



# Plan Nacional de Desarrollo

2014 - 2018

TODOS POR UN NUEVO PAÍS



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO

---

2014-2018



TOMO 1



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación

Presidente de la República  
**Juan Manuel Santos Calderón**

Vicepresidente de la República  
**Germán Vargas Lleras**

**Departamento Nacional de Planeación**

Director General  
**Simón Gaviria Muñoz**

Subdirector General Sectorial  
**Luis Fernando Mejía Alzate**

Subdirector General Territorial y de Inversión Pública  
**Manuel Fernando Castro Quiroz**

Coordinador Sectorial del Plan Nacional de Desarrollo  
**Daniel Castellanos García**

Coordinador Territorial del Plan Nacional de Desarrollo  
**Carlos Eduardo Sepúlveda Rico**

Director de Desarrollo Empresarial  
**Rafael Puyana Martínez-Villalba**

Directora de Desarrollo Rural Sostenible  
**Angela María Penagos Concha**

Directora de Desarrollo Social  
**Alejandra Corchuelo Marmolejo**

Directora de Desarrollo Territorial Sostenible  
**Camila María Aguilar Londoño**

Directora de Desarrollo Urbano  
**Sirly Edelis Castro Tuirán**

Director de Estudios Económicos  
**Gabriel Armando Piraquive Galeano**

Directora de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas  
**Adriana Camacho González**

Director de Infraestructura y Energía Sostenible  
**Dimitri Zaninovich Victoria**

Director de Inversiones y Finanzas Públicas  
**José Mauricio Cuestas Gómez**

Director de Justicia, Seguridad y Gobierno  
**Diego Restrepo Londoño**

Directora de Vigilancia de las Regalías  
**Amparo García Montaña**

Coordinador Grupo de Participación Privada  
**Julián Márquez Aguel**

Coordinadora Grupo de Proyectos Especiales  
**Lina María García Muñoz**

Subdirector de Desarrollo Ambiental Sostenible  
**Alexander Martínez Montero**

Coordinador del Sistema General de Regalías  
**Camilo Lloreda Becerra**

Director del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano  
**Juan Carlos Rodríguez Arana**

Asesores y colaboradores de las subdirecciones generales

**Juan Pablo Angulo, Elizabeth Arciniegas, Cristina Aristizábal, Laura Hincapié, Redy López, Laura Ochoa, Andrés Ortégón, Iván Osejo, Yesid Parra, Mauricio Quiñones, Sebastián Restrepo, Andrey G. Rodríguez y Gian Carlo Suescún**

Coordinación editorial  
**Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas**

Coordinador  
**Wiston González del Río**

Edición  
**Carmen Elisa Villamizar Camargo  
Adriana Paola Forero Ospina**

Diseño, diagramación e impresión  
**Imprenta Nacional de Colombia**

**Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país**  
*Tomos 1 y 2*

ISBN para internet: 978-958-8340-88-3  
©Departamento Nacional de Planeación, 2015  
Calle 26 núm. 13-19  
PBX: 3815000  
Bogotá, D.C., Colombia



# Contenido

## TOMO 1

ACRÓNIMOS, ABREVIACIONES Y SIGLAS MÁS USADAS	11
I. INTRODUCCIÓN	21
II. COLOMBIA EN PAZ	33
A. Diagnóstico	35
B. Visión	41
C. Objetivos y lineamientos generales	45
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	46
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	48
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	49
III. COLOMBIA EQUITATIVA Y SIN POBREZA EXTREMA	55
A. Diagnóstico	57
B. Visión	62
C. Objetivos y lineamientos generales	63
Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada	64
Objetivo 2: Reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos	65
Objetivo 3: Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad	66
Objetivo 4. Promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones	69
IV. COLOMBIA, LA MÁS EDUCADA	75
A. Diagnóstico	77
B. Visión	83
C. Objetivo y lineamientos generales	84

**4 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018:  
Todos por un nuevo país**

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 85

**V. COMPETITIVIDAD E INFRAESTRUCTURA ESTRATÉGICAS 107**

A. Diagnóstico 113

B. Visión 139

C. Objetivos, estrategias y metas 141

Objetivo 1. Incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo 141

Objetivo 2. Contribuir al desarrollo productivo y la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación 161

Objetivo 3. Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad 171

Objetivo 4. Proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial 184

Objetivo 5. Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional 225

D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos 252

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 252

**VI. MOVILIDAD SOCIAL 265**

A. Diagnóstico 267

B. Visión 277

C. Objetivos, estrategias y metas 281

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) 281

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 295

Objetivo 3. Generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales 335

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	343
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	378
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	393
D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos	398
Objetivo 7. Desarrollo y fortalecimiento de la cultura y comunicaciones propias y apropiadas, la educación, la salud, la autonomía y seguridad alimentaria que incluyan a familias, mujeres, niñas, niños, jóvenes y mayores de los pueblos indígenas y del pueblo Rrom	398
<b>VII. TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO</b>	<b>415</b>
A. Diagnóstico	417
B. Visión	421
C. Objetivos, estrategias y metas	423
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	423
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	427
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	430
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	434
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	440
D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos	443

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	443
---	-----

**VIII. SEGURIDAD, JUSTICIA Y DEMOCRACIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ** 447

A. Diagnóstico	449
B. Visión	461
C. Objetivos, estrategias y metas	465
1. Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio	465
Objetivo 1. Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional	465
Objetivo 2. Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial	485
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	493
Objetivo 4. Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo	508
Objetivo 5. Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada	512
2. Justicia transicional y goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado interno	519
Objetivo 6. Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia	519
Objetivo 7. Fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz	526
Objetivo 8. Consolidación de la Acción Integral contra Minas Antipersona	535
D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos	538
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	538

**TOMO 2**

<b>IX. BUEN GOBIERNO</b>	<b>569</b>
A. Diagnóstico	572
B. Visión	587
C. Objetivos, estrategias y metas	597

Objetivo 1. Fortalecer la articulación Nación-territorio	597
Objetivo 2. Afianzar la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas	605
Objetivo 3. Promover la eficiencia y eficacia administrativa	612
Objetivo 4. Optimizar la gestión de la información	623
Objetivo 5. Optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos	630
Objetivo 6. Promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional	641
D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos	645
Objetivo 7. Desarrollo y consolidación de las formas de gobierno propio, que contribuyan al fortalecimiento de la institucionalidad indígena así como a mejorar las relaciones entre los pueblos indígenas, el pueblo Rrom, sus respectivas organizaciones y la institucionalidad del Gobierno nacional	645
<b>X. CRECIMIENTO VERDE</b>	<b>653</b>
A. Diagnóstico	655
B. Visión	662
C. Objetivos, estrategias y metas	664
Objetivo 1: Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono	664
Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental	677
Objetivo 3: lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático	693
D. Acuerdos de consulta previa con grupos étnicos	703
Objetivo 4. Protección y conservación de territorios y ecosistemas, mitigación y adaptación del cambio climático, ordenamiento ambiental, mecanismos REDD+ en territorios de los pueblos indígenas y del pueblo Rrom	704
<b>XI. ESTRATEGIAS REGIONALES: EJES ARTICULADORES DEL DESARROLLO Y PRIORIDADES PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL</b>	<b>711</b>
A. Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema	725
1. Diagnóstico	725
2. Visión y objetivos	738
3. Estrategias	739
4. Metas y productos	762
B. Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes	773



1. Diagnóstico	773
2. Visión y objetivos	780
3. Estrategias	780
4. Metas y productos	791
C. Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente y Bogotá, D. C.	797
1. Diagnóstico	797
2. Visión y objetivos	807
3. Estrategias	807
4. Metas y productos	821
5. Bogotá, Distrito capital: Movilidad y competitividad con inclusión y seguridad	824
D. Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental	835
1. Diagnóstico	835
2. Visión y objetivos	845
3. Estrategias	846
4. Metas y productos	859
E. Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos	865
1. Diagnóstico	865
2. Visión y objetivos	873
3. Estrategias	874
4. Metas y productos	887
F. El Centro-Sur-Amazónica de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental	895
1. Diagnóstico	895
2. Visión y objetivos	904
3. Estrategias	905
4. Metas y productos	917
<b>XII. CONSISTENCIA MACROECONÓMICA</b>	<b>923</b>
A. Transición demográfica en Colombia	926
B. Principales elementos de política	936
C. Contexto internacional	940
D. Supuestos macroeconómicos	955
E. Escenario de balanza de pagos	960
F. Política monetaria y sistema financiero	965
G. Política fiscal	965
H. Consistencia macroeconómica	966

I. Factores institucionales que afectan el crecimiento	969
J. Principales medidas que sustentan la política fiscal	975
<b>XIII. PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 2015-2018</b>	<b>983</b>
<b>XIV. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PND 2014-2018: <i>TODOS POR UN NUEVO PAÍS</i></b>	<b>1001</b>
A. Introducción	1003
B. Diagnóstico	1004
C. Seguimiento a las metas de Gobierno	1004
D. Evaluación de políticas públicas	1008
<b>ANEXO 1: INICIATIVAS DE INVERSIÓN DEL PERIODO 2015-2018</b>	<b>1015</b>
<b>LEY 1753 DE 2015</b>	
“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”	1059



# Acrónimos, abreviaciones y siglas más usadas

<b>AATI</b>	asociaciones de autoridades tradicionales indígenas
<b>ACPM</b>	aceite combustible para motor
<b>ACTI</b>	actividades de ciencia, tecnología e innovación
<b>AEI</b>	artefactos explosivos improvisados
<b>Aerocivil</b>	Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil
<b>AGN</b>	Archivo General de la Nación
<b>AGR</b>	Auditoría General de la República
<b>ALA y CFT</b>	antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo
<b>AMEM</b>	Área de Manejo Especial de la Macarena
<b>ANDI</b>	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
<b>ANH</b>	Agencia Nacional de Hidrocarburos
<b>ANI</b>	Agencia Nacional de Infraestructura
<b>ANLA</b>	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
<b>ANM</b>	Agencia Nacional de Minería
<b>ANSPE</b>	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
<b>ANSV</b>	Agencia Nacional de Seguridad Vial
<b>APC</b>	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
<b>APP</b>	asociaciones público privadas
<b>APS</b>	atención primaria en salud
<b>APSB</b>	agua potable y saneamiento básico
<b>AUC</b>	Autodefensas Unidas de Colombia
<b>AUNAP</b>	Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura
<b>bacrim</b>	bandas criminales
<b>Bancóldex</b>	Banco de Comercio Exterior de Colombia
<b>BDUA</b>	Base de Datos Única de Afiliados
<b>Beps</b>	beneficios económicos periódicos
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BIRF</b>	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
<b>CAF</b>	Corporación Andina de Fomento
<b>CAIVAS</b>	Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual
<b>CAN</b>	Centro Administrativo Nacional
<b>Caprovimpo</b>	Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía
<b>CAR</b>	Corporación Autónoma Regional
<b>CAVIF</b>	Centros de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar
<b>CCF</b>	cajas de compensación familiar
<b>Cebaf</b>	Centros Binacionales de Atención en Frontera

<b>Cecodes</b>	Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible
<b>Cedlas</b>	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
<b>CEER</b>	Centro de Estudios Económicos Regionales
<b>CEI</b>	Comité Especial Interinstitucional
<b>Cenaf</b>	Centros Nacionales de Atención en Frontera
<b>Ceni</b>	Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Sector Agropecuario de Colombia
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CGV</b>	cadena globales de valor
<b>CI2</b>	Centro Integrado de Inteligencia
<b>CIAC</b>	Centro Integral de Atención al Ciudadano
<b>CIAT</b>	Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas
<b>Cicott</b>	Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte
<b>CIEPS</b>	Centros de Información Estratégica Policial Seccional
<b>CIETI</b>	Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador
<b>CIF</b>	certificado de incentivo forestal
<b>CIPE</b>	Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos
<b>CIU</b>	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
<b>CIO</b>	Chief Information Officer
<b>CIPI</b>	Comisión Intersectorial de Primera Infancia
<b>CIPI</b>	Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual
<b>CIS</b>	Centros Integrados de Servicios
<b>CISA</b>	Central de Inversiones S. A.
<b>CISP</b>	Comisión Intersectorial de Salud Pública
<b>CMC</b>	capacidades de medición y calibración
<b>CMDR</b>	consejos municipales de desarrollo rural
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático
<b>CNAA</b>	Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial
<b>CND</b>	Centro Nacional de Despacho
<b>CNMH</b>	Centro Nacional de Memoria Histórica
<b>CNPM</b>	Comisión Nacional de Precios de Medicamentos
<b>Codecti</b>	consejos departamentales de ciencia, tecnología e innovación
<b>colCERT</b>	Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia
<b>Colciencias</b>	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
<b>Coldeportes</b>	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo
<b>Conaces</b>	Comisión Nacional Intersectorial para Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
<b>Conasa</b>	Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>Consea</b>	consejos seccionales de desarrollo agropecuario
<b>Copei</b>	Centro de Operaciones Especiales para la Protección de la Infraestructura Crítica y Económica del Estado



<b>Cormagdalena</b>	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
<b>Corpoica</b>	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
<b>COT</b>	Comisión de Ordenamiento Territorial
<b>CP</b>	contrato plan
<b>CRA</b>	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
<b>CRC</b>	Comisión de Regulación de Comunicaciones
<b>CREG</b>	Comisión de Regulación de Energía y Gas
<b>CRI</b>	Centro de Rehabilitación Inclusiva
<b>CRIT</b>	Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte
<b>CSIRT</b>	Equipo de Respuesta ante Incidencias de Seguridad (Computer Security Incident Response Team)
<b>CSJ</b>	Consejo Superior de la Judicatura
<b>CSMEM</b>	Comité de Seguimiento del Mercado de Energía Mayorista
<b>CTI</b>	ciencia, tecnología e innovación (también aparece como CTel y CT+I)
<b>DAA</b>	diagnóstico ambiental de alternativas
<b>DAFP</b>	Departamento Administrativo de la Función Pública
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DD. HH.</b>	derechos humanos
<b>DIAN</b>	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
<b>DIH</b>	Derecho Internacional Humanitario
<b>Dimar</b>	Dirección General Marítima
<b>DMI</b>	distritos de manejo integrado
<b>DNDA</b>	Dirección Nacional de Derecho de Autor
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DDE</b>	Dirección de Desarrollo Empresarial
<b>DDRS</b>	Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
<b>DDS</b>	Dirección de Desarrollo Social
<b>DDTS</b>	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
<b>DDU</b>	Dirección de Desarrollo Urbano
<b>DEE</b>	Dirección de Estudios Económicos
<b>DIES</b>	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
<b>DIFP</b>	Dirección de Inversión y Finanzas Públicas
<b>DJSG</b>	Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
<b>DR</b>	Dirección de Vigilancia de las Regalías
<b>DSEPP</b>	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
<b>GPE</b>	Grupo de Proyectos Especiales
<b>SDAS</b>	Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible
<b>SDS</b>	Subdirección Sectorial
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>STIP</b>	Subdirección Territorial y de Inversión Pública
<b>DOT</b>	delincuencia organizada transnacional
<b>DPS</b>	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
<b>DTH</b>	Direct To Home

<b>ECDBC</b>	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
<b>ECH</b>	Encuesta Continua de Hogares
<b>ECLAC</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Economic Commission for Latin America and the Caribbean)
<b>ECV</b>	Encuesta de Calidad de Vida
<b>EDIT</b>	Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Industria Manufacturera
<b>EGI</b>	Estrategia de Gestión Integrada
<b>EIA</b>	estudios de impacto ambiental
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>EMV</b>	Encuesta Mundial de Valores
<b>ENIG</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos
<b>ENSIN</b>	Encuesta Nacional de Situación Nutricional
<b>EPCA</b>	Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad y Accesibilidad de Trámites y Servicios
<b>EPL</b>	Ejército Popular de Liberación
<b>ERG</b>	Ejército Revolucionario Guevarista
<b>ERN</b>	Consortio Evaluación de Riesgos Naturales
<b>ERP</b>	Ejército Revolucionario del Pueblo
<b>ESE</b>	empresas sociales del Estado
<b>ETI</b>	Entidades Territoriales Indígenas
<b>EVB</b>	Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas
<b>FAER</b>	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales
<b>FAG</b>	Fondo Agropecuario de Garantías
<b>FARC</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
<b>FAZNI</b>	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas
<b>FCTel</b>	Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación
<b>FDN</b>	Financiera de Desarrollo Nacional
<b>FEFC</b>	Fondo Especial Cuota de Fomento
<b>FEM</b>	Foro Económico Mundial
<b>Fenoco</b>	Ferrocarriles del Norte de Colombia
<b>FENOGÉ</b>	Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía
<b>FEPC</b>	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
<b>Ferrovías</b>	Empresa Colombiana de Vías Férreas
<b>FFJC</b>	Fondo Francisco José de Caldas
<b>FGN</b>	Fiscalía General de la Nación
<b>FINAGRO</b>	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
<b>Findeter</b>	Financiera del Desarrollo Territorial
<b>FIP</b>	Fundación de Ideas para la Paz
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FNGRD</b>	Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
<b>FNS</b>	Fondo Nacional de Solidaridad
<b>Focof</b>	Fondo Común de Cofinanciación
<b>Fodeseop</b>	Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior

