.005	8.210.320	24.476.955
	SGP		618.744	702.592	790.696	884.728	2.996.760
	SGR		2.153.119	1.832.019	1.573.010	1.371.699	6.929.847
Desarrollo minero-energético para la equidad regional	Central		2.659.912	1.910.992	2.068.840	2.304.973	8.944.717
	Descentralizado		430.819	424.113	417.602	411.281	1.683.814
	E.Territoriales		270.106	259.693	249.682	240.056	1.019.537
	Privado		16.385.261	15.816.368	16.581.711	16.948.399	65.731.739
	SGP		78.590	89.240	100.430	112.374	380.634
	SGR		84.470	202.321	241.579	214.803	743.173
<b>Movilidad social</b>			<b>75.424.810</b>	<b>76.344.904</b>	<b>79.130.394</b>	<b>79.537.472</b>	<b>310.437.580</b>
Mínimos vitales fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema.	Central		4.204.235	3.635.248	3.757.668	3.764.876	15.362.027
	E.Territoriales		1.502.438	1.444.514	1.388.826	1.335.284	5.671.062
	SGP		1.050.272	1.211.939	1.342.467	1.505.498	5.110.176
	SGR		90.264	76.804	65.945	57.506	290.519
Mejorar las condiciones de salud.	Central		3.649.007	3.423.909	3.415.972	3.334.309	13.823.197

Estrategia / Objetivo	Fuente	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	E.Territoriales	991.250	996.063	1.000.898	1.005.756	3.993.967
	Privado	2.468.105	2.659.803	2.794.084	2.875.465	10.797.457
	SGP	6.773.899	7.004.081	7.307.931	7.637.186	28.723.097
	SGR	162.108	137.935	118.434	103.277	521.754
Alternativas para el empleo de calidad y el aseguramiento.	Central	29.642	15.748	24.818	24.894	95.102
	SGR	31.290	26.624	22.860	19.934	100.707
Cerrar brechas en acceso y calidad de la educación.	Central	7.663.389	7.186.426	7.431.487	7.842.065	30.123.367
	Descentralizado	23.197	23.197	23.197	23.197	92.790
	E.Territoriales	5.377.858	5.396.671	5.419.148	5.445.235	21.638.911
	Privado	2.780	84.451	207.648	196.208	491.086
	SGP	17.773.682	19.156.705	20.551.666	22.052.796	79.534.850
	SGR	1.460.371	1.242.605	1.066.927	930.384	4.700.286
Impulsar "Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad"	Central	1.987.136	1.422.251	1.900.345	1.619.208	6.928.939
	E.Territoriales	314.949	314.949	314.949	314.949	1.259.795
	Privado	17.749.139	18.687.868	18.693.185	17.074.424	72.204.616
	SGP	1.845.559	1.936.818	2.031.769	2.131.401	7.945.547
	SGR	274.240	260.295	250.172	243.620	1.028.327
<b>Transformación del campo</b>		<b>12.144.844</b>	<b>11.863.347</b>	<b>12.338.056</b>	<b>12.925.326</b>	<b>49.271.574</b>
Ordenamiento del territorio rural y acceso a la tierra por pobladores rurales.	Central	234.724	165.554	174.004	194.505	768.787
	SGR	26.396	22.460	19.285	16.817	84.958
Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social.	Central	511.760	338.856	346.331	406.894	1.603.841
	SGP	0	0	0	0	0
	SGR	205.893	175.194	150.422	127.767	659.276
Reducción de la pobreza y la ampliación de la clase media rural.	Central	706.275	576.290	620.276	615.641	2.518.482
	E.Territoriales	9.170	8.816	8.476	8.150	34.612
	SGP	5.879	6.784	7.515	8.427	28.605
	SGR	170.090	144.723	124.267	108.363	547.444
Impulsar la competitividad rural.	Central	1.276.012	1.200.552	1.256.127	1.432.504	5.165.195
	E.Territoriales	246.941	237.421	228.268	219.467	932.096
	Privado	8.396.848	8.656.529	9.056.659	9.418.457	35.528.492
	SGP	175.392	199.159	224.134	250.789	849.474
	SGR	95.027	80.857	69.425	63.945	309.255
Fortalecimiento institucional de la presencia territorial.	Central	84.437	50.151	52.868	53.601	241.057
<b>Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la Paz</b>		<b>32.676.957</b>	<b>33.819.754</b>	<b>34.802.155</b>	<b>36.117.668</b>	<b>137.416.535</b>
Seguridad y Defensa en el territorio nacional	Central	21.387.474	22.674.813	23.176.001	23.988.067	91.226.355
	Descentralizado	37.860	37.860	37.860	37.860	151.442
	E.Territoriales	28.507	33.012	32.677	32.346	126.543