<b>Fonade</b>	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
<b>Fonpet</b>	Fondo de Pensiones Territoriales
<b>Fonsecon</b>	Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana
<b>Fontur</b>	Fondo Nacional de Turismo
<b>Fonvivienda</b>	Fondo Nacional de Vivienda
<b>Fosfec</b>	Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
<b>Fosyga</b>	Fondo de Solidaridad y Garantía
<b>Fovis</b>	Fondo de Vivienda de Interés Social
<b>FSSRI</b>	Fondo de Solidaridad, Subsidio y Redistribución de Ingresos
<b>FTDH</b>	Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano
<b>FUT</b>	formulario único territorial
<b>GAML</b>	grupos armados al margen de la ley
<b>GEI</b>	gases efecto invernadero
<b>GEIH</b>	Gran Encuesta Integrada de Hogares
<b>GHS</b>	Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos
<b>GLP</b>	gas licuado de petróleo
<b>GNV</b>	gas natural vehicular
<b>GRAT</b>	Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites
<b>GSED</b>	Grupo Social y Empresarial de la Defensa
<b>IAvH</b>	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
<b>ICA</b>	Instituto Colombiano Agropecuario
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>ICDE</b>	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
<b>Icetex</b>	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior
<b>ICFES</b>	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
<b>ICIR</b>	indicador de convergencia intrarregional
<b>Ideam</b>	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
<b>IDI</b>	Índice de Desempeño Integral
<b>IED</b>	inversión extranjera directa
<b>IEMP</b>	Instituto de Estudios del Ministerio
<b>IGA</b>	Índice de Gobierno Abierto
<b>IGAC</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>IIAP</b>	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
<b>IMSMA</b>	Sistema de Gestión de Información de Actividades Relativas a Minas
<b>Incoder</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
<b>Infotep</b>	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional
<b>INM</b>	Instituto Nacional de Metrología
<b>INMLCYF</b>	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
<b>Inpec</b>	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
<b>INS</b>	Instituto Nacional de Salud
<b>Inside</b>	Integrador de Sistemas de Entrenamiento
<b>Invemar</b>	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis"

<b>Invías</b>	Instituto Nacional de Vías	
<b>Invima</b>	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	
<b>IPM</b>	Índice de Pobreza Multidimensional	
<b>IPS</b>	instituciones prestadoras de servicios de salud	
<b>IPSE</b>	Instituto de Planificación y Promoción de. Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas	
<b>IVT</b>	Índice de Vulnerabilidad Territorial	
<b>IXP</b>	Internet Exchange Point (punto de intercambio de internet)	
<b>KBPD</b>	miles de barriles por día	
<b>KPO</b>	Knowledge Process Outsourcing	
<b>LGTBI</b>	lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales	
<b>LOOT</b>	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial	
<b>MAP</b>	minas antipersona	
<b>Mbbi</b>	miles de barriles	
<b>MEF</b>	modelos educativos flexibles	
<b>Ministerios</b>		
	MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
	MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
	MEN	Ministerio de Educación Nacional
	MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
	MinCultura	Ministerio de Cultura
	MinDefensa	Ministerio de Defensa Nacional
	MinInterior	Ministerio del Interior
	MinJusticia	Ministerio de Justicia y de Derecho
	MinRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
	MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
	MinTrabajo	Ministerio del Trabajo
	MinTransporte	Ministerio de Transporte
	MinVivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
	MME	Ministerio de Minas y Energía
	MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
<b>MIPG</b>	Modelo Integrado de Planeación y Gestión	
<b>mipyme</b>	micro, pequeñas y medianas empresas	
<b>MNVCC</b>	Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes	
<b>MTC</b>	Misión para la Transformación del Campo	
<b>MURC</b>	Manual único de rendición de cuentas	
<b>MUSE</b>	municiones sin explotar	
<b>NIAS</b>	Normas Internacionales de Aseguramiento	
<b>NIIF</b>	Normas Internacionales de Información Financiera	
<b>NNA</b>	niños, niñas y adolescentes	
<b>OCAD</b>	órganos colegiados de administración y decisión	
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	

<b>OMPI</b>	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	organización no gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>ORMET</b>	observatorios regionales de mercado de trabajo
<b>OTCC</b>	Observatorio de Transporte de carga por Carretera
<b>PAE</b>	Programa de Alimentación Escolar
<b>PAI</b>	Programa Ampliado de Inmunizaciones
<b>PcD</b>	personas con discapacidad
<b>PDSP</b>	Plan Decenal de Salud Pública
<b>PEIIT</b>	Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte
<b>PEMOT</b>	planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial
<b>PER Caribe</b>	Plan Prospectivo y Estratégico de la región Caribe
<b>PERS</b>	planes de energización rural sostenible
<b>PPF</b>	Plan Fronteras para la Prosperidad
<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>PIB</b>	producto interno bruto
<b>PIDM</b>	planes integrales de desarrollo metropolitano
<b>PIEC</b>	Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica
<b>PIECG</b>	Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Gas
<b>PILA</b>	planilla integrada de liquidación de aportes
<b>PINES</b>	proyectos de interés nacional y estratégicos
<b>PIPE</b>	Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo
<b>PIRC</b>	Plan Integral Reparación Colectiva
<b>Pisa</b>	Política Integral de Salud Ambiental
<b>PISA</b>	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
<b>PISCC</b>	planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana
<b>PLANEDH</b>	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
<b>PLP</b>	Plan de Logística Portuaria
<b>PM10</b>	material particulado inferior a 10 micras de diámetro
<b>PMA</b>	Plan de Manejo Ambiental
<b>PMD</b>	Plan Municipal de Desarrollo
<b>PMTI</b>	Plan Maestro de Transporte Intermodal
<b>PNA</b>	Plan de Navegación Aérea
<b>PNACC</b>	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
<b>PNC</b>	Plan Nacional de Contingencia
<b>PNCAV</b>	Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNGRD</b>	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
<b>PNN</b>	Parques Nacionales Naturales
<b>PNTU</b>	Política Nacional de Transporte Urbano
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



<b>POMCA</b>	Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas
<b>POMIUAC</b>	Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>PPI</b>	Plan Plurianual de Inversiones
<b>PPIA</b>	Política Pública Integral Anticorrupción
<b>PRONE</b>	Programa de Normalización de Redes Eléctricas
<b>PSA</b>	pago por servicios ambientales
<b>PSAP</b>	Programa de Subsidio al Aporte
<b>PSG</b>	presupuesto sensible al género
<b>PTF</b>	productividad total de los factores
<b>PTIR</b>	Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones
<b>PTS</b>	Plan Territorial de Salud
<b>Pyme</b>	pequeña y mediana empresa
<b>QA/QC</b>	Programa de Aseguramiento y Control de la Calidad en Biocombustibles
<b>RAEE</b>	residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
<b>RAPE</b>	Región Administrativa de Planeación Especial
<b>REDCAM</b>	Red de Monitoreo de la Calidad de Aguas Marinas y Costeras
<b>REDD+</b>	Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
<b>ReSA</b>	Red de Seguridad Alimentaria
<b>RNDC</b>	Registro Nacional de Despachos de Carga
<b>RNEC</b>	Registraduría Nacional del Estado Civil
<b>RNI</b>	Red Nacional de Información
<b>RTDAF</b>	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
<b>RUAF</b>	Registro Único de Afiliados
<b>RUCOM</b>	Registro Único de Comercializadores de Minerales
<b>RUNT</b>	Registro Único Nacional de Tránsito
<b>RUV</b>	Registro Único de Víctimas
<b>SAAT</b>	Sistema de Alertas Agroclimáticas Tempranas
<b>Satena</b>	Servicio Aéreo a Territorios Nacionales
<b>SAVER</b>	Saneamiento y Manejo de Vertimientos
<b>SBDC</b>	Small Business Development Centers
<b>SCDB</b>	Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica
<b>SDA</b>	Secretaría Distrital de Ambiente
<b>SEIP</b>	Sistema Educativo Indígena Propio
<b>SEN</b>	Sistema Estadístico Nacional
<b>Sena</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SETP</b>	Sistemas Estratégicos de Transporte Público en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000 habitantes
<b>SFV</b>	Subsidio Familiar de Vivienda
<b>SGC</b>	Servicio Geológico Colombiano
<b>SGP</b>	Sistema General de Participaciones
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías

<b>SGRRI</b>	Sistema de Gestión del Riesgo y Rehabilitación Integral
<b>SGSSS</b>	Sistema General de Seguridad Social en Salud
<b>SGV</b>	Sistema de Gestión Vial
<b>SI Minero</b>	Sistema de Información Minero
<b>SIAC</b>	Sistema de Información Ambiental de Colombia
<b>Sicom</b>	Sistema de Información de Combustibles
<b>SIES</b>	Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad
<b>SIN</b>	Sistema Interconectado Nacional
<b>Sina</b>	Sistema Nacional Ambiental
<b>Sinap</b>	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
<b>SINCHI</b>	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
<b>Sinergia</b>	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
<b>Sinergia Evaluaciones</b>	Sistema Nacional de Evaluaciones
<b>Sinergia Seguimiento</b>	Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno
<b>Sisbén</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
<b>SISPI</b>	Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural
<b>Sispro</b>	Sistema de Información de Salud y Protección Social
<b>SIT</b>	sistemas inteligentes de transporte
<b>SITM</b>	sistemas integrados de transporte masivo
<b>SITP</b>	sistemas integrados de transporte público
<b>SITR</b>	sistemas integrados de transporte regional
<b>SMMLV</b>	salario mínimo mensual legal vigente
<b>SNARIV</b>	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>SNBF</b>	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
<b>SNCTI</b>	Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación
<b>SNCTI</b>	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
<b>SNDH</b>	Sistema Nacional de Derechos Humanos
<b>SNGRD</b>	Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
<b>SNIAAD</b>	Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito
<b>SNIGRD</b>	Sistema Nacional de Información de Gestión del Riesgo de Desastres
<b>SPE</b>	servicio público de empleo
<b>SPNN</b>	Sistema de Parques Nacionales Naturales
<b>SPS</b>	Sistema de Protección Social
<b>SRPA</b>	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
<b>SSAAJ</b>	Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes
<b>SSPD</b>	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
<b>SST</b>	seguridad y salud en el trabajo
<b>STEM</b>	ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (science, technology, engineering, and mathematics)
<b>SUCOP</b>	Sistema Único de Consulta Pública
<b>SUI</b>	Sistema Único de Información

<b>SUIN</b>	Sistema Único de Información de la Niñez
<b>SUIN</b>	Sistema Único de Información Normativa
<b>SUISA</b>	Sistema Unificado de Información en Salud Ambiental
<b>SUIT</b>	Sistema Único de Información de Trámites
<b>SUT</b>	subunidad técnica
<b>TCN</b>	tasa de cobertura neta
<b>TCT</b>	transferencia de conocimiento y tecnología
<b>TDA</b>	títulos de desarrollo agropecuario
<b>TEA</b>	tasa total de la nueva actividad empresarial
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y Comunicaciones (también, TI)
<b>TLC</b>	tratado de libre comercio
<b>TMM</b>	tasa de mortalidad materna
<b>TV</b>	televisión
<b>UAC</b>	Unidad Ambiental Costera
<b>UACT</b>	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
<b>UARIV</b>	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>UIAF</b>	Unidad de Información y Análisis Financiero
<b>UIT</b>	Unión Internacional de Telecomunicaciones
<b>Unesco</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
<b>UNGRD</b>	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
<b>UNISDR</b>	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (United Nations International Strategy for Disaster Reduction)
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office on Drugs and Crime)
<b>UNP</b>	Unidad Nacional de Protección
<b>UOA</b>	unidades operativas administrativas
<b>UPC</b>	unidades de pago por capitación
<b>UPIT</b>	Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte
<b>UPM</b>	unidades de producción minera
<b>UPME</b>	Unidad de Planeación Minero Energética
<b>UPRA</b>	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
<b>Uriel</b>	Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral
<b>URT</b>	Unidad de Restitución de Tierras
<b>VIP</b>	vivienda de interés prioritario
<b>VIPA</b>	vivienda de interés prioritario para ahorradores
<b>VIS</b>	vivienda de interés social
<b>Wi-Fi</b>	Wireless Fidelity
<b>ZNI</b>	zonas no interconectadas



# Introducción

**Plan Nacional de Desarrollo  
2014-2018**



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 3 pilares, fundamentales para la consolidación de los grandes logros de los últimos 4 años y para el desarrollo de las políticas para los próximos 4, 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 4 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 Política 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 con 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 4 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

1 Énfasis en el original escrito en inglés.

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 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 15 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 la 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 4 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 trazan 5 estrategias transversales que aportan a los 3 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 “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 5 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.

---

2 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”.

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 3 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 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 y Bogotá, D. C.; 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 4 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 Pos-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 Bidaurrazaga, E. (2002). Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 34. Bilbao: Universidad del País Vasco, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional.
- Besley, T. y 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. y 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.





# Colombia en paz



**Plan Nacional de Desarrollo  
2014-2018**

## A. Diagnóstico

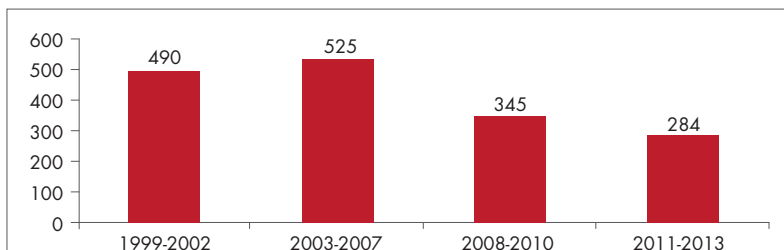
Colombia comenzó el nuevo milenio transitando por la antesala de lo que algunos analistas calificaban como un “estado fallido”, al presentar los niveles más altos de su historia en materia de tasas de homicidio, desplazamiento forzado, secuestros y áreas del territorio bajo cultivos ilícitos. En efecto, 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 100.000 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 (FIP, 2014).

### Gráfico II-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.

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 302 sujetos de reparación colectiva, entre comunidades, grupos y sujetos étnicos, durante la formulación de sus respectivos planes de reparación colectiva (UARIV, 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 (URT, 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

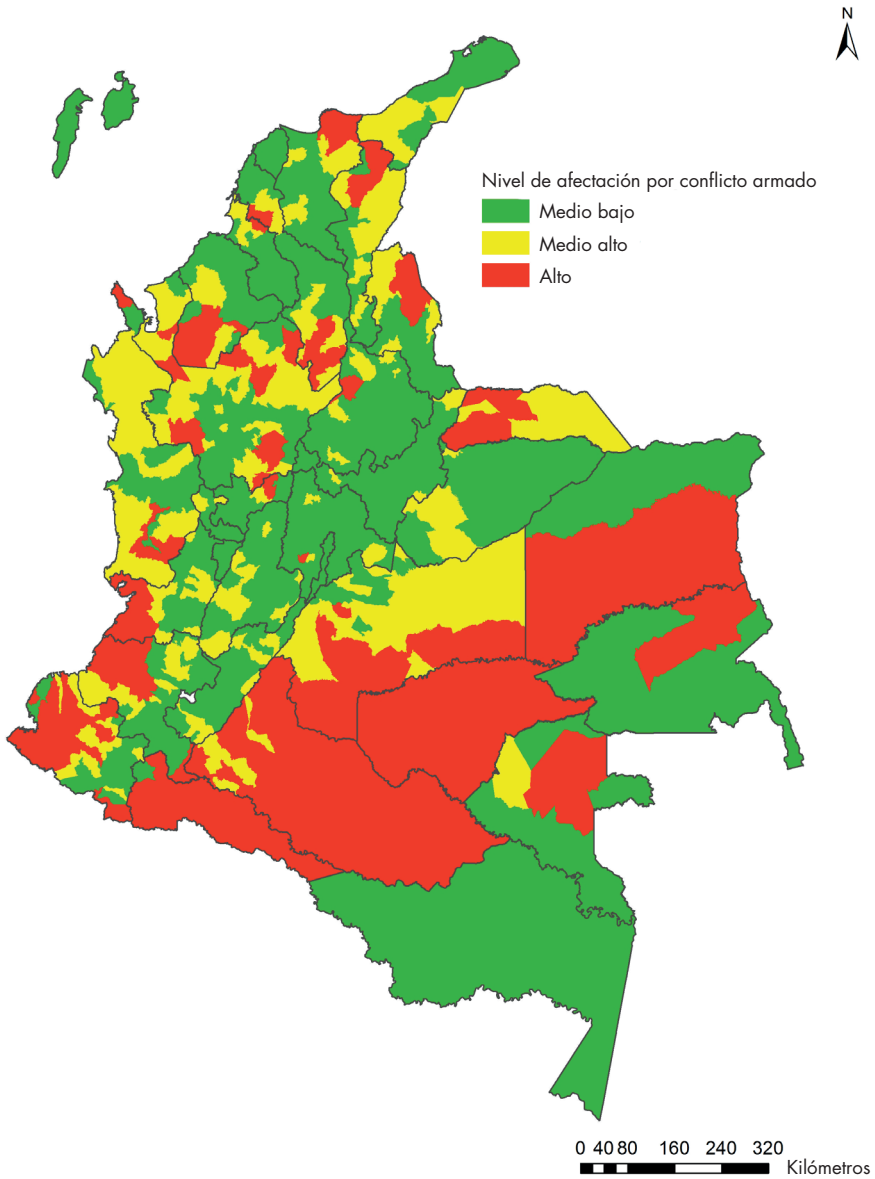
las grandes divergencias que existen en nuestro país, en donde se puede hablar de “3 Colombias”. La primera, es la Colombia urbana, moderna, productiva y con acceso a servicios de justicia. La segunda Colombia cuenta con un desarrollo incipiente en bienes y servicios, por lo que requiere inversiones importantes para crecer plenamente, fundamentalmente en equipamiento social e infraestructura. La tercera Colombia 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. 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 3 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 II-1**