Estrategia / Objetivo	Fuente	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	SGP	487.245	511.455	547.405	585.883	2.131.989
	SGR	30.383	26.566	23.209	20.563	100.720
Prestación, administración y acceso a los servicios de justicia.	Central	5.621.851	5.954.817	6.136.009	6.323.296	24.035.974
	Descentralizado	0	0	0	0	0
	E.Territoriales	467.844	449.808	432.467	415.794	1.765.913
	Privado	0	70.245	170.497	165.531	406.272
	SGR	833	709	609	531	2.681
Promoción, respeto y protección de Derechos Humanos.	Central	308.710	248.060	245.951	414.392	1.217.113
	E.Territoriales	23	27	27	26	103
	SGP	398	418	447	479	1.742
	SGR	62	56	49	44	211
Política Criminal con enfoque restaurativo.	Central	951.567	843.257	885.200	901.104	3.581.128
	E.Territoriales	157.833	151.748	145.898	140.273	595.752
	SGP	327.805	373.744	418.929	469.014	1.589.491
	SGR	39.820	33.882	29.092	25.369	128.164
Enfrentar el problema de las drogas.	Central	98.450	86.176	90.126	90.691	365.443
	SGR	9.495	8.079	6.937	6.049	30.560
Garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas.	Central	2.160.676	1.765.124	1.875.178	1.933.713	7.734.691
	E.Territoriales	37.967	36.503	35.096	33.743	143.308
	SGP	121.251	137.762	154.949	173.390	587.353
	SGR	12.099	10.424	9.023	7.927	39.472
Fortalecer los mecanismos de transición hacia la paz	Central	374.130	356.514	343.196	347.108	1.420.948
	SGR	4.616	3.928	3.372	2.941	14.857
Acción Integral contra Minas Antipersonal	Central	10.057	4.767	1.953	1.533	18.310
<b>Buen gobierno</b>		<b>2.952.179</b>	<b>1.894.280</b>	<b>1.633.691</b>	<b>1.750.479</b>	<b>8.230.629</b>
Articulación nación territorio fortalecida	Central	423.791	555.245	437.837	248.237	1.665.109
	SGR	8.174	7.315	6.460	5.783	27.732
Lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas	Central	345.171	351.477	350.502	347.239	1.394.390
	SGR	33.592	32.491	31.227	30.409	127.720
Eficiencia y eficacia administrativa	Central	1.392.311	296.345	293.964	473.241	2.455.860
	Descentralizado	42.338	42.338	42.338	42.338	169.351
	Privado	0	35.122	85.248	82.765	203.136
Gestión óptima de la información	Central	548.335	436.998	265.625	399.890	1.650.849
	Descentralizado	5.367	5.367	5.367	5.367	21.466
	SGR	1.584	1.348	1.157	1.009	5.098
Gestión óptima de la gestión de los recursos públicos	Central	30.513	21.832	18.313	23.093	93.751
	SGR	11.631	18.320	6.270	0	36.220
Promover y asegurar los intereses nacionales	Central	104.682	89.777	89.120	90.879	374.459
	SGR	359	305	262	229	1.155

Estrategia / Objetivo	Fuente	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Fortalecimiento del sector Hacienda	Central	4.332	0	0	0	4.332
<b>Crecimiento verde</b>		<b>2.758.881</b>	<b>3.004.672</b>	<b>2.161.138</b>	<b>1.606.284</b>	<b>9.530.975</b>
Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono	Central	4.341	0	0	0	4.341
	E.Territoriales	132.037	126.947	122.053	117.348	498.385
	SGP	36.778	38.941	41.858	44.969	162.546
	SGR	6.892	5.864	5.035	4.391	22.183
Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental	Central	327.449	186.051	182.141	180.731	876.373
	E.Territoriales	242.524	233.174	224.185	215.542	915.425
	SGP	241.914	271.039	302.629	336.361	1.151.943
	SGR	242.385	206.241	177.083	154.420	780.130
Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático	Central	1.183.793	1.553.113	677.975	76.057	3.490.938
	E.Territoriales	170	197	195	193	755
	SGP	326.694	370.716	417.036	466.472	1.580.917
	SGR	13.903	12.387	10.948	9.800	47.039
<b>TOTAL</b>		<b>173.076.594</b>	<b>171.764.564</b>	<b>178.195.609</b>	<b>180.898.496</b>	<b>703.935.263</b>

A continuación se *anexa* la descripción de los principales programas asociados a cada una de las estrategias.