**Municipios con acciones armadas y violencia asociada con el conflicto, 1990-2013**

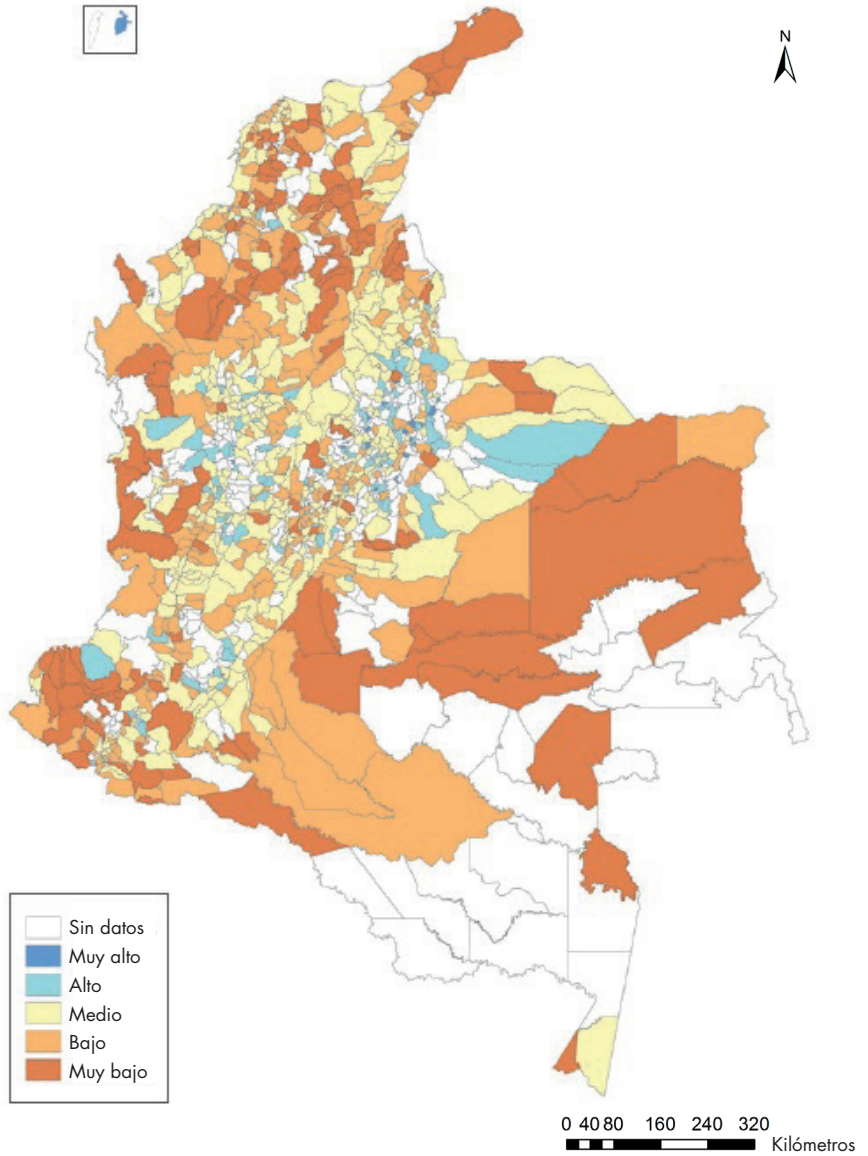


Fuente: DNP (2014a).



**Mapa 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 (DNP, 2014b); 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). Así mismo, 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 3 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 las bacrim (CNMH, 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 (FIP, 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

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

de 5 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 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 de 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

---

2 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.

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.

Adicionalmente, con el objetivo de promover la participación de los entes territoriales y de la sociedad civil en diálogo con el Gobierno nacional, dentro de los primeros dos años de vigencia de este Plan, se llevarán a cabo acciones orientadas al fortalecimiento del Consejo Nacional de Paz y a la conformación y puesta en marcha de los consejos departamentales y municipales de paz, creados por la Ley 434 de 1998.

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. Solo 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 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.

De la misma manera, 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 4 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 dar 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 con 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).

## 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 4 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.

---

3 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 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).

**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 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 el 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.: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- 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., y Ibáñez, L. (2014). *Lineamientos para una política de desarrollo territorial*. Bogotá, D. C.: DNP.
- Cárdenas, J. C.; Casas, A. y 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.

- CNMH (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 y J. R. Espinosa, *El derecho al Estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá, D. C.: DeJusticia.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2014a). *Herramienta de Diagnóstico Territorial DT Paz*. Bogotá, D. C.: DNP.
- DNP (2014b). *Prosperidad para las fronteras colombianas*. (Documento CONPES 3805 de 2014). Bogotá, D. C.: DNP.
- FGN (Fiscalía General de la Nación) (marzo, 2014). *Estadísticas de Justicia y Paz*. Bogotá, D. C.: FGN.
- FIP (Fundación Ideas para la Paz) (agosto, 2013). Disponible en <http://www.ideas-paz.org/publications/posts/515>
- FIP (2014). *Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia*. Bogotá, D. C.: FIP.
- Jaramillo, S. (2013). *La paz territorial*. Bogotá, D. C.: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- MinDefensa (Ministerio de Defensa Nacional) (2011). *Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza*. Bogotá, D. C.: MinDefensa.
- 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., y 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, septiembre 1). Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <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.: Sistema de Naciones Unidas en Colombia y MADS.
- Unidad de Restitución de Tierras (2014, marzo 1). *Informe de rendición de cuentas a marzo de 2014*. Disponible en [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) (octubre, 2014). *Informe de Rendición de Cuentas*. Bogotá, D. C.: UARIV.
- Villa, E.; Restrepo, J. A. y Moscoso, M. (2014). Crecimiento económico, conflicto armado y crimen organizado, evidencia para Colombia. En M. A. Arias; A. Camacho; A. M. Ibáñez; D. Mejía y C. Rodríguez, *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿Cómo construir un posconflicto sostenible?* Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.
- Yuval-Davis, N. (2011). *Power, Intersectionality and the Politics of Belonging*. Working paper núm. 75. Aalborg: Institut for Kultur og Globale Studier.







# Colombia equitativa y sin pobreza extrema



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

**Plan Nacional de Desarrollo  
2014-2018**

## 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, en especial en el periodo 2010-2014. En efecto, en este periodo 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 (Ferreira y Meléndez, 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 periodo comprendido entre 2010 y 2012 pasó de 16,3 a

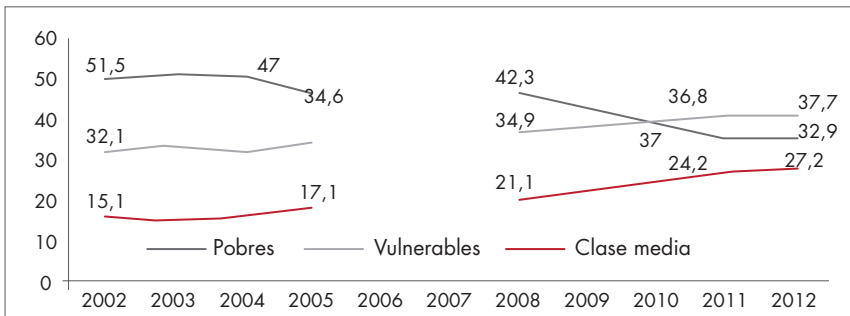
<sup>1</sup> El Banco Mundial define 4 grupos o clases sociales: pobres son los individuos cuyo ingreso *per capita* del hogar es de menos de US\$ 4 en paridad de poder adquisitivo (PPA), vulnerables son los que tienen un ingreso *per capita* del hogar entre US\$ 4 y US\$ 10 PPA, y clase media los que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

17,0 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).

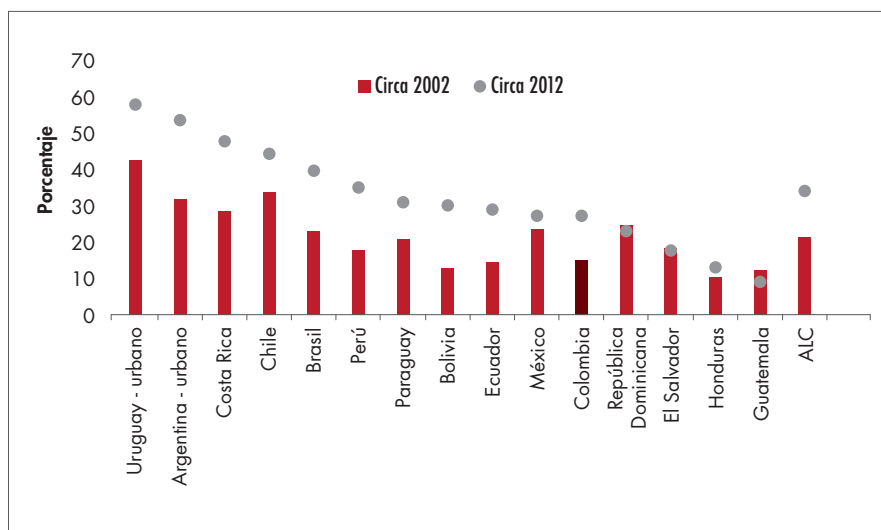
En este sentido, la evidencia estadística muestra una evolución favorable y enfatiza la necesidad de un esfuerzo explícito que mantenga, e incluso acelere, dicha tendencia. Como se observa en el gráfico III-1, la reducción de la pobreza fue de 18,6 p. p. entre 2002 y 2012, en tanto que el aumento de 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 periodo. 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 por 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 de desempleo dos veces mayores que las del resto de la población productiva.

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. Frente al resto de las economías de la OCDE, Colombia tiene un elevado índice de desigualdad del PIB *per capita* 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. Con 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, Indicadores básicos de tecnologías de la información y las comunicaciones en hogares y microestablecimientos, 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. Así mismo, 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 (pp. 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 y 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 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. Objetivos 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 (Sisbén), 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 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, Forero y Pardo, 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 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 6 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 4 años, expresados en la conformación de un fuerte esquema de trabajo intersectorial, una articulación nación-territorio que

cubre la cuarta parte de los municipios del país y un aumento de cobertura de atención integral en más del 86 %, 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 y Adolescencia liderada desde el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el cual deberá 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 (MADR), 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, 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>2</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 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,

---

2 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).



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.
- 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

\* Línea de base 2013.

## Bibliografía

- Acosta, O. L.; Forero, N. y Pardo, R. (2014). *Diagnóstico sobre el sistema de protección social colombiano y las principales acciones que se deben realizar para su ajuste y modernización*. Bogotá, D. C.: Informe final, Convenio Cepal-DNP.
- Banco Mundial (2006). *Informe de Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*. Bogotá, D. C.: Banco Mundial, Mayol Ediciones y Mundi-Prensa.
- Banco Mundial (2014). *Toward Shared Prosperity in Colombia*. Notas de Política. Bogotá, D. C.: Banco Mundial.
- Bloom, D.; Canning, D. y Sevilla, J. (2003). *The demographic dividend: A new perspective on the consequences of population change*. Santa Mónica, CA: Rand Corporation.

- Castellanos, D. (2012) *¿Qué es la justicia? Una defensa del bien común desde la justicia distributiva*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012). *Cambio Estructural para la Igualdad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal (2013). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011*. Bogotá, D. C.: BID-Cepal.
- Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario (2014). *Índice Departamental de Competitividad 2014*. Bogotá, D. C.: .Puntoaparte Bookvertising.
- Dixon, S. (2003). Implications of population ageing for the labour market. *Labour Market Trends*, 111(2), 67-76.
- DNP y BID (Departamento Nacional de Planeación y Banco Interamericano de Desarrollo) (2014). *Impactos económicos del cambio climático en Colombia*. Bogotá, D. C.: Síntesis.
- Easterly, W (2002). *The Elusive Quest for Growth: economists 'adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge, MA: MIT.
- Ferreira, F. y Meléndez, M. (2012). *Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010. Misión de Equidad y Movilidad Social-DNP*. Documentos CEDE 40. Bogotá, D. C: Ediciones Uniandes.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2010). *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class Is Latin America?* OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/leo-2011-en>
- OCDE (2013). *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*. Recuperado de [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*. París: OECD Publishing.
- Rawls, J. (2004). *Liberalismo político*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Sen, A. (1999). *Commodities and capabilities*. Delhi: Oxford India Paperback.





# IV

## Colombia, la más educada



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

**Plan Nacional de Desarrollo  
2014-2018**

## A. Diagnóstico

Colombia ha logrado en los últimos 4 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 5 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°, y el aumento de frecuencia de aplicación de estas pruebas en los grados 5° y 9°, 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 7 p. p., 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 (PAE), que actualmente entrega más de 4 millones de raciones diarias con una inversión superior a los \$ 760.000 millones anuales.

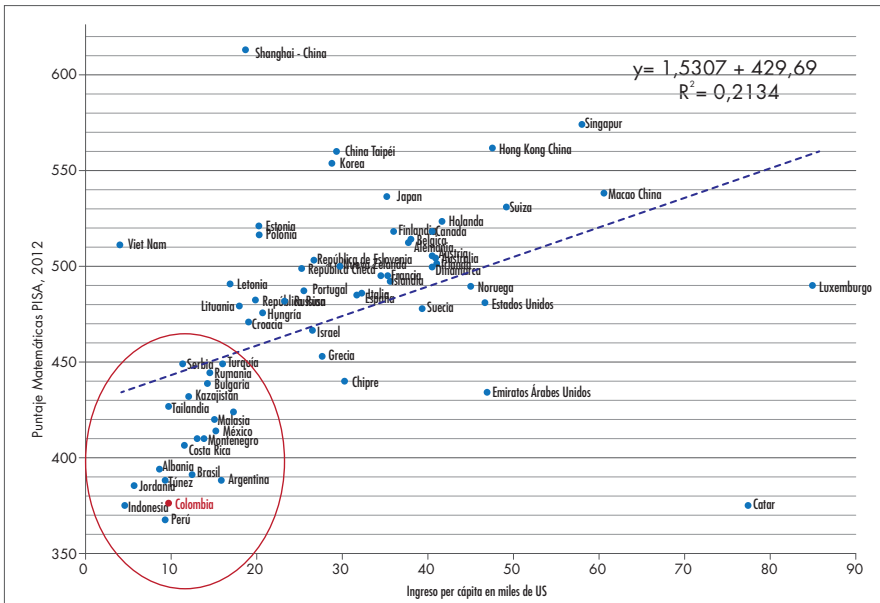
En educación superior, el avance fundamental fue el acelerado crecimiento en la cobertura que pasó de 37,1 % en 2010 a 45,5 % en 2013, lo que hizo que alrededor de 400.000 jóvenes accedieran a la educación superior. Estos esfuerzos han sido focalizados, pues 60 % de estos nuevos estudiantes provienen de hogares cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos mensuales. El aumento en cobertura estuvo acompañado de una caída de más de 3 p. p. 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 3 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 capita* similar, incluso de América Latina (gráfico IV-1).