## B. Estrategias Transversales y Programas - Plan de Inversiones 2015-2018

Estrategia Transversal	Programa
Competitividad e infraestructura estratégicas	Ampliación de la cobertura en la prestación del servicio de energía eléctrica
	Apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
	Consolidación del sector minero como impulsor del desarrollo sostenible
	Desarrollo y fortalecimiento del sistema y la institucionalidad de la Ciencia, Tecnología e Innovación
	Expansión y consolidación del mercado de gas combustible
	Fomento a la investigación y a la transferencia del conocimiento
	Fomento del desarrollo de Aplicaciones, software y contenidos
	Formación para el trabajo
	Gestión de la sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria
	Incentivo al emprendimiento e industria cultural
	Incentivos de la cultura del conocimiento
	Incremento de la productividad y competitividad de los sectores tradicionales en las regiones
	Infraestructura de transporte aéreo y aeroportuario
	Infraestructura de transporte carretero
	Infraestructura de transporte férreo
	Infraestructura de transporte marítimo y fluvial
	Infraestructura de Transporte Urbano
	Infraestructura en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
	Promoción de la competitividad para el desarrollo turístico

Estrategia Transversal	Programa
	Promoción de la exploración y producción en nuevos yacimientos hidrocarbúricos
	Promoción de la innovación y el emprendimiento
	Promoción del desarrollo tecnológico e innovación
	Territorios digitales
Movilidad social	Alimentación escolar
	Atención y Asistencia a Poblaciones vulnerables y/o excluidas
	Atención y Asistencia a Territorios vulnerables y/o excluidos
	Atención y asistencia integral a la primera infancia, la infancia, la adolescencia, la juventud y sus familias
	Bienestar para la Fuerza Pública
	Calidad, acceso a los servicios de salud y fortalecimiento de la red de emergencias.
	Cobertura y Equidad en educación Primaria, Básica y Media
	Conservación del patrimonio cultural
	Desarrollo Organizacional e institucional para la atención de población vulnerable y/o excluida
	Educación Inicial – Primera Infancia
	Fomento a la recreación la actividad física y el deporte
	Fomento de la Educación Superior
	Formación para el trabajo
	Formación y preparación de deportistas
	Formalización laboral y calidad del empleo
	Fortalecimiento a la Gestión Territorial en Educación
	Generación de ingresos y empleo
	Generación y mejoramiento de infraestructura deportiva y recreativa
	Gestión y atención de desastres
	Incentivo al emprendimiento e industria cultural
	Incentivo y fomento a la formación artística y creación cultural
	Infraestructura de acueducto y alcantarillado
	Infraestructura Educativa Primaria, Básica y Media
	Inspección vigilancia y control del Sistema de Salud
	Mejoramiento de la Calidad en educación primaria, básica y media
	Mejoramiento de la Calidad en educación superior
	Promoción del Sistema Nacional de Cultura
	Protección al Adulto Mayor
	Protección social en salud y sostenibilidad
	Salud Pública y promoción social
Transformación del campo	Atención y Asistencia a Poblaciones vulnerables y/o excluidas
	Desarrollo e incentivos de bienes y servicios rurales
	Financiamiento y gestión del riesgo de la actividad agropecuaria
	Fomento a las cadenas productivas y la comercialización del sector rural
	Fomento a proyectos productivos del sector agrícola
	Formación para el trabajo
	Gestión de la sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria
	Investigación y desarrollo tecnológico rural
	Planificación del uso y formalización de la propiedad rural
Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la Paz	Atención y Reparación Integral a Víctimas
	Apoyo en la atención de emergencias por la Fuerza Pública
	Asuntos Indígenas, ROM, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
	Atención y Asistencia a Territorios vulnerables y/o excluidos

Estrategia Transversal	Programa
	Atención y asistencia integral a la primera infancia, la infancia, la adolescencia, la juventud y sus familias
	Bienestar para la Fuerza Pública
	Desarrollo e incentivos de bienes y servicios rurales
	Fomento a proyectos productivos del sector agrícola
	Fomento del desarrollo de Aplicaciones, software y contenidos
	Formación para el trabajo
	Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica para la administración de justicia
	Fortalecimiento de la oferta de servicios forenses y de medicina legal.
	Fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio y la Política Criminal del Estado
	Fortalecimiento y Promoción de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
	Generación de condiciones de paz y seguridad en el territorio nacional
	Generación de ingresos y empleo
	Justicia en línea, modernización tecnológica y sistemas de información
	Justicia Transicional y posconflicto
	Operaciones militares
	Operaciones policiales
	Planificación del uso y formalización de la propiedad rural
	Promoción de la seguridad y convivencia ciudadana
Buen gobierno	Fomento del desarrollo de Aplicaciones, software y contenidos
	Gestión del control de los recursos públicos
	Inspección y Vigilancia de Servicios Públicos
	Levantamiento y actualización de la información pública
	Levantamiento, calidad y acceso a información cartográfica y catastral.
	Levantamiento, calidad y acceso a información geográfica y agrológica.
	Política Migratoria
	Posicionamiento de la carrera administrativa
	Prevención del Daño Antijurídico y Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado
	Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo
	Vigilancia y control del buen funcionamiento de las contralorías
Crecimiento Verde	Atención de desastres e incidentes naturales o antrópicos
	Formulación y seguimiento a la Política Ambiental
	Gestión y atención de desastres
	Prevención y mitigación del riesgo de desastres
	Promoción y apoyo de la gestión ambiental

## XIV. Seguimiento y evaluación del PND 2014-2018:

### *Todos por un nuevo país*

#### A. Introducción

El seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) permite al Gobierno nacional, y a la ciudadanía en general, verificar el progreso de las políticas y programas para la consecución de sus objetivos y de las metas priorizadas por el mismo.

El seguimiento y la evaluación están orientados a retroalimentar y fortalecer cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas mediante el uso sistemático de información de desempeño gubernamental. Esto implica que la planeación, la asignación de recursos y la gestión estatal deben tener en consideración criterios de productividad, eficiencia, eficacia y efectividad para la toma de decisiones de política pública; y así avanzar en la generación de valor público<sup>1</sup> para alcanzar los objetivos nacionales.

Para cumplir con lo anterior, se creó el Sistema Nacional de Gestión y Evaluación de Resultados (Sinergia)<sup>2</sup>, que está conformado por dos componentes; el primero es el Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno (Sinergia Seguimiento), el cual verifica y elabora un análisis periódico del avance de metas de las entidades públicas. El seguimiento se entiende como un insumo para la toma de acciones correctivas en el corto y mediano plazo, en aras de alcanzar los objetivos del PND. El segundo componente es el Sistema Nacional de Evaluaciones (Sinergia Evaluaciones), el cual estudia puntualmente los eslabones de la cadena de valor de las intervenciones del Estado y sirve de insumo para los procesos de rediseño y ajuste de las políticas priorizadas por el Gobierno nacional. La información producida por los dos componentes se publica en la página web de Sinergia para consulta de la ciudadanía.

Bajo este sistema de evaluación y seguimiento, Colombia cumple con los lineamientos de la OCDE dadas sus características estratégicas y técnicas (OECD, 2013).<sup>3</sup>

#### B. Diagnóstico

Sinergia ha avanzado decididamente hacia la consolidación del enfoque de gestión pública orientada a resultados. Esto ha implicado la generación de un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión, que ha puesto énfasis en la generación de resultados y no solo en los procesos. De esta forma, el seguimiento y la evaluación amplían el punto de análisis de la relación insumo-producto a la relación producto-resultado de las intervenciones públicas.

---

<sup>1</sup> Según Benington y Moore (2011), el Gobierno es un sector que crea valor al utilizar los derechos de propiedad colectiva sobre los activos estatales para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. (...) La creación de valor público depende del uso legítimo de los activos públicos, a través de las capacidades operativas que permiten gestionar públicamente la entrega de resultados.

<sup>2</sup> Sinergia se estableció en el artículo 343 de la Constitución Política y el artículo 29 de la Ley 152 de 1994 y se reglamentó a través del Decreto 1290 del 2014.