**Gráfico IV-1**

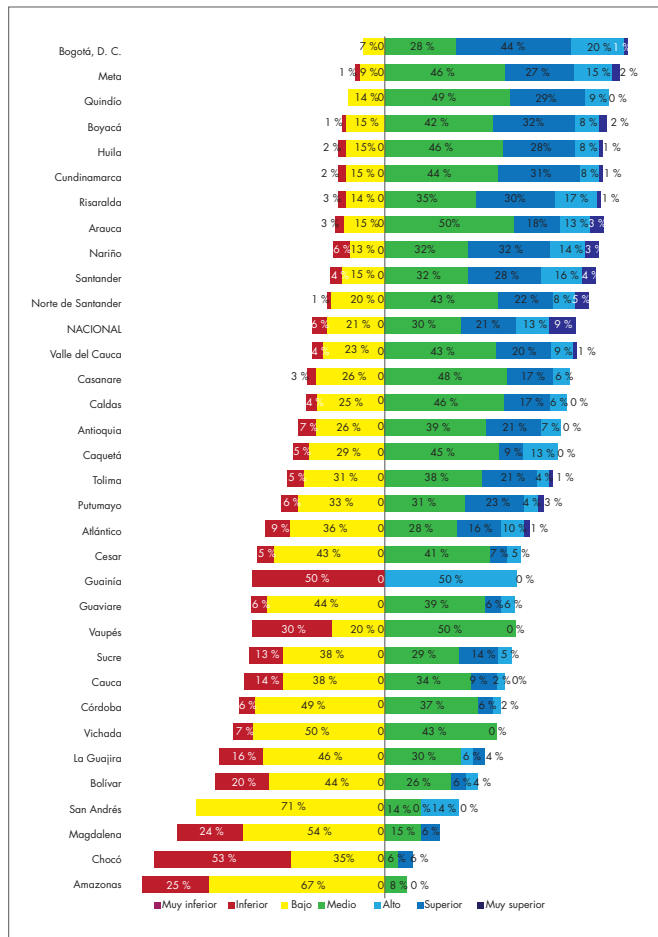
**Resultados de las pruebas de matemáticas PISA 2012 e ingreso por habitante**





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 5 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 p. p. 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 y 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,

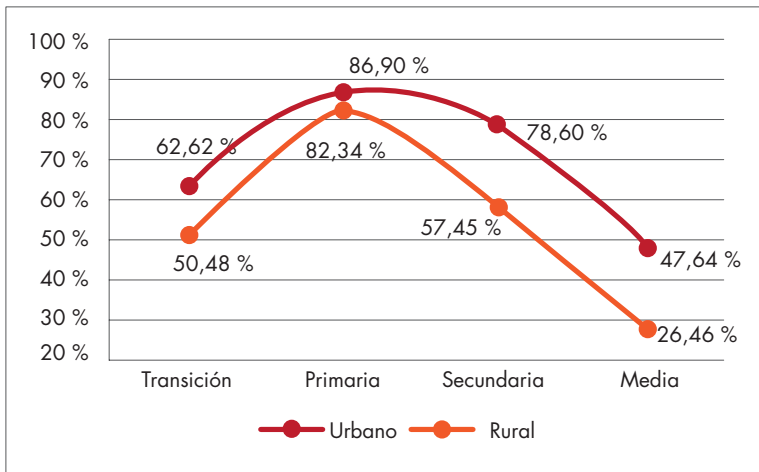
---

<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.

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 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 (MEN).

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 p. p. 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 a 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

---

2 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.

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.

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 culturales y actitudinales 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.

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. Objetivo 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

---

<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.

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 5 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 articulará con el Sistema Educativo Nacional y su implementación deberá contener una perspectiva de atención integral. Para potenciar el desarrollo de los niños de 5 años y menos, se proponen 4 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 (MEN) 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 MEN, implementará el Sistema de Seguimiento Niño a Niño en primera infancia, para que en los próximos 4 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 MEN 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 “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

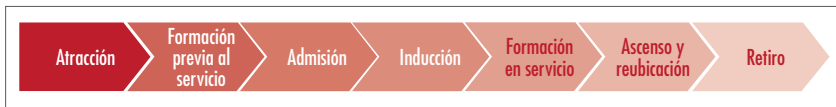
Para consolidar a Colombia como el país más educado en América Latina, uno de los objetivos fundamentales del sector educativo debe ser mejorar las competencias y los resultados de los estudiantes en las áreas de matemáticas, ciencias y lenguaje. En este sentido, numerosas investigaciones (Avendaño *et 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: MEN.

## 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; 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 (Holland, 2012).

Se entiende por jornada única una duración de al menos 6 horas para preescolar y al menos 7 horas para básica y media (u 8 horas incluidos tiempos de receso entre clases), 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 tenida 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 MEN, 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 4 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 (MEF) 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 MEN y el DNP definirán y estimarán una canasta educativa integral *per capita* para preescolar, básica y media, 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, y deberá tener en cuenta las diferencias entre aglomeraciones, ciudades intermedias, zona rural y zona rural dispersa.
- **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) u otros indicadores que se incluyan en el Índice Sintético de Calidad de la Educación 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 MEN 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. Estas acciones deben estar orientadas a generar un modelo de educación rural que responda a la dispersión de la población, a la oferta y necesidades de servicios complementarios (ej., transporte y alimentación) y a las necesidades de desarrollo del campo colombiano, lo cual implica no solo formación académica sino también la formación en competencias transversales y técnicas, con esquemas de enseñanza flexibles que respondan a las dinámicas de la población rural. La definición de este nuevo modelo deberá tener en cuenta los aprendizajes obtenidos por el país en múltiples experiencias recientes (ej., evaluaciones de los MEF o del Programa de Educación Rural) y buscar la articulación de diversos sectores para su diseño e implementación.

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 MEF 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 MADR 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 PAE. Así mismo, con el fin de hacer más eficiente la asignación del presupuesto de inversión nacional para el PAE, el MEN 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 2 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 3 instrumentos:

- **Implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones:** el MEN 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 (MinTrabajo). 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 MEN, 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 MEN 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 MEN, el MinTrabajo 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 MinTrabajo 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. Esta financiación adicional para atender necesidades puntuales de las IES no deberá afectar la base presupuestal. 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, estas 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 (Fodeseop). En el caso particular de las universidades públicas, se desarrollarán planes de fomento a la calidad, que permitan a estas instituciones acceder a asistencia técnica por parte del MEN para el fortalecimiento en aspectos de gestión y de calidad, y que promuevan el uso de recursos por resultados. Como insumo para mejorar el esquema de financiación de estas universidades, el MEN y el DNP definirán una canasta de educación superior integral *per capita*, que deberá ser actualizada periódicamente y deberá tener en cuenta las diferencias entre aglomeraciones, ciudades intermedias, zona rural y zona rural dispersa.

- **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. Igualmente, se desarrollarán mecanismos para facilitar el pago de los créditos de los estudiantes y se promoverá la formación en áreas que respondan a la vocación de desarrollo y productiva de la regiones a las que pertenecen. 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 MEN 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 MEN 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 MEN 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 MEN adelantar el plan de reubicación de los docentes, con el fin de asegurar que todos los niños de 6° a 11° tengan acceso a mínimo 3 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 MEN 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° a 11°. Además, se realizarán dotaciones de materiales de apoyo a la enseñanza del inglés para primaria, especialmente para los grados 4° y 5°.

### 3. Evaluación de docentes y estudiantes

Se administrará en las entidades territoriales certificadas en educación un nuevo examen de inglés que mida todas las habilidades comunicativas, incluidas 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 9, con el fin de tener información temprana sobre los avances en aprendizajes de inglés y así poder ofrecer durante los 2 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 MEN entregará kits básicos para inglés en primaria y ubicará maletas de recursos tecnológicos para docentes de inglés en secundaria 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 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 MEN 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. y Vever, F. (2015a). *Understanding student performance beyond traditional factors: Evidence from PISA 2012 in Latin America*, Development Centre Working Paper. París: OCDE.

Avendaño, R.; Nieto Parra, S.; Ñopo, H. y Vever, F. (2015b). *Vocational education in Latin America: Is the story different?* Development Centre Working Paper. París: OCDE.



- Barrera, F.; Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y propuestas. Misión de Movilidad*. Documentos CEDE 41. Bogotá, D. C.: Ediciones Uniandes.
- Bernal, R. y Camacho, A. (2012). *Política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Misión de Movilidad*. Documentos CEDE 33. Bogotá, D. C.: Ediciones Uniandes.
- 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: Banco Mundial.
- Cerdan-Infantes, P. y Vermeersch, C. (2007). *More Time is Better: An Evaluation of the Full-Time School Program in Uruguay*. World Bank Policy Research Working Paper 4167. World Bank.
- Cerlac (Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe) (2012). *Comportamiento del lector y hábitos de lectura*. Bogotá, D. C.: Cerlac.
- 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.
- Corpovisionarios (2009). *Santa Marta Legal y Cooperadora*. Recuperado de <http://corpovisionarios.org/index.php/es/santa-marta>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (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 (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.: DNP.

- DNP (2014, julio). *Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes* (Documento CONPES 173). Bogotá, D. C.: DNP.
- DNP y Econometría (2014). *Evaluación de la Estrategia de Articulación de la Educación Media con la Educación Superior y la Formación para el Trabajo*. Bogotá, D. C.: DNP, mimeo.
- DNP; G Exponencial y Cinde Consultores (2013). *Evaluación de operaciones y resultados para determinar el grado de efectividad del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*. Bogotá, D. C.: DNP.
- Econometría (2012). *Estudio de marco de financiamiento de la educación media en Colombia*. Bogotá, D. C.: MEN.
- 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, D. C.: Punto aparte.
- García, S.; Fernández, C. y 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 núm. 7.
- Gaviria, A.; Páez, G. y Toro, J. (2013). Cobertura y calidad en la educación superior en Colombia. En Orozco, L. (Comp.) *La educación superior: retos y perspectivas* (pp. 79-120). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.
- Hincapié, D. (2014). *Do longer schools days improve student achievement? Evidence from Colombia*. Inédito.
- Holland, P. (2012). *América Latina: ¿Es muy corta la jornada escolar?* Recuperado de <http://blogs.worldbank.org/latinamerica/es/am-rica-latina-es-muy-corta-la-jornada-escolar>
- Icfes (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior) (2013). *Examen de Estado de la educación media. Resultados del periodo 2005-2009*. Bogotá, D. C.: Icfes.
- Melo, L.; Ramos, J. y Hernández, P. (2014). *La educación superior en Colombia: Situación actual y análisis de eficiencia*. Borradores de Economía, núm. 808. Bogotá, D. C.: Banco de la República.

- MEN (Ministerio de Educación Nacional) (2014). *Informe de gestión 2010-2014. Educación de Calidad: El Camino para la Prosperidad*. Bogotá, D. C.: MEN.
- MEN (2014). *Colombia la más educada en 2025. El propósito nacional para la equidad y la paz*. Bogotá, D. C.: mimeo.
- Montoya, J. y Escallón, E. (2013). La calidad de la educación superior: ¿recursos, actividades o resultados? En Orozco, L. (Comp.) *La educación superior: retos y perspectivas* (pp. 379-417). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.
- 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. Recuperado de <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 (Vol. I), PISA, OECD Publishing, París. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en>
- OCDE y Banco Mundial (2012). *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia*. París: OCDE y Banco Mundial.
- Saavedra, J. y Medina, C. (2012). *Formación para el trabajo en Colombia. Misión de Movilidad*. Documentos CEDE 35. Bogotá, D. C.: Ediciones Uniandes.
- 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. y 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* (pp. 273-306). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.





# Competitividad e Infraestructura Estratégicas



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

**Plan Nacional de Desarrollo  
2014-2018**

Durante los últimos 4 años, el país tuvo un crecimiento promedio cercano al 5,0 %, 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 en 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 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: 1) Incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo. 2) Contribuir al desarrollo productivo y la solución de desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación. 3) Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad. 4) Proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial. 5) Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional.

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 este capítulo se plantean, pues, objetivos en 5 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 (SNCel):

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.

---

1 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” (p. 1).



4. Las intervenciones en mercados, como los beneficios tributarios, consistentes con una política de competitividad moderna, deben ser horizontales 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 efectiva.
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 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 11 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.

---

2 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, 2013).

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; de igual forma, 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 y 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 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 y 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

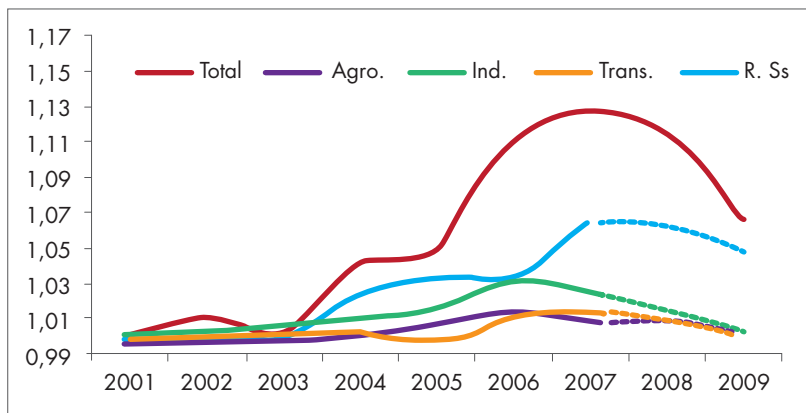
### 1. Desarrollo productivo

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 *et al.* (2013) muestran 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 esta variable 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 6 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 4 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

3 De acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).

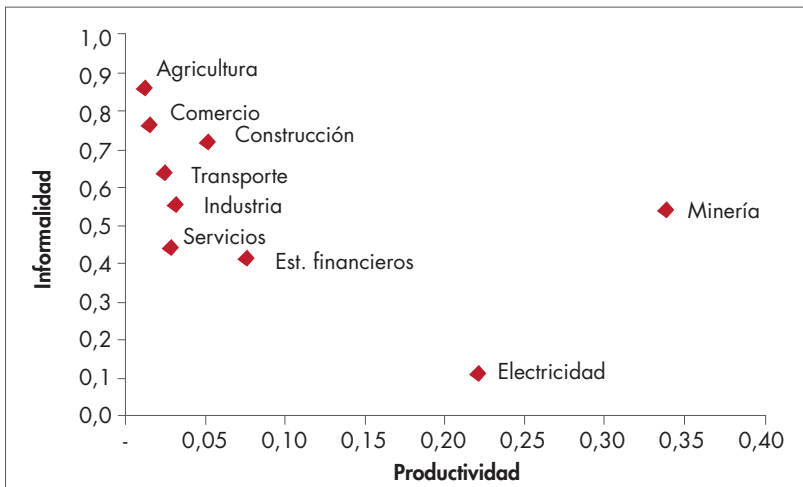
turismo y la industria de viajes. Entre 2010 y 2013, en promedio, el país ha sido destino receptor de más de 3.000.000 de viajeros extranjeros por año y ha recibido, por este concepto, USD\$ 12.877 millones en divisas en todo el periodo.

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. Además en el periodo 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 230 %. 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 1.133 %. 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

---

4 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 5 posiciones en el contexto latinoamericano y las primeras 10 posiciones del escalafón a nivel global.

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 10 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.

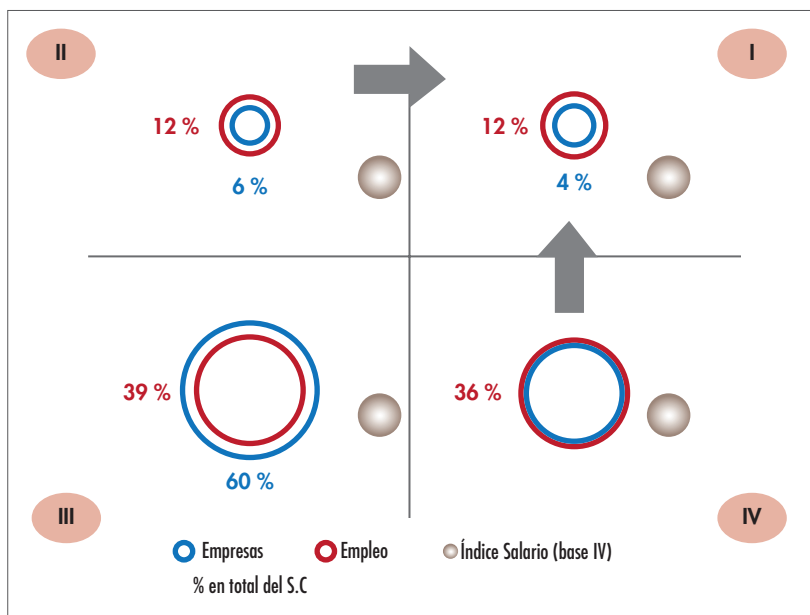
En la experiencia adquirida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) en la ejecución de la política de turismo, se identificaron los siguientes problemas relacionados con el desarrollo de la actividad y su materialización en las regiones: 1) baja calidad de los servicios turísticos 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 MinCIT.

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.

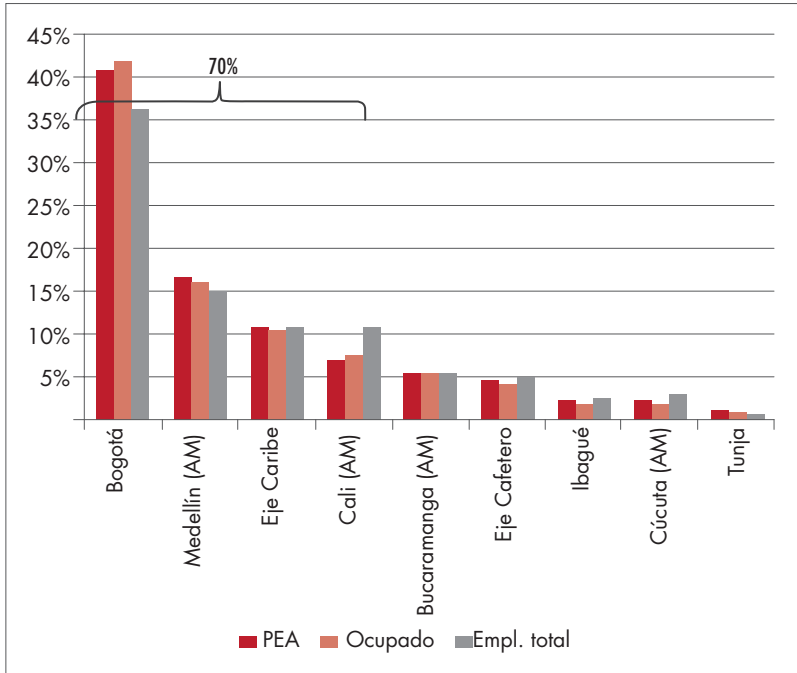
**Gráfico V-3**  
**Análisis de clústeres en Colombia<sup>5</sup> (Modelo de Porter)**



Fuente: Misión del Sistema de Ciudades, 2012.