<sup>3</sup> OECD (2013), Colombia: Implementing Good Governance, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing

Sinergia Seguimiento se ha consolidado institucionalmente con su aporte a la generación de una cultura del seguimiento en las entidades del orden nacional, lo que permite hacer un uso sistemático de información cuantitativa y cualitativa. Asimismo, el sistema cuenta con herramientas gerenciales, 24 tableros de control sectoriales y 8 tableros intersectoriales, los cuales presentan información estratégica sobre el avance de las metas del PND, contribuyendo así a generar alertas tempranas y a mantener la coherencia de las acciones de los sectores para alcanzar los objetivos de gobierno. Otros productos basados en el sistema de seguimiento que se llevan a cabo son: 1) el Informe anual del Presidente al Congreso de la República y, 2) el Balance de Resultados del PND, este último incluye tanto un componente nacional como territorial desde el año 2012.

Por su parte, Sinergia Evaluaciones ha logrado implementar un proceso estándar y participativo como resultado de una mejora continua en el diseño, cobertura, desarrollo y socialización de las evaluaciones, lo que ha permitido finalizar 69 evaluaciones en 16 sectores de la administración pública, entre 2010 a 2014. Recientemente se encuentra en etapa de prueba un componente de la evaluación conocido como Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR), el cual fue diseñado para garantizar la rigurosidad técnica y la efectividad en la formulación de las recomendaciones surgidas en las evaluaciones, así como el uso de las mismas por parte de la(s) entidad(es) responsable(s) de la ejecución de la política.

Así mismo, se ha fortalecido la cooperación y el acompañamiento internacional para el desarrollo de evaluaciones de impacto, al tiempo que se ha iniciado la documentación de los datos provenientes de las evaluaciones, con el Programa Acelerado de Datos, iniciativa impulsada por el Banco Mundial y la OCDE.

### C. Seguimiento a las metas de Gobierno

El seguimiento a las metas de Gobierno es un proceso periódico y sistemático de recolección y análisis de información que permite determinar el grado de avance de las políticas públicas de acuerdo con las metas propuestas en el PND. El seguimiento se realiza a través de la construcción de indicadores de producto y resultado, en la medida en que estos eslabones de la cadena de valor<sup>4</sup> permiten comprobar la entrega de bienes y servicios y los efectos generados en la población.

La definición de indicadores es un proceso concertado entre la Presidencia de la República, el DNP y los diferentes sectores, de forma tal que las entidades ejecutoras puedan asignar las metas para cada uno de los años de gobierno, la territorialización y focalización poblacional, según la naturaleza misma de cada indicador y la política o el programa respectivo.

---

<sup>4</sup> La cadena de valor describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total.

Así, para garantizar la sostenibilidad y consolidación del seguimiento territorial, se realizará un seguimiento y análisis periódico a las metas nacionales que han sido identificadas con incidencia territorial, así como aquellas definidas en el marco de las estrategias regionales del PND. Lo anterior implica reconocer a la región como una unidad de gestión para la definición e implementación de políticas públicas, las cuales contribuirán, entre otros propósitos, al cierre de las brechas existentes entre las diferentes unidades geográficas, a partir del cumplimiento de los resultados esperados.<sup>5</sup>

De manera complementaria, dadas las dinámicas económicas y sociales que inciden en la gestión pública, se debe facilitar el espacio para ajustar las metas y alinear las estrategias para la consecución de los objetivos del Gobierno. De esta forma, las metas contenidas en las bases del PND estarán sujetas a revisión técnica al final de cada año por parte de los involucrados, y en el caso que exista la debida argumentación técnica y presupuestal, se permitirá el reajuste de metas como resultado del nuevo análisis respecto a las situaciones cambiantes durante el periodo de Gobierno.<sup>6</sup>

El sistema continuará produciendo los tableros de control como herramientas para fortalecer la gestión pública. La presentación y uso de los mismos dependerá del nivel de incidencia para la toma de decisiones, razón por la cual existen tableros en tres niveles: en el primero se establecen indicadores estratégicos, a través de los cuales el presidente de la República monitorea sus prioridades y verifica el avance del PND en su conjunto; en el segundo nivel se presentan indicadores de programas intersectoriales de tal forma que permitan alinear las acciones desde diferentes entidades para alcanzar resultados comunes; y en el tercer nivel se presentan indicadores a nivel sectorial que permiten monitorear el progreso de sus entidades adscritas y su aporte a la consecución de las metas gubernamentales.

Aun cuando el sistema de seguimiento se encuentra consolidado, existe la posibilidad de mejorar técnicamente la definición de indicadores a través del uso de la cadena de valor y abordando la definición del Plan a través de una visión programática. Todo esto con el fin de articular el presupuesto al seguimiento a metas de gobierno y garantizar la sostenibilidad y consolidación del seguimiento territorial, con base en la identificación de indicadores y metas nacionales de impacto territorial, que están asociados a las estrategias regionales del PND 2014-2018.

Adicionalmente, el Gobierno nacional y los grupos étnicos definirán de manera conjunta tableros de control como instrumento de seguimiento a los compromisos previamente acordados entre la Secretaría Técnica respectiva y los sectores. Estos tableros serán implementados por Sinergia e

---

<sup>5</sup> Este enfoque territorial genera la necesidad de implementar esquemas de gobernanza multinivel, que permitan articular y coordinar acciones y recursos, tanto entre el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales como al interior de los mismos, con el fin de establecer compromisos alrededor de objetivos comunes de desarrollo.

<sup>6</sup> Véase DNP-DSEPP (2014), p. 31.

incluirán indicadores de producto y resultado, metas anuales, fórmulas de cálculo y su periodicidad<sup>7</sup>.

A continuación, en la tabla XIV-1 se presentan los indicadores y metas a considerar en cada uno de los pilares, estrategias transversales y estrategias regionales del PND. Estos indicadores se enfocarán en la definición de un grupo de productos (bienes y servicios) dirigidos a la generación de resultados comunes (Robinson, 2013). El proceso descrito anteriormente permitirá que se den las condiciones técnicas necesarias para articular el presupuesto al seguimiento de las metas de Gobierno de este Plan Nacional de Desarrollo.

**Tabla XIV-1. Indicadores y metas estratégicas del Gobierno**

Capítulo	Subcapítulo	Indicadores		
		Meta intermedia	Producto	Total
<b>Colombia equitativa y sin pobreza extrema</b>	1. Erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada 2. Reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos 3. Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad. 4. Promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones.	6	0	6
<b>Colombia en paz</b>	1. Fortalecer el proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación. 2. Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información. 3. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades.	5	0	5
<b>Colombia la más educada</b>	1. Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.	6	0	6
<b>Estrategias</b>	Competitividad e infraestructura estratégicas	29	92	121

<sup>7</sup> Específicamente, por parte de los pueblos indígenas, la Secretaría Técnica de la Mesa Permanente de Concertación, será la instancia involucrada tanto de la concertación de instrumentos de seguimiento como de la participación en la realización del seguimiento autónomo. Por ello se garantizará su fortalecimiento técnico por parte de la DDTS. Igualmente, se debe contar con el acompañamiento y apoyo técnico de las entidades de control.

Capítulo	Subcapítulo	Indicadores		
		Meta intermedia	Producto	Total
<b>Transversales</b>	Movilidad social	53	131	184
	Transformación del campo	5	25	30
	Crecimiento verde	11	34	45
	Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz	45	117	162
	Buen Gobierno	25	59	84
	Consistencia macroeconómica del PND	16	0	16
<b>Total de indicadores</b>		201	458	659

Región	Estrategia Regional	Indicadores		
		Meta intermedia	Producto	Total
<b>Caribe</b>	Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema	14	32	46
<b>Eje Cafetero y Eje Antioquia</b>	Capital humano innovador en territorios incluyentes	9	20	29
<b>Centro Oriente</b>	Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente	8	15	23
<b>Pacífico</b>	Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental	11	39	50
<b>Llanos</b>	Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos	9	20	29
<b>Centro Sur Amazonía</b>	El Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental	7	20	27
<b>Total de indicadores</b>		58	146	204

Fuente: DNP.

Los indicadores junto con su información asociada son de libre acceso en la página web de Sinergia, y se presentan al público en diferentes niveles de agregación.

## D. Evaluación de políticas públicas

El componente de evaluaciones estratégicas se encarga de investigar o valorar de manera sistemática, objetiva y detallada las políticas y programas más importantes del PND en cuanto a su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, con el fin de generar evidencia que sirva como insumo para mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de las intervenciones públicas.