5 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.



**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 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 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, 3—. 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 capita*, 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, 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 propiedad intelectual. 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 (SGR), 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 3 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 otros países de la región como Brasil, México o Chile. El nivel de inversión (MinTIC, 2011) en el sector TIC, como porcentaje del PIB, era muy inferior (0,6 %) al promedio de los países con PIB *per capita* 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 5 a 9 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

6 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).

7 El porcentaje de hogares con computador en Colombia era 23 %, mientras que en Chile este porcentaje era 61 %, México 28 % y Brasil 42 % (MinTIC, 2011).

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 4 el promedio de niños por terminal (computadores, tabletas) en las escuelas públicas.<sup>8</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>9</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>10</sup>

Por su parte, Colombia cuenta con un gasto *per capita* en *software* promedio de 6 dólares, mientras que países como México gastan 12 dólares, Japón 116, Estados Unidos 438 y Suiza 911.<sup>11</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>12</sup> y su uso enfocado a aplicaciones poco productivas, las cuales representan el 60 % de las descargas, contra un 20 % de las consideradas productivas.

8 Fuente: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

9 El gasto en TIC per capita 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").

10 FITI (2013) Plan de Mercadeo y Ventas de *Software* y Servicios.

11 IDC (International Data Corporation) (2014) cálculos propios.

12 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.

En materia de Gobierno electrónico, Colombia mantuvo la posición número 11 en el Índice de Participación Electrónica<sup>13</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>14</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 los hogares y el 87 % de los micro-establecimientos que no cuentan con conexión a internet manifiestan no poseerla por no considerarla necesaria.<sup>15</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>16</sup> lo que excluye a un gran número de usuarios que no comprenden ese idioma.<sup>17</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 del servicio de internet.<sup>18</sup> Asimismo, el

13 Resultados de Naciones Unidas para 2014 (UNDESA).

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

15 DANE, Indicadores básicos de tecnologías de la información y las comunicaciones en hogares y microestablecimientos, 2013.

16 Unesco. Iniciativa B@bel. Disponible en [www.unesco.org/webworld/babel](http://www.unesco.org/webworld/babel)

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

18 Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

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>19</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>20</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 la 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>21</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>22</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.

19 Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

20 Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

21 Datos y cifras relevantes de las TIC (2013). Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

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

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 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 autocontenidas 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 (Bolbotín, Bonifaz y García, 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 de la construcción 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>23</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>24</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

23 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.

24 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.

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-Chiriguana 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 movilizaron 119,5 millones de toneladas, en 2013 se movilizaron 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 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 5 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 4 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 km 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 MinTransporte, 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 9 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 la reconstrucción de los impactos que generó el fenómeno de la Niña en los años 2010-2011, el MinTransporte presentó ante el Fondo de Adaptación inversiones por \$ 2.1 billones, con los cuales se vienen 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>25</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>26</sup>, y consecuentemente el incremento del uso de vehículo privado, que ha pasado en este mismo periodo del 18 % al 29 %<sup>27</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.

A lo anterior se suma que algunas metas como la reducción de sobreoferta<sup>28</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

25 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.

26 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 1 a 2 p. p.; 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.

27 Datos para Cali, Bogotá, Cartagena, Medellín, Barranquilla, Ibagué, Bucaramanga, Valledupar, Pereira y Manizales.

28 La estructuración de los sistemas prevé acciones por parte de las administraciones locales, tales como la

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.

---

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.

Asimismo, no se han dado procesos adecuados de coordinación entre las diferentes modalidades de transporte, situación que redundó en que la prestación del transporte público intermunicipal, transporte individual y el transporte especial en las zonas urbanas se haya convertido en una 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>29</sup> (Franco, 2012; DNP, 2012, 2013; Popayán, 2013; DNP y PNUD, 2007), cuyas iniciativas de promoción más exitosas se pueden observar en ciudades como Montería,<sup>30</sup> Medellín,<sup>31</sup> y Bogotá,<sup>32</sup>

29 Datos para las ciudades con sistemas de transporte en implementación.

30 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.

31 Campañas de pedagogía *Manual del ciclista urbano*; campaña Feria de las Flores a Ritmo de Bicicleta; colectivos de ciclosuuarios; 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.

32 Sistema de bicicletas públicas de Bogotá, Programa rutas seguras en ciclorrutas y bicarriles, Día sin Carro, creciente red de vías exclusivas, jornadas de ciclovia dominical y nocturna, campañas de pedagogía a ciclosuuarios; numerosos colectivos de ciclosuuarios.

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>33</sup> (MinTransporte, 2014a). 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.

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, MinTransporte, 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 (ANSV) mediante la Ley 1702 de 2013, así como la actualización y ajuste del Plan Nacional de Seguridad Vial<sup>34</sup>, en el cual se incluyeron las estrategias a seguir para fortalecer la Política Nacional de Seguridad Vial.

33 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>).

34 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".



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.

## 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 IED, la cual pasó de 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 SGR, han facilitado la ejecución de proyectos de desarrollo territorial a lo largo del país.

En este mismo año 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 15 años, con un total de 2.445 miles de barriles (mbbl), 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>35</sup> no se ha visto compensada totalmente por nuevos descubrimientos, lo que ha ocasionado una reducción progresiva de la cantidad disponible.<sup>36</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.

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

35 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.

36 Conforme a las declaraciones de producción del año 2014, se espera que en los próximos 4 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 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 refinерías 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>37</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 5 años con los proyectos existentes y los que van a entrar en operación en ese periodo, aun en periodos de hidrologías críticas. El 40 % de la energía firme del sistema se encuentra respaldada por plantas de generación térmica, las cuales se han visto limitadas a utilizar combustibles líquidos,<sup>38</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 5 años, y un mejoramiento de las condiciones de 30 de las 39 cabeceras municipales

37 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 núm. 06-2014. Fecha de elaboración: 5 de septiembre de 2014.

38 Conforme a la Energía Firme para el Cargo por Confiabilidad (ENFICC), declarada por los agentes para el periodo diciembre de 2014-noviembre de 2015.

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 5 años ascienden a \$ 5 billones, con un costo de aproximadamente \$ 10 millones por nuevo usuario atendido.<sup>39</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 (PGN). 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 ferróníquel 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. De la misma forma, 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.

---

39 Cifras tomadas del Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica (PIEC) realizado por la UPME.

La inexecutable 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 solo 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 5 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>40</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 MinCIT 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 MADR 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, 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 3 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.

---

40 Como por ejemplo: Organización Mundial del Comercio (OMC); OCDE; Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC); Trade in Services Agreement; Oficina Internacional de Pesas y Medidas (Bureau International des Poids et Mesures); Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.



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 MinCIT 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 vigentes de libre comercio, el MinCIT, 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.

Para el quinto componente 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 “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.<sup>41</sup>

Finalmente, el séptimo componente destaca la necesidad de brindar información relevante y acompañamiento técnico a los exportadores de servicios el MinCIT. 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 destino 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.

## **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

<sup>41</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).

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, Gutti, y Le Clech, 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>42</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, vigilancia y prospectiva tecnológica, entre

42 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.

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 *spin off* corporativos o incluso acompañando salidas a la bolsa de valores. Además, con el fin de brindar a las mipymes 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 mipymes. 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 MinCIT creará un programa para el desarrollo bajo en carbono, mediante el cual se les proveerá a las empresas pertenecientes a 4 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 MinCIT, 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 MinCIT 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 MinCIT 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 MinCIT 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 9 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 MinCIT 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 MinCIT 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 3 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>43</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

43 "(...) por norma de derecho sustancial se entiende la que declara, crea, modifica o extingue derechos u obligaciones". (Sentencia núm. 11001-03-15-000-1999-00156-01(S) de Consejo de Estado, Sección Primera, 4 de octubre de 2005).

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 MinCIT 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 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 MinTrabajo, en coordinación con el MEN, 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 MinTrabajo, 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 “Movilidad Social”.



Respecto al segundo componente, de atracción de IED, se tienen 3 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 MinCIT, Colciencias y el DNP establecerán los lineamientos de política que permitan que los parques científicos, tecnológicos y de innovación <sup>44</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.

---

44 Los parques científicos, tecnológicos y de innovación se entenderán como zonas geográficas especiales destinadas a promover la innovación basada en el conocimiento científico y tecnológico y a contribuir a la productividad empresarial y la competitividad regional.

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 MinCIT trabajará, en primera instancia, en el mejoramiento de la competitividad para el desarrollo turístico regional. Para este fin, consolidará los 7 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 3 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 MinCIT 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, Quindío, Cesar y La Guajira. 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.

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 inclusión financiera 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 inclusión financiera y profundización del mercado de capitales, entre 2014 y 2018 Colombia incrementará del 71,5 % al 84 % el número de personas incluidas financieramente, 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.

Así mismo, el Gobierno nacional propenderá por reducir el uso del efectivo en la economía mediante el incentivo y fomento al uso de los medios de pago electrónicos. Para ellos se buscará reducir la razón entre el efectivo en la economía y el agregado monetario M2, pasando de un promedio de 11,7 % en 2014 a 8,5 % en 2018. Adicionalmente, se establecerán mecanismos de medición que permitan hacer seguimiento a la migración de transacciones en efectivo a transacciones electrónicas. En desarrollo de la estrategia se buscará que el Estado ejerza un rol de liderazgo como agente económico, de tal manera que todas las entidades que hacen parte de la Administración Pública contribuyan a incrementar los niveles de uso y aceptación de medios de pago electrónico.

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 mobiliarias, 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 MinCIT, 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 la 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 (AGN) y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). Estos procesos, acciones y proyectos serán fortalecidos gracias a los recursos que el MinCultura 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 MinCIT, Colciencias y el DNP 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)

ejercherà 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.

En el marco de este SNCCTI, el Gobierno nacional definirá el rol de las comisiones regionales de competitividad, explorando mecanismos para que cuenten con participación en los procesos de evaluación y aprobación de los proyectos de interés regional que sean presentados ante cualquier fuente de financiación.

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 (DPS) 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 MinCIT recupere su liderazgo, autonomía y decisión sobre la política pública de turismo y sobre la asignación de recursos del PGN 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 MinCIT será el líder de la política de emprendimiento y prestará apoyo técnico a los otros ministerios y al 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 (USD millones FOB)	16.363	21.000
Exportaciones de servicios (USD millones)	6.937	9.000

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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Empresas innovadoras	1.983	2.700

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Empresas que crecen por encima de la rentabilidad de su sector	960	1.500

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Ingresos por concepto de las cuentas de viajes y transporte de pasajeros (USD\$ millones)	\$4.980	\$6.000

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Empresas productoras cinematográficas fortalecidas	8	10

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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 4 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 “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 MEN 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 MADR 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 3 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 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 3 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	69 %	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

### Objetivo 3. 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 4 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 (MinTIC) 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 MinTIC 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 DNP 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 MinTIC 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.

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 (OCDE, 2014a).

Se promoverá también que cada una de las entidades estatales, del orden nacional y territorial, cuenten con un líder<sup>45</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.

---

45 Gestor del conocimiento, lo de menos es la tecnología, Martín Vega, MinTIC, 2013.



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 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 MinTIC, 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 MinTIC llevará a cabo convocatorias nacionales para empresas, con el objeto de financiar el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales con enfoque social, y se promoverá el uso de aplicaciones de *software* libre en las instituciones de educación pública del país.

El MinTIC apoyará: 1) al Ministerio de Salud y Protección Social en el desarrollo de programas que permitan implementar la historia clínica digital, en el marco de 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>46</sup>, hecho que se demuestra con una tasa promedio de crecimiento anual del 11 %<sup>47</sup> en los últimos 10 años. Se estima que aproximadamente el 91 %<sup>48</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. Así mismo, el número de países que invierten en este sector sigue creciendo (OCDE, 2014b, p. 11) 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.

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 DNP y el MinTIC 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

---

46 State of the satellite Industry report, septiembre de 2014.

47 Ibidem.

48 Ibidem.

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 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 MEN (véase el capítulo “Movilidad Social”).

En segunda instancia, el MinTIC, en conjunto con el MinTrabajo, 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 potencializará el programa de Redvolución, mediante la incorporación de estudiantes voluntarios de grado 10° y 11°. 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 (PNCVA) 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 potencializará 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 (APP), 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 eficiencia de los servicios TIC, 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, periodos de sus miembros, funciones, presupuesto, adecuación de planta y estructura. En este mismo sentido, se adelantarán las acciones necesarias para mejorar los niveles de eficiencia y calidad de los servicios TIC, fortaleciendo las herramientas de vigilancia y control, actualizando y armonizando el régimen sancionatorio administrativo aplicable a este sector, así como el fomento a la transparencia y la información por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que permitan al usuario comparar los resultados de calidad del servicio.

Así mismo, el Gobierno nacional, a través del MinTIC, 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. Se formularán políticas encaminadas a armonizar y simplificar los trámites administrativos necesarios para agilizar el despliegue de infraestructura en los diferentes entes territoriales y se reglamentarán las condiciones para

la compartición de infraestructura de telecomunicaciones, estableciendo procedimientos expeditos para tales fines. Esto contribuirá a que los ciudadanos gocen del derecho al acceso a los servicios públicos de TIC provistos, con adecuados niveles de cobertura y calidad.

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. Igualmente, la Agencia Nacional del Espectro (ANE) expedirá las normas relacionadas con las emisiones radioeléctricas para el despliegue de antenas de comunicaciones, teniendo en cuenta, entre otros, criterios técnicos de potencia máxima de las antenas y para la preservación de la salud de las personas. Además, en línea con esta política, la ANE, en coordinación con las entidades correspondientes, adelantará campañas de divulgación y estudios sobre las señales radioeléctricas y la salud humana.

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 y las concesiones de espacios de televisión del canal nacional de operación pública.

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. 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 MEN, el MinTIC 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 ( <i>software</i> , 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	24

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



Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Entidades de la Administración Pública del orden nacional y territorial que publican servicios interoperables en la plataforma del Estado	6	120

## Usuarios

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 por el programa Redvolución	13.390	604.000
Descargas del <i>software</i> ConverTIC	100.000	400.000
Personas teletrabajando en el país	31.553	120.000

## 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	46,3 %	63 %
Acceso a internet en mipyme	60,6 %	70 %
Municipios con cobertura tecnología 4G (alta velocidad inalámbrica)	51	1.115
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)	63 %	100 %

## Servicios

Meta intermedia	Línea base (2014)	Meta a 2018
Profesores y estudiantes con acceso a un equipo terminal	8.215.351	8.650.000

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Terminales comprados/subsidiados para escuelas, estudiantes o docentes	841.435	2.000.000
Docentes formados en TIC	73.060	318.000
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 7 corresponden a la infraestructura de transporte, y las 6 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 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 % (DNP, 2013a).

Al finalizar el cuatrienio, el país contará con más de 11.000 km de vías nacionales concesionadas, de las cuales 3.300 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, 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 continuara 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 MinTransporte adelantarán la priorización de los proyectos, teniendo en cuenta su evaluación socioeconómica y los cupos de gasto de mediano plazo del sector transporte. También 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>49</sup>

---

49 Con corte a diciembre de 2014.

## **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.) en la red nacional, secundaria y 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 desarrollo en la red terciaria a través de esfuerzos interinstitucionales que promuevan la utilización de mano de obra local, 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 podrá estructurar, durante el cuatrienio, un programa de mantenimiento sostenible a través de las APP. De igual forma, el Invías continuará atendiendo aquellos corredores que no sean objeto de este programa a través de contratos de obra pública.

Por otra parte se analizará la posibilidad de ampliación de los beneficios del Programa de Seguridad en Carreteras que en la actualidad adelanta el Invías, especialmente en lo necesario para su iluminación de vías y equipos de monitoreo para la Fuerza Pública, 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 MinTransporte 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 Inviás, Ferrovías transfirió a esa entidad la infraestructura férrea, entre ella diversos inmuebles que por su naturaleza fueron declarados patrimonio nacional por el MinCultura.<sup>50</sup> De acuerdo con la responsabilidad que le asiste al MinCultura y a los entes territoriales, resulta viable que los inmuebles que no se encuentran en operación sean transferidos por el Inviás 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 Inviás 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 APP 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

50 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.

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 MinTransporte, 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 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 Aeronáutica 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.