En este contexto, los mayores retos consisten en propagar la cultura del uso de las evaluaciones en todas las entidades del sector público, logrando la documentación generalizada de metodologías y bases de datos; fomentando la investigación para retroalimentar procesos mediante el aprovechamiento oportuno de la información generada y consolidando los resultados tanto a nivel sectorial como en torno a una misma problemática, como estrategia para lograr una visión más integral y robusta de las intervenciones públicas.

Las evaluaciones se desarrollarán a través de las siguientes fases:

- Fase 0. Selección de la política a evaluar.
- Fase 1. Diseño de la evaluación.
- Fase 2. Contratación de la evaluación.
- Fase 3. Ejecución de la evaluación.
- Fase 4. Socialización de los resultados y recomendaciones para la toma de decisiones.

En todas las fases del proceso se contará con un comité técnico conformado por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP), las direcciones técnicas relevantes dentro del DNP y las entidades ejecutoras de la política o programa evaluado.

La selección de las políticas y programas para evaluar se concretará en una agenda anual de evaluaciones, producto de un proceso de concertación con los sectores de la administración pública que participan en ellas, que se realizará con base en los siguientes criterios:

- Priorización de las políticas o programas estratégicos incluidos dentro de los tres pilares (equidad, paz y educación) y/o dentro de las cinco estrategias transversales del PND.
- Políticas y programas que han sido o serán objeto de formulación de CONPES, reforma constitucional o legal en donde se evidencie la necesidad de una evaluación.
- Políticas y programas relacionados con los principios y lineamientos definidos en la hoja de ruta para la entrada del país en la OCDE.
- Políticas y programas identificados como críticos o exitosos tanto a través del sistema de seguimiento de Sinergia, como a través de la encuesta de percepción ciudadana y demás instrumentos de participación, rendición de cuentas y control social.
- Políticas y programas con líneas de base exitosas y que requieren seguimiento.
- Políticas y programas que impliquen mayores inversiones en el presupuesto.

- Políticas y programas con amplia cobertura en término de beneficiarios.
- Políticas y programas con gran potencial de impacto en bienestar o productividad.

Para el caso de los grupos étnicos, una vez la agenda anual de evaluaciones esté concertada y definida, se les informará de manera pertinente y oportuna las intervenciones seleccionadas. Así mismo, cuando se evalúen programas específicos de intervención relacionados con estos grupos, se concertarán previamente los aspectos que se consideren relevantes para el desarrollo de la evaluación. Esta concertación la realizará la DSEPP en conjunto con la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP<sup>8</sup>.

En todos los casos, las intervenciones deberán ser técnicamente viables, es decir, deberán contar con información estructurada y ordenada que asegure la posibilidad de despliegue de la evaluación desde su propia concepción.

Teniendo en cuenta lo anterior, el portafolio de evaluaciones de Sinergia estará conformado por evaluaciones ex-ante, intermedias y ex-post, esto es, evaluaciones de procesos, institucionales, ejecutivas, de resultados e impacto. También se realizarán síntesis de evaluaciones que permitirán aprovechar las evaluaciones realizadas con anterioridad a intervenciones similares o complementarias, lo cual facilitará a los hacedores de política, la identificación de una visión integral y agregada frente al funcionamiento de las mismas.

De igual forma, en respuesta a la demanda de información, se documentarán las evaluaciones y bases de datos con el protocolo de datos abiertos, con el propósito de facilitar la consulta de evaluaciones sobre políticas públicas desarrolladas por la DSEPP y contar con un repositorio de datos para el desarrollo de réplicas o de evaluaciones adicionales que contribuyan al conocimiento de la política.

Finalizadas las evaluaciones, los resultados y recomendaciones serán enviados a ministerios, departamentos administrativos y entidades sectoriales, Consejo de Ministros, Consejo Nacional de Planeación y Congreso de la República, con el fin de que sean empleados como insumos para la toma de decisiones de política pública y presupuestales. De esta forma, la DSEPP continuará promoviendo la elaboración del Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR), con el objetivo de presentar a las entidades ejecutoras de las intervenciones evaluadas y al DNP, las recomendaciones de política y los factores para tener en cuenta y hacer uso de estas en los procesos de toma de decisión. El plan de acción para la ejecución de las recomendaciones tendrá sus respectivos indicadores de seguimiento de la incorporación de las mismas.