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 MinTransporte 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>51</sup> Con esto se mejorarán las ayudas a la navegación aérea para la operación desde aeropuertos domésticos, impulsando

---

51 Plan Nacional de Navegación Satelital que se enmarca en la Comisión Colombiana del Espacio (CCE) crea-

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 con la creación de la Agencia Nacional del Espacio.<sup>52</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 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

---

da 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.

52 En Suramérica los países que cuentan con agencias espaciales son Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú, Venezuela.

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 MinTransporte 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 planteó 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. 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 MADR, el MinDefensa y el MinTransporte 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.

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 MinTransporte 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 MinCIT. 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 MinCIT, y en el MADR, para 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 MinTransporte 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 APP 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 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, que 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 diálogo 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 3 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. 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.

De igual forma, con el fin de fortalecer la gestión de los riesgos asumidos por la Nación en los contratos de APP o concesión, se deberá flexibilizar el manejo de los recursos en el Fondo de Contingencias (FC), permitiendo el traslado de recursos entre riesgos de la misma subcuenta asociadas a los proyectos con aprobaciones de planes de aportes, para atender las necesidades prioritarias, asegurar el avance oportuno de los proyectos, evitar costos financieros por contingencias no pagadas a los concesionarios y evitar la acumulación de saldos ociosos. Independientemente del momento de los aportes al FC, se podrán atender a través de este las contingencias que se hayan materializado para los riesgos que tuvieron aprobado su respectivo plan de aportes.

### g. Acciones transversales

La estrategia de acciones transversales cuenta con 7 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 MinTransporte, 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 (MinTransporte, 2013a).

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 e interventoría como de construcción, eliminando barreras de entrada o desincentivos al desarrollo de la industria. 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>53</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>54</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.

53 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.

54 Debido a la textura abierta con la que fueron incorporadas en dicho Estatuto, se propician múltiples interpretaciones con un contenido subjetivo.

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.

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 estudiar los mecanismos actuales de financiación para generar propuestas innovadoras, entre otras, se analizará la viabilidad y condiciones para el cobro de valorización de vías nacionales.

Para el fortalecimiento de las nuevas unidades administrativas del sector transporte, el MinTransporte, 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. La UPIT deberá liderar los procesos de actualización y fortalecimiento del Plan Maestro de Transporte, facilitando la toma de decisiones por parte del MinTransporte 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 MinTransporte 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 <sup>(8)</sup>	48%	62%

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	180
Kilómetros de vías intervenidas bajo esquema de APP	6.595	11.968
Nuevos kilómetros de vías con rehabilitación y mantenimiento, Invías	0	400
Kilómetros de vías con pavimento, Invías	8.454	8.680
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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Toneladas de transporte de carga por los modos férreo, fluvial y aéreo (sin carbón) (millones)	1,4	2

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Obras de mantenimiento y profundización a canales de acceso, Inviás	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 terminadas, Aerocivil*	16	33
Intervenciones terminadas en mantenimiento de infraestructura aeroportuaria (iguales o superiores a \$ 800 millones)	82	137

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios beneficiados con intervenciones sobre su red de transporte regional	1.033	1.102

\*Meta sujeta la disponibilidad de recursos con que cuente el sector.

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Kilómetros de placa huella construida	500	1.800
Aeropuertos para la prosperidad intervenidos, Aerocivil	32	66

\*Meta sujeta la disponibilidad de recursos con que cuente el sector.

\*La línea base corresponde a los Aeropuertos Intervenidos en el cuatrienio 2006-2010.

## **h. Transporte Público de Calidad como eje estructurador de la movilidad**

La estrategia de Transporte Público de Calidad tiene 3 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>55</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 SITR<sup>56</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.

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

55 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.

56 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).

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. 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 MinTransporte evaluará y fortalecerá el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación del Transporte Urbano (SISETU), 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 municipales de Educación 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.

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. Asimismo, 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, SISTR 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 MinTransporte 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>57</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.

---

57 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.

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 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 MinTransporte, 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 la 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 MinTransporte.

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) a través del Sistema Inteligente

Nacional para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (SINITT), incorporando información de tránsito, transporte e infraestructura buscando mejorar la seguridad vial, disminuir la accidentalidad y el gasto público que se aporta a la movilidad.

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 MinTransporte 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 (MinTransporte, 2013b).

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 MinTransporte (MinTransporte, 2014b). Será de gran importancia el fortalecimiento de los sistemas de información administrados por el MinTransporte, 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 MinTransporte 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 MinTransporte 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 MinTransporte 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 MinTransporte 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 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.

Las tasas que se causen en favor de la ANSV 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 MinTransporte, en articulación con el MinEducación, 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 MinTransporte 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 MinTransporte 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 ANSV, con la formulación de esquemas de control que incrementen la capacidad del Estado para detectar infracciones y sancionarlas; el MinTransporte 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.

Dada la alta participación de las motocicletas en los índices de siniestralidad en el país,<sup>58</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 con discapacidad,<sup>59</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 MinTransporte, 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 MinTransporte, 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

58 El 44 % del total de las víctimas fatales.

59 Alrededor de 1.062.917 personas, que representan el 2,3 % de la población colombiana proyectada a 2013 tienen alguna 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 (MSPS, 2013).

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.

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 ANSV presentará una propuesta específica de regulación, para el análisis del MinTransporte.

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 MinTransporte.

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>60</sup>; y, 3) el fomento de las caminatas y el uso de la bicicleta en infraestructura segura.

---

<sup>60</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.

## 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 (MinTransporte, 2013a).

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 MinTransporte 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 “chatarización” y política comercial, se avanzará en la eficiencia y cobertura de los procedimientos de “chatarización” y se establecerán los requisitos para la prestación del servicio público de carga en el país y, considerando criterios técnicos, sociales y económicos.

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, MinTransporte y MinCIT, 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 MinTransporte, 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 MinTransporte, 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 (MinTransporte, 2014b).

Para la coordinación entre los actores, el MinTransporte continuará con la gestión de la iniciativa Inside (Integrador de Sistemas de Entornamiento), 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 MinTransporte; 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 (MinTransporte, 2014b).

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 10 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 Centroamérica 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, el golfo de Morrosquillo y La Guajira) e impulsar la ampliación o construcción de terminales portuarios en zonas portuarias con potencial de expansión (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 MinTransporte 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 MinTransporte 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 MinTransporte y la participación del MinAmbiente, la Dimar y el MinCIT, 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 MinTransporte 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, adscrita al MinTransporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, 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 se fortalecerá a través de la implementación de un rediseño organizacional y desarrollará 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, el trámite de informes únicos de infracción al transporte así como para mejorar la capacidad operativa, administrativa y sancionatoria de la gestión de supervisión. Estas herramientas estarán comunicadas entre sí, tanto al interior de la entidad como con el sector.

Igualmente, la Superintendencia de Puertos y Transporte, con el propósito de ejercer con mayor eficacia las labores de control y vigilancia sobre los organismos de apoyo al tránsito que impactan directamente los índices de accidentalidad en Colombia, producidos por la deficiencia en la educación de los conductores, su evaluación médica y la revisión de los vehículos, deberá expedir la reglamentación de las características técnicas de los sistemas de seguridad que deberán implementar los organismos de apoyo al tránsito, para que se garantice la autenticidad de los certificados que expide la Superintendencia de Puertos y

Transporte, en coordinación con el MinTransporte 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 Superintendencia de Puertos y Transporte deberá garantizar su sostenibilidad financiera a través del cobro de la contribución a todos los sujetos objeto de supervisión. La contribución está destinada a la recuperación de los costos de los servicios de vigilancia, inspección y control prestados por la Superintendencia de Puertos y Transporte 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 Superintendencia de Puertos y Transporte, 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 la inscripción de operador portuario por parte de la Superintendencia, como un trámite necesario para garantizar el pago de la contribución 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 Superintendencia de Puertos y Transporte, 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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Edad promedio de vehículos de transporte automotor de carga con peso bruto vehicular mayor a 10,5 toneladas	19	15

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Muertos en accidentes de tránsito	6.219	5.721

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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 3 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 (MME) 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 MME 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. 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. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) adoptará la guía ambiental para la adquisición de la sísmica marina y, el MME 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 MME 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>61</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

61 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.

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 (SGC), 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 MADS, desarrollarán investigaciones y gestión del conocimiento en materia de recursos naturales renovables, biodiversidad, servicios ecosistémicos y medio ambiente en áreas de interés hidrocarburífero.

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 MME 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 MME 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 MME reglamentará el uso de la Guía Única de Transporte de Gas Licuado de Petróleo para desincentivar el transporte ilegal de éste, y junto con 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 (MME) 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 MME 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.

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 Eléctricas (PRONE) destinados a la normalización de la prestación del servicio y mejorar el mecanismo para su asignación.
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 MME 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 MME, 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 3 meses de morosidad.

Respecto al alumbrado público, este se define como un servicio público no domiciliario, inherente al servicio de energía eléctrica, del que son responsables directos los distritos y municipios, dentro de criterios fijados por el Gobierno nacional en materia de cobertura, calidad, eficiencia energética y económica. Sus costos podrán ser recuperados mediante una contribución local con destinación específica, la cual remplazará el impuesto creado para Bogotá por la Ley 97 de 1913 y ampliado al resto del país por la Ley 84 de 1915.

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 este, 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 MME 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 Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC), del Centro Nacional de Despacho (CND) y del Liquidador y Administrador de Cuentas (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.

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 MME.

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. 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. 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 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 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>62</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.

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 MinTrabajo, 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

---

62 Adicionales a los proyectos de infraestructura de transporte contemplados en la Ley 1682 de 2013.

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 ANM 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). 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 (MADS) en articulación con el Ministerio de Minas y Energía (MME), 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 MME debe apoyar la construcción de un plan de educación sectorial en coordinación con los ministerios de Trabajo y de Educación Nacional, el 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 APP para la eficiencia energética.

Por otra parte, se requiere evaluar la implementación de un mecanismo de expansión que incentive la inversión en alternativas tecnológicas eficientes 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 una alternativa de solución para alcanzar la meta de universalización del servicio. Lo anterior, permitirá reducir la inversión requerida, minimizar el impacto sobre las tarifas en el ZNI 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. 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 SGC 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 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-costo 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 hidrocarbúferos 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 hidrocarbúferas. Posteriormente a la delimitación, en estas áreas no se suscribirán por la vía ordinaria contratos de concesión minera, ni contratos de exploración y producción 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 (CIPE), como espacio de articulación entre los sectores minero-energético, ambiente, interior y transporte, entre otros.

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 del sector de hidrocarburos, y se estructurará un plan de trabajo a 4 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 SGC, 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.

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 MME 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 SGC, 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 MADS. 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 MADS, en coordinación con el MME, 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 MADS en articulación con el MME 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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Producción promedio diaria de crudo (KBPD)	1.007	980

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos pozos exploratorios perforados	528	387
Kilómetros de Sísmica 2D equivalente	115.944	91.496

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos usuarios con el servicio de gas combustibles por redes	1.839.382	1.031.935

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos usuarios de gas natural	1.839.382	1.006.935
Nuevos usuarios de GLP por red	n.d.	25.000

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica con recursos públicos	56.140	173.469

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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 SIN pertenecientes a zonas anteriormente sin cobertura mediante planes de expansión de los distribuidores	0	113.072

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Capacidad instalada de fuentes no convencionales y energías renovables en el sistema energético nacional (MW)	9.893	11.113

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Producción anual de carbón (millones de toneladas)	85,50	102,50

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Plantas de beneficio de oro en títulos mineros que utilizan mercurio	n.d.	0

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Automotores utilizando energéticos alternativos	438.169	538.723

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Vehículos convertidos a GNV	438.169	537.899
Nuevos vehículos convertidos a GLP	n.d.	728
Nuevos vehículos utilizando energía eléctrica	n.d.	96

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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 Rrom, 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	MinTransporte
2	Formulación, estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura vial en territorios indígenas, conforme a la priorización realizada de manera concertada	MinTransporte

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
3	El Inviás y la Aerocivil, en el marco de sus competencias, podrá adelantar convenios interadministrativos con los cabildos, autoridades indígenas 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	MinTransporte
4	Construcción de obras de protección de orillas para la prevención de erosiones e inundaciones en comunidades indígenas ribereñas	MinTransporte
5	Tramitar ante FONTUR proyectos de construcción y mejoramiento de centros de etno-turísticos	MinCIT
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	MT
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	MinTIC
8	Garantizar el acceso a internet a través de la instalación, operación y administración de los centros de acceso comunitario a internet que el MinTIC 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	MinTIC
9	Apropiar recursos del MinTIC para que los centros educativos de comunidades indígenas, accedan integralmente al uso de las TIC	MinTIC
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	MME
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> </ul>	MinCIT
11	<ul style="list-style-type: none"> <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>	MinCIT
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	MADS, MinInterior
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

**254 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018:**  
**Todos por un nuevo país**

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
14	En la convocatoria general de formación de capital humano de alto nivel se incorporará un componente para pueblos indígenas, concertado con sus autoridades	Colciencias
15	Garantizar la participación efectiva y concertada de las comunidades y pueblos indígenas en el Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCTI) del SGR 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**

Num.	Estrategia	Institución responsable
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	El DNP incorporará las líneas de acción orientadas a la garantía de derechos colectivos del Pueblo Rrom en el Plan Nacional de Desarrollo	DNP
	Para los planes de desarrollo, departamentales y municipales, el DNP remitirá la directriz a las entidades territoriales en donde existe presencia de las Kumpaňy y organizaciones registradas ante el MinInterior para incluir con el enfoque diferencial la garantía de derechos para el Pueblo Rrom en los planes de desarrollo territoriales	DNP
3	El DNP 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 Kumpaňy y organizaciones registradas ante el MinInterior	MinInterior
	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 Kumpaňy registradas ante el MinInterior para el fortalecimiento de la atención y visibilización del Pueblo Rrom	
4	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.	MinRE/Cancillería
	Coordinar y articular un proyecto de fortalecimiento de desarrollo social y económico dirigido al Pueblo Rrom con presencia en zona de frontera	
5	Las metas acordadas con el Pueblo Rrom serán objeto de seguimiento durante los próximos 4 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 2014-2018. 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	DNP



### Metas e indicadores de producto y resultados concertados:

Una vez fueron acordados las metas e indicadores de los 58 acuerdos suscritos por el Gobierno nacional con el Pueblo Rrom, se procedió a clasificar las metas e indicadores de gestión y aquellos que se consideran de resultado y producto.

Para efectos del seguimiento, según lo previsto en el acuerdo número 58 de la matriz del acta de Consulta Previa, a continuación se presentan metas e indicadores de producto del capítulo "Competitividad e Infraestructura Estratégicas", a los cuales se les realizará seguimiento mediante el tablero SIMSEG dentro de la estrategia de Sinergia. El seguimiento a los indicadores de gestión correspondientes así como al componente presupuestal, se presentará dentro del balance de la estrategia de seguimiento en los informes anuales a realizar, de conformidad con el acuerdo suscrito.

A continuación las metas e indicadores de resultado y gestión por acuerdo:

Núm.	Estrategia	Metas	Indicadores	Institución responsable
2	El DNP 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 MinInterior	Inclusión de 11 delegados del Pueblo Rrom en los consejos territoriales de Planeación	Número de delegados del Pueblo Rrom en los consejos territoriales de Planeación incluidos. La Procuraduría General de la Nación desde el nivel central construirá una matriz para el seguimiento a los compromisos suscritos en el marco del PND 2014-2018, para esto el Pueblo Rrom reportará la información que considere pertinente por parte del pueblo apoyado por los personeros con presencia a las entidades territoriales	DNP
4	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	100% de las sesiones de comisiones regionales en las que participaron representantes de la comunidad Rrom	Sesiones de comisiones regionales en las que participaron representantes de la comunidad Rrom/ sesiones de comisiones regionales realizadas *100	MinRE/Cancillería

# Bibliografía

- Andi (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia) (2013). *Informe. Balance 2013 y perspectivas 2014*. Recuperado de <http://www.andi.com.co/cse/Documents/ANDI%20-%20Balance%202013%20y%20perspectivas%202014.pdf>
- 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)
- ANM (Agencia Nacional de Minería) (2013). *Resultados del Primer Corte Fiscalización Integral*. Bogotá, D. C.: ANM. Arenas, W. (2012). *Estudio sobre Conflictividad Minera*. Bogotá, D. C.: DNP, 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.
- Bolbotín, P. R.; Bonifaz, J. L. y García, G. G. (2012). *El financiamiento de la infraestructura: propuesta para el desarrollo sostenible de una política sectorial*. Santiago de Chile: Cepal.
- BP (enero, 2014). *BP Energy Outlook 2035*. Recuperado de <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/Energy-Outlook/EnergyOutlook-2035booklet.pdf>
- CCI (Cámara Colombiana de la Infraestructura) (noviembre, 2012). *Sistema Férreo Nacional*. Bogotá, D. C.: CCI.
- Clean Fuel Consulting (abril, 2014). *NGV Worldwide View and Trends into the Future*. XVII Congreso Naturgas, Cartagena, Colombia.

- Colombia, Presidencia de la República (agosto, 2014). *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)
- Concentra (julio, 2014). *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 (enero, 2014). *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 (marzo, 2014). *Informe PIB, IV-2013*. Bogotá, D. C.: DANE
- Devlin, R. y Mogueillansky, G. (septiembre, 2012). *What's New in the New Industrial Policy in Latin America? The World Bank Policy Research*. Working Paper 6191. Recuperado de [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/09/06/000158349\\_20120906172243/Rendered/PDF/wps6191.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/09/06/000158349_20120906172243/Rendered/PDF/wps6191.pdf)
- 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 (2011a). *Importancia Estratégica de la Etapa 1 del Programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad* (Documento CONPES 3705. Modificación a los documentos CONPES 3536 y 3553 de 2008). Bogotá, D. C.: DNP.

- DNP (2011b). *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 (Departamento Nacional de Planeación) (2013a). *Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: Cuarta Generación de Concesiones Viales*. (Documento CONPES 3760). Bogotá, D. C.: DNP.
- DNP (2013b). *Estudio de factibilidad y localización de una Plataforma Logística en el Magdalena medio*. Bogotá, D. C.: DNP-Advanced Logistics Group (ALG).
- DNP (2013c). *Línea base de movilidad en la ciudad de Pasto, en relación con 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 (agosto, 2013d). *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.: DNP.
- DNP (agosto, 2013e). *Plan para Restablecer la Navegabilidad del Río Magdalena*. (Documento CONPES 3758). Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
- DNP (2014a). *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 (2014b). *Plan Maestro Fluvial, componentes operacional y promocional*. Bogotá, D.C.: DNP-Consorcio WPANS.
- DNP (octubre, 2014c). *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*. (Documento CONPES 3819). Bogotá, D. C., Colombia: DNP.

- DNP y PNUD (Departamento Nacional de Planeación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2007). *Caracterización de la movilidad de municipio de Neiva. Fase I componente de transporte*. Bogotá, D. C.: DNP; PNUD. TDP Ingeniería.
- Ecopetrol (febrero, 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.: Ecopetrol.
- Ecopetrol (octubre, 2014). *Presentación para inversionistas*. Bogotá, D. C.: 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 (junio, 2014). *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.
- Lugones, G. E.; Gutti, P. y Le Clech, N. (octubre, 2007). *Indicadores de capacidades tecnológicas en América Latina*. Serie estudios y perspectivas. Unidad de Comercio Internacional e Industria. Cepal. Naciones Unidas. México. Recuperado de <http://archivo.cepal.org/pdfs/2007/S0700876.pdf>
- 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.: DNP.
- MHCP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) (julio, 2014). Crecimiento de la Industria post-Crisis Financiera Internacional: Una visión regional. *Reportes de Hacienda* (4)3. Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicafiscal/reportesmacroeconomicos/Reportes/2014-07-28-Reportes-de-Hacienda-No-15-Industria-Vision-Regional.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía (MME) (2014). *Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia*. Bogotá, D. C.: MME.
- MinTIC (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) (2011). *Vive Digital Colombia Documento Vivo del Plan Versión 1.0*. Recuperado de <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-6106.html>
- MinTIC (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.: MinTIC.
- MinTransporte (diciembre, 2013a). *Plan Estratégico de Infraestructura Intermodal de Transporte (PEIIT)*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Transporte.
- MinTransporte (diciembre, 2013b). *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.: MinTransporte.
- MinTransporte (2014a). *Plan de Acción Sectorial de Mitigación, sector transporte. Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono*. Bogotá, D. C.: MinTransporte.
- MinTransporte (agosto, 2014b). *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.: MinTransporte.

- MinTransporte (2014c). *Transporte en cifras, estadísticas 2013*. Bogotá, D. C.: MinTransporte.
- MME (Ministerio de Minas y Energía) (2011). *Política Nacional de Seguridad Minera*. Bogotá, D. C.: MME.
- MME (junio, 2014). *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>
- MME (Ministerio de Minas y Energía) (marzo, 2011) *Problemáticas y retos del sector gas*. Bogotá, D. C.: MME.
- MSPS (Ministerio de Salud y Protección Social) (2013). *Registro nacional para la localización y caracterización de personas con discapacidad*. Bogotá, D. C.: MSPS.
- Noriega, C. (2011). *Minería para la prosperidad: Reforma institucional y política minera*. Bogotá, D. C.: MME.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (enero, 2013). *OECD: Better policies for better lives*. Recuperado de [http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia\\_Overview\\_ESP%20NEW.pdf](http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf)
- OCDE (octubre, 2014a). "Data-driven innovation for growth and well-being INTERIM SYNTHESIS REPORT". París: OCDE.
- OCDE (2014b). *The space economy at a glance 2014*. París: OCDE.
- 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.: Ediciones Uniandes.
- Popayán, M. F. (2013). *Encuestas de movilidad de Popayán*. Popayán-Cauca, Colombia: Ente Gestor del SETP, Movilidad Futura.
- Programa de Transformación Productiva (diciembre, 2013). 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.
- Santa María, M.; Perfetti, M.; Piraquive, G.; Nieto, V.; Timote, J. y Céspedes, E. (agosto, 2013). *Evolución de la industria en Colombia*. Archivos de Economía, Documento 402. DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/402.pdf>
- SGC (Servicio Geológico Colombiano) (2012). *Áreas con potencial mineral para definir áreas de reserva estratégica del Estado*. Bogotá, D. C.: SGC.
- SIA (Satellite Industry Association) (septiembre, 2014). *State of the satellite Industry report*, Washington D.C.: SIA.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2013). *Datos y cifras relevantes de las TIC*. Ginebra: UIT.
- 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)
- 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, 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.
- Vega, M. (2013). *Gestor del conocimiento, lo de menos es la tecnología*. Bogotá, D. C.: MinTIC.
- 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. En Beñat Bilbao-Osorio, *World Economic Forum Soumitra Dutta*. NY: Cornell University Bruno Lanvin, INSEAD Editors.
- Yepes, T. (diciembre, 2013). *Indicadores del sector transporte en Colombia*. Bogotá, D. C.: Fedesarrollo.





# VI

## Movilidad Social

**Plan Nacional de Desarrollo  
2014-2018**

## 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 aún es uno de los países

1 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 periodo 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 periodo (Notas de política Banco Mundial, 2014).

2 La vulnerabilidad en términos del ingreso está definida como la población que tiene unos ingresos *per capita* en el hogar entre 1 y 1,8 líneas de pobreza. Es decir, que para 2013 tenían unos ingresos *per capita* que oscilaban entre 206.000 y 370.000 pesos.

3 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.

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).

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 4 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>.

Sin embargo, 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

4 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).

5 En los años 2011 y 2013 se incorporaron 183 nuevas tecnologías en salud para todos los colombianos.

6 El gasto de bolsillo pasó de representar el 45 % del gasto total en salud en 1994 al 14,4 % en 2013.

7 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).

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 (MSPS e ICBF, 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>

En ese mismo sentido, de acuerdo con las proyecciones realizadas con la información estadística del DANE para vivienda y hogares (DANE, 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

---

8 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).

9 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).

10 Las regiones Atlántica y Pacífica tuvieron en 2013 una incidencia de pobreza multidimensional del 37,4 % y del 37,6 %, respectivamente.



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. Así mismo, 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 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 múltiples indicadores indican que Colombia debe mantener sus esfuerzos para asegurar el desarrollo integral de los niños y las niñas. La experiencia ganada a través de la estrategia De Cero a Siempre, que consiguió pasar de 387.000 niños y niñas con atención integral en

11 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.

2010 a tener 1.055.000 en 2014, ha dado la pauta para escalar esta atención de manera pertinente a toda la población en condición de vulnerabilidad y así generar esquemas de atención integral con acompañamiento familiar hasta los 17 años, como vía para garantizar los derechos de forma continua hasta la adolescencia. Hoy se cuenta con una apuesta de atención integral encaminada a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y de los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo, como producto de la gestión intersectorial y la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado. También se cuenta con fundamentos políticos, referentes técnicos e instrumentos de gestión, procesos de formación de talento humano y sistemas de seguimiento para incrementar la calidad en la atención. Así mismo, se ha probado un esquema de trabajo intersectorial eficiente que vincula los órdenes nacional y territorial, como la vía para lograr acciones complementarias y concretas que impacten positivamente la vida de los niños, las niñas y sus familias.

El esquema mencionado contempla desde una mirada de respeto a la diversidad de las múltiples condiciones y situaciones que intervienen en el desafío de promover el desarrollo integral, como la discapacidad, la pertenencia étnica y la cultura, el contexto geográfico y la violencia, entre otros factores.

El embarazo en la adolescencia<sup>12</sup>, por ejemplo, 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

---

12 Es preciso destacar que una de cada 5 mujeres entre 15 y 19 años ha estado o está embarazada (ENDS, 2010).

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 15 años tienen menos de 9 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).

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 docente, 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 4 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

13 Uno de los 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 %.

14 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.

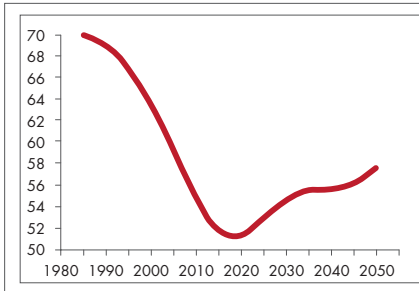
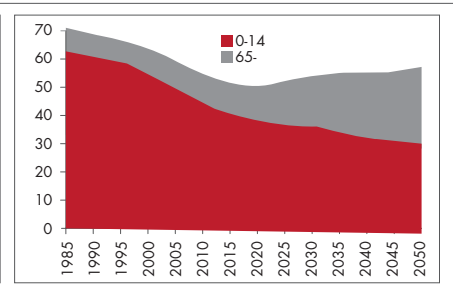
en el 40 %, esta es todavía baja comparada con países de la OCDE en donde alcanza el 70 % (OCDE, 2014). Además, la tasa de cobertura neta se reduce considerablemente cuando se compara el nivel de básica con el nivel de media. En la zona urbana se reduce 31,1 p. p. y en la zona rural 29,9 p. p. Por otra 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 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 interanual en 2,5 p.p. en los últimos 3 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 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 (véase el gráfico VI-1).

---

<sup>15</sup> Periodo de la transición en el que la población en edad de trabajar está por encima de la población dependiente. Este periodo libera recursos que pueden utilizarse para incrementar el bienestar de las familias o invertir en el desarrollo de capacidades y capital físico.

**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).

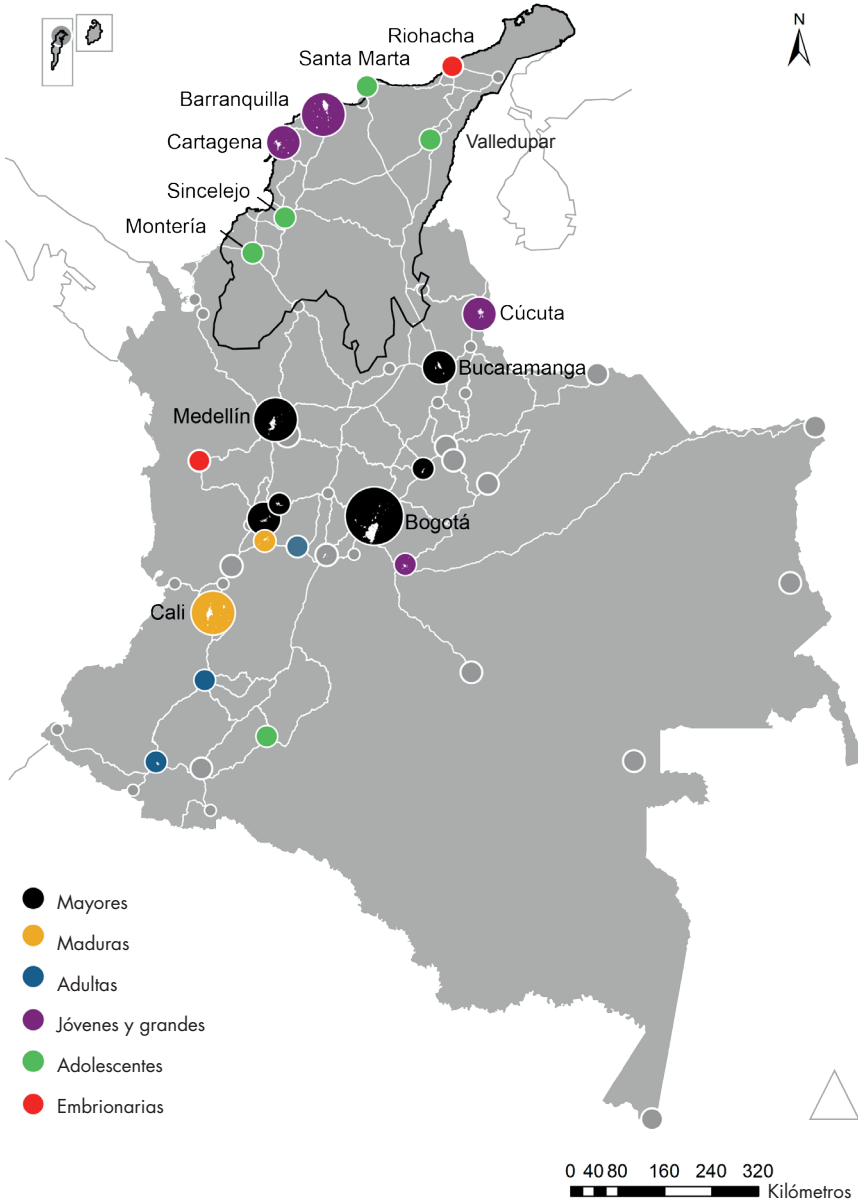
**Tabla VI-1****Indicadores demográficos por grupo de ciudades**

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



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 favorezca la movilidad social, transformándose en una sociedad más equitativa (Montenegro y Meléndez, 2014), donde se tenga en cuenta el desarrollo humano integral de los individuos y en la que se den 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 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.

16 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*. New York: Bloomsbury Publishing.

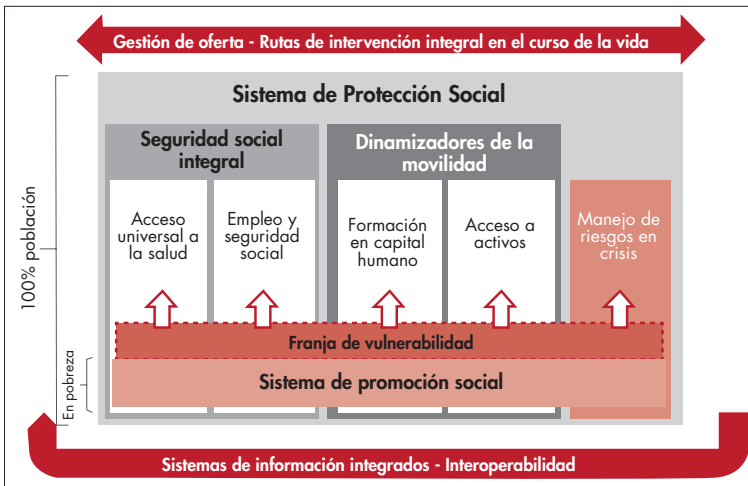
La consolidación de estas capacidades en la población, y el acceso a servicios de calidad, fomentará en el mediano y largo plazo el desarrollo social y económico de las zonas más rezagadas y afectadas por la violencia, favoreciendo el cierre de brechas entre grupos poblacionales, el fortalecimiento del 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



Fuente: Elaboración propia, basado en el esquema del Sistema de Protección Social. DNP, 2014.



El primer componente del Sistema de Protección Social (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 los 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 18 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 MinTrabajo en coordinación con Colpensiones desarrollará 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 DNP 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. Consolidar la cobertura y el portafolio de servicios de atención al adulto mayor desprotegido

El MinTrabajo consolidará 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 (MHCP). 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 (acumulado)	1.845.026	2.215.000
Adultos mayores con pensión	1.973.082	2.300.000
Personas vinculadas a los Beps	15.972	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 MADR y el MinTrabajo, 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 MinTrabajo 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 considera que los trabajadores tienen una formación inadecuada para el desempeño de sus actividades productivas frente a un 20 % registrado en las economías de la OCDE (OCDE, 2013a).

El MinTrabajo, 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 periodo posterior, que genere mayores herramientas para su sostenibilidad en el tiempo.

El MADR y el MinTrabajo, 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 MinCultura se fortalecerá la Política para el Emprendimiento Cultural, que contará con el apoyo del MinCIT, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), el DPS, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), 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 MinTrabajo 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 con transferencias condicionadas del programa 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:

17 SOFI FAO, 2013.

- 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.
- 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), e implementar un sistema de vigilancia de la situación alimentaria y nutricional de la población.
- 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 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	260.000
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)	29.170	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 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 IPM. 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
Porcentaje de hogares urbanos en situación de déficit de vivienda cualitativo	11,3 %	10,2 %

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 potenciará 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 diseñarán y orientarán 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 Rrom. 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 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

18 Zonas de Inversión Especial para Superación de la Pobreza (mapas de pobreza), categorización municipal para cierre de brechas y categorías de ruralidad.