---

<sup>8</sup> Específicamente, por parte de los pueblos indígenas, la Secretaría Técnica de la Mesa Permanente de Concertación, será la instancia involucrada tanto de la concertación de instrumentos de evaluación como de la participación en la realización de las evaluaciones. Por ello se garantizará su fortalecimiento técnico por parte de la DDTS. Igualmente, se debe contar con el acompañamiento y apoyo técnico de las entidades de control.

Para el cuatrienio 2014-2018 se incluirán en la agenda de evaluaciones las intervenciones más estratégicas dentro de cada uno de los pilares del plan, para lo cual se llevará a cabo un proceso de discusión, concertación y aprobación con los sectores respectivos, a partir de los criterios de priorización arriba mencionados. La tabla XIV-2 presenta algunas líneas de intervención que se identificaron para considerar su evaluación en el periodo 2014-2018. La definición de las evaluaciones que se realizarán en este cuatrienio se hará a partir de los criterios ya mencionados.

**Tabla XIV-2. Intervenciones priorizadas según pilar y eje estratégico**

No.	Líneas de intervención	Sector	Estrategia Transversal
1	Estrategias de acceso con calidad y pertinencia a la educación básica, media y superior	Educación	Movilidad Social
2	Intervenciones de Seguridad Social Integral	Salud/Trabajo	Movilidad Social
3	Programas de vivienda Urbana	Vivienda	Movilidad Social
4	Intervenciones de agua y saneamiento básico	Vivienda	Movilidad Social
5	Sistema de Atención y Reparación Integral a Víctimas	Inclusión social y reconciliación	Movilidad Social
6	Políticas de ordenamiento social y productivo del territorio	Agricultura	Transformación del campo
7	Políticas integrales para el desarrollo rural	Agricultura	Transformación del campo
8	Sistema de Ciudades	Vivienda/Transporte	Infraestructura y competitividad estratégicas
9	Infraestructura y transporte para la integración territorial	Transporte	Infraestructura y competitividad estratégicas
10	Políticas de desarrollo productivo	Comercio, Industria y Turismo	Infraestructura y competitividad estratégicas
11	Estrategias para Ciencia, Tecnología e Innovación	Ciencia y Tecnología	Infraestructura y competitividad estratégicas
12	Fortalecimiento institucional y gobernanza para mejorar el Sina, la educación e investigación y la generación de información y conocimiento ambiental	Ambiente	Crecimiento Verde
13	Gestión sectorial para la disminución de impactos ambientales y en la salud asociados al desarrollo económico	Ambiente	Crecimiento Verde
14	Intervenciones relacionadas con justicia formal y no formal (mecanismos alternativos)	Justicia	Consolidación del Estado Social de Derecho
15	Seguridad y convivencia ciudadana e intervenciones relacionadas con el posconflicto	Defensa	Consolidación del Estado Social de Derecho

No.	Líneas de intervención	Sector	Estrategia Transversal
16	Transparencia, Anticorrupción y Participación ciudadana	Presidencia	Buen gobierno
17	Contratos plan	Planeación	Buen gobierno
18	Proyectos de alcance regional, de carácter estratégico para el desarrollo social y económico territorial	Planeación	Buen gobierno
19	Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales	Planeación	Buen gobierno
20	Descentralización	Planeación	Buen gobierno

## Bibliografía

Benington, J. y Moore, M. H. (2011). *Public Value: Theory and Practice*. Macmillan.

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas>

Decreto 1290 de 2014: *Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/JULIO/10/DECRETO%201290%20DEL%2010%20DE%20JULIO%20DE%202014.pdf> DNP-DSEPP (Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas)(2014). *Guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas*. Bogotá D. C.: DNP.

DNP-DSEPP (Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas). (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas*, Bogotá D.C.: DNP.

Fernández, M. I. y Weason, M. (2012). *Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial*. Proyecto: Fortalecimiento de las coaliciones territoriales para el desarrollo y la descentralización del Estado en Perú. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (RIMISP).

González-Díaz, J.; García-Velasco, R.; Ramírez-Hernández, J-J. y Castañeda, T. (2013). La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 10 (72), 243-265.

Ley 152 de 1994: *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad> OECD (2013). Colombia: Implementing Good Governance. *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing.

Robinson, M. (2013). *Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to enable the Use of Evidence*. Washington DC: The World Bank.

## Anexos