19 Sisbén y listados censales, entre otros.

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	570.173	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 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 en 2015.

De manera particular, el MinTrabajo 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(ARL), 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 MinTrabajo establecerá los criterios para que el Servicio Nacional de Aprendizaje y las 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.

<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.

## 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.

Para solucionar estas problemáticas se debe avanzar en el desarrollo de las siguientes estrategias:

---

21 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.

22 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).

## 1. Consolidar la cobertura universal y unificar la operación del aseguramiento

La consolidación de la cobertura universal del aseguramiento en salud en sus 3 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

23 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.

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 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

---

24 Ello implica fortalecer también las herramientas para su implementación, a través de la adecuada clasificación y gestión del riesgo de sus afiliados.

25 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.

26 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.

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).

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 5 años, control de crecimiento y desarrollo, y enfermedades huérfanas, entre otras.

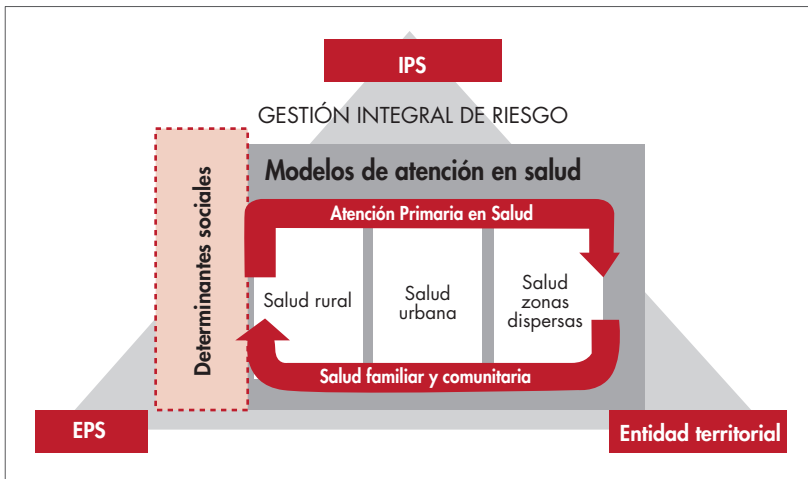
### 3. Política de Atención Integral en Salud

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.

La Política de Atención Integral en Salud 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

### Política de Atención Integral en Salud basado en Gestión de Riesgo



Fuente: DNP-DDS-SS con base en información Ministerio de Salud y Protección Social.

La Política de Atención Integral en Salud 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 4 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 la

política 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 de la política, 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.
- 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 el 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

27 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.

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, resolución, 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 de la Política de Atención Integral en Salud a los diferentes contextos poblacionales y territoriales. Por un lado, esta política 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 (p. ej. indígenas, negritudes, población Rrom, 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 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 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

## **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.

28 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.

29 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.

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; 5) se promoverán mecanismos que favorezcan la autonomía y autorregulación profesional; y 6) se fortalecerán las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) universitarias y hospitales públicos universitarios que cumplen la doble función de formar talento humano, técnico, profesional y especializado, así como prestar servicios de salud.

## **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.

<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.

## **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 Seguridad Social en Salud (SGSSS) con el fin de maximizar los logros en salud de los pueblos indígenas”.<sup>31</sup>

31 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”.

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 %
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

32 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.

## **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 poblacional. 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.

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:

---

33 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.).

## 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, 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.

34 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 2 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 4 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

35 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.

36 Por ejemplo la geohelmintiasis representa un riesgo de más del 80 % en población rural escolar, con respecto a niños escolarizados del área urbana.



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 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 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:

- 
- 37 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.
- 38 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.
- 39 En Colombia, cerca de 1.000.000 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 3.000.000 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.

- 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.

## **5. Mejorar las condiciones nutricionales de la población colombiana**

A los dos años de vida el cerebro de un niño o niña ha crecido casi hasta su máximo definitivo; durante este periodo se crean las bases fisiológicas para una buena salud, razón por la cual la primera infancia se convierte en el periodo de la vida sobre el cual se fundamenta el posterior desarrollo de la persona. En efecto, “los estudios disponibles sugieren que la deficiencia nutricional en los primeros años de vida solo se recupera parcialmente en la niñez o en la adolescencia, y que la recuperación es menos evidente cuando los niños se desarrollan en un entorno de pobreza. Estos hallazgos sugieren que los canales a través de los cuales la desnutrición trunca las posibilidades de desarrollo futuro son acumulativos y progresivos, en el sentido de que los efectos tienden a agravarse en la edad adulta” (Gaviria y Palau, 2006).

Es así como el Programa para la Prevención y Reducción de la Anemia Nutricional en la Primera Infancia debe ser implementado en el marco de la Estrategia de la Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, a partir del abordaje de los estructurantes de la atención integral y las atenciones que deben recibir las niñas y los niños por momento y grupo de edad, con el fin de prevenir y reducir la deficiencia de micronutrientes en la primera infancia, en particular la anemia nutricional.

Con el objeto de reducir la mortalidad por desnutrición en niños y niñas menores de 5 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 la Primera Infancia:* este programa materializa y fortalece la Ruta Integral de Atenciones 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. El Gobierno nacional viene implementando un piloto del programa en los departamentos de La Guajira y Bolívar para realizar ajustes y posteriormente expandir la intervención al resto del territorio nacional.

- *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 (PDSP) 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: 1) 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 (IAMLI); 2) el seguimiento al cumplimiento del Código Internacional de Sucedáneos de la Leche Materna; 3) la implementación y seguimiento del Plan Decenal de Lactancia materna 2010-2020; y 4) 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, y la implementación de un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional que permita detectar y atender de manera temprana los casos de malnutrición.

## 6. Asegurar los derechos sexuales y reproductivos

Bajo la dimensión “Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos” del PDSP 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

40 En el marco de la Ley 1257 de 2008.

del daño a usuarios de drogas inyectables. A su vez, se implementarán las guías de práctica 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, con 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 4 de las 11 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

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años (por cada 100.000)	7,6	6

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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
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 80 % de cobertura en 4 o más controles prenatales	60,6 %	80 %

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 posnatales 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>

41 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 desaprobando 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.

42 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).



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 al ciudadano**

La reestructuración 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 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 entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional, asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta entidad será parte del SGSSS y tendrá por objeto administrar los recursos del Fosyga y del Fondo de Salvamento a Entidades Territoriales (Fonsaet). Así mismo, 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 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).

- 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 EPS, entidades obligadas a compensar o IPS.

43 Los servicios No POS son aquellos que no se encuentran en el Plan Obligatorio 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 (p. ej. 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 agrupaciones, 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>

44 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 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.

- 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 ruptura de la mancomunidad 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 SGR 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 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.

46 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.

- 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.
- 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, así como los excedentes de los recursos del subsidio familiar y de recursos propios de las cajas para fortalecer patrimonialmente a las EPS en que tengan participación, o en los programas que administran directamente.
- 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 SGP.
- 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 3 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 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

---

47 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.

48 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.

49 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.

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 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.

50 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.

51 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.

52 En los procesos de control de precios la evaluación de tecnologías en salud es crucial para determinar los “mercados relevantes” compuestos por competidores sustitutos.

*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.

*Innovación.* Dadas las dificultades que enfrenta el país en materia de acceso a medicamentos, debido al desabastecimiento de algunas tecnologías, así como la necesidad de un desarrollo normativo específico para algunas tecnologías en salud, se deberá incorporar la identificación de las capacidades nacionales para CTI en salud, la promoción y fortalecimiento de redes de investigación en salud, el desarrollo de la capacidad nacional para el abastecimiento de medicamentos, la apropiación e investigación nacional en nuevos campos como terapia celular y medicina personalizada y el desarrollo de bienes públicos para la innovación en salud tales como bancos de datos, bibliotecas de genes, entre otros.

## **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.

## **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 %
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 MinTrabajo 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 inferiores 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 MinTrabajo 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 MinTrabajo 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 MinTrabajo 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 MinTrabajo 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 MinTrabajo. 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 MinTrabajo 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 MinTrabajo, 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 MinTrabajo 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 MinTrabajo, 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 MinTrabajo, 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 MinTrabajo 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 MinTrabajo 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 MinTrabajo 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 MinTrabajo, 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 MinTrabajo 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 MinTrabajo 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 de jóvenes (14-28 años)	15,8 %	13,9%
Tasa de desempleo femenino	11,9 %	10,5 %

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 nacional	34,6 %	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	8.038.181	9.638.181
Beneficiarios del mecanismo de protección al cesante	40.283	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 MinTrabajo 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 MinTrabajo y el MHCP 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 Rrom, 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 5 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 50 % 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 incluyendo incentivos para la mejora en la prestación del servicio. 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 MEN implementará el Sistema de Gestión de Calidad con el apoyo del ICBF, en al menos el 50 % de las entidades administradoras de servicios. 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 (según lo establecido en la estrategia de mejorar las condiciones de salud de la población anteriormente descrita, que incluye acciones de prácticas de alimentación saludable dentro del curso de vida) 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 y salas de lectura, entre el ICBF, el MSPS y el MinCultura 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, bajo este marco el MSPS entregará<sup>53</sup> a las familias más vulnerables un ajuar de bienvenida para los recién nacidos, medida que será financiada con la participación del sector privado.

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 MinCultura. 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.

---

53 Inicialmente en la región Caribe y Cundinamarca.

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 MinCultura<sup>54</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 (NNA) 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

54 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.

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 con fines sexuales, la explotación sexual de NNA y demás formas de violencia sexual, dentro y fuera del conflicto armado, se formularán lineamientos técnicos por parte de las entidades competentes para desarrollar acciones intersectoriales de prevención, atención y seguimiento con miras a la erradicación de los determinantes de la violencia sexual y el restablecimiento de los derechos de las víctimas de estas violencias. La implementación y ejecución de estos lineamientos se realizará en nivel territorial, fortaleciendo para tal fin los comités interinstitucionales consultivos para la prevención y atención de la violencia sexual o los espacios interinstitucionales consultivo que cumplan este fin, para que las entidades competentes con las que cuente el ente territorial de manera coordinada y articulada den respuesta de la prevención de la violencia sexual, la atención, protección y judicialización de las víctimas de violencia sexual, a través de un plan de acción anual, y que emitan recomendaciones a los consejos de política social para el direccionamiento de las políticas públicas.

Se fortalecerán los centros de atención integral a víctimas de abuso sexual (CAIVAS), los cuales tendrán una ruta establecida con las instituciones prestadoras de servicios de salud para que se de atención integral a las víctimas en su salud física y mental, 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), los entes territoriales fortalecerán las comisarías de familia con sus respectivos equipos interdisciplinarios y se desarrollarán procesos de formación y cualificación. De igual forma, el ICBF fortalecerá los procesos de reintegro a la familia biológica y de adopciones en busca de garantizar el derecho a tener una familia de todos los niños y niñas que se encuentran en las instituciones de protección. Así mismo, el ICBF propenderá procesos de formalización de las madres sustitutas que incentiven una mejora en

la calidad del servicio que se brinda a NNA en medida de protección. En este mismo sentido, 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 APP para la restauración, diseño, construcción, dotación, operación y mantenimiento de la infraestructura del sector, en el marco de los establecido en la Ley 1508 de 2012.

## **2. Consolidar el seguimiento, la evaluación y la gestión del conocimiento**

El Gobierno nacional a través del MEN, 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 NNA 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 4 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 APP 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 NNA en las instancias del SNBF. En lo respectivo a la participación de NNA 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 MEN implementará una estrategia de fortalecimiento y seguimiento de la participación significativa de NNA 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 5 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 4 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 SGR 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, 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 y articulación con la educación básica.

Adicionalmente, el MEN 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 su implementación.

## **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 4 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, los municipios seleccionados fueron aquellos que concentraban los nacimientos en madres adolescentes y fue liderada por la antigua Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, en coordinación con las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos.

Esta fase piloto contó con una evaluación de procesos y una línea de base de resultados, adelantada por el DNP, que recomendó trasladar el liderazgo de la estrategia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entre otras razones por su mandato en relación con la protección y garantía de los derechos humanos de NNA como ente rector del SNBF y, su presencia y reconocimiento territorial. No obstante, dada la intersectorialidad de la estrategia, las acciones se deben seguir coordinando en un espacio intersectorial como la Comisión mencionada. Para la continuidad y el fortalecimiento de esta estrategia se propone:

- Brindar asistencia técnica conjunta a los entes territoriales del país para que municipios y departamentos incluyan acciones y proyectos de derechos sexuales y reproductivos y de prevención del embarazo en la adolescencia, en los respectivos planes de desarrollo.
- Ampliar a 300 los municipios con acompañamiento para la implementación de la estrategia, estos municipios 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. Este acompañamiento se realizará a través de gestores territoriales que se encargarán, entre otras funciones, de: socializar la estrategia nacional con actores institucionales, sociales, comunitarios y tomadores de decisiones, a nivel territorial y local; generar orientaciones técnicas y metodológicas que permitan dar operatividad a los lineamientos técnicos y pedagógicos desarrollados por el nivel nacional; realizar incidencia política para la inclusión en los planes de desarrollo territorial de los lineamientos de la estrategia; acompañar técnicamente a las mesas locales de trabajo intersectorial; apoyar el desarrollo y hacer seguimiento a las acciones relacionadas con comunicación, movilización social y participación de niños, niñas y adolescentes, que se implementen en el marco de la estrategia y; capacitar a agentes institucionales y comunitarios en derechos sexuales y reproductivos y prevención del embarazo en la adolescencia.

- 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.
- Ampliar 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 definir 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 las preguntas que permitan 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; se ajustará y actualizará la batería de indicadores que permita realizar seguimiento a la implementación de la estrategia y a la situación de garantía de derechos sexuales y reproductivos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y; se llevarán a cabo las acciones necesarias para realizar el segundo levantamiento de resultados de la estrategia y evaluar los cambios en los determinantes de este fenómeno.

## **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 NNA 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 NNA 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**

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
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	50 %
Porcentaje de entidades administradoras de servicios 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
Talento humano cualificado para la atención integral a la primera infancia	49.672	110.000
Salas de lectura o círculos de palabra para fortalecer la atención integral	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
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	9,3 %	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 5 años, la educación inicial

se articulará con el Sistema Educativo Nacional y su implementación deberá hacerse con una perspectiva de atención integral. Se proponen 4 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 MEN 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 (nivel 3) en pruebas de Razonamiento Cuantitativo de Saber Pro	3,3 %	13,2 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
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 posgrado	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 posgrado	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 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 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 integral *per capita* que se actualice periódicamente y deberá tener en cuenta las diferencias entre aglomeraciones, ciudades intermedias, zona rural y zona rural dispersa. 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 3 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 MEN 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 MEN 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 lo cual, entre otros, se definirá y estimará una canasta de educación superior integral *per capita* que deberá ser actualizada periódicamente y deberá tener en cuenta las diferencias entre aglomeraciones, ciudades intermedias, zona rural y zona rural dispersa. 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 (Fodeseop). Igualmente, será posible financiar necesidades de las IES con cargo a diversas fuentes, sin que esto afecte la base presupuestal. Para las universidades públicas en particular se promoverán planes de fomento de la calidad que les permitirá acceder a asistencia técnica por parte del MEN y a recursos vinculados a mejoramiento en indicadores de calidad.

## Metas

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de cupos de educación técnica y tecnológica con acreditación de alta calidad	9,6 %	15 %

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
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 Indígena Propio”.



## 12. Articulación del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de 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 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.
- Fomentar la producción y uso del libro digital.

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 %

Producto	Línea base (2014)	Meta a 2018
Bibliotecarios formados en competencias TIC para el diseño, prestación y divulgación de servicios bibliotecarios	n.d.	1.200
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 posconflicto 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 Escuelas Deportivas	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 MinCultura 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 de 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 2 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 MinCultura, 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 Rrom, 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 MinCultura 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 del 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 competiciones 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 y 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 competiciones.

## 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, 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 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 MinVivienda 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 MinVivienda, 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 actuaciones 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 actuaciones urbanas integrales 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 4 planes piloto departamentales de ordenamiento territorial que vinculen las principales aglomeraciones urbanas del país; la formulación de 4 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 4 ciudades pilotos<sup>55</sup> y que se encuentra en fase de implementación en otras 4 ciudades<sup>56</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;

---

55 Barranquilla, Bucaramanga, Manizales Pereira y Manizales.

56 Montería, Pasto, Cartagena y Valledupar.



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.

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 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 IPM. 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 urbanas públicas y privadas iniciadas	858.958	800.000
Viviendas de interés prioritario y social iniciadas con apoyo de Fonvivienda	241.886	300.000
Subsidios familiares de vivienda de interés social asignados con apoyo de las CCF	122.987	100.000
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	24.253

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), en terrenos propios o de las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV).

### **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 MinVivienda, 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 OCDE que describen la *mejora normativa* como una de las 3 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, p. 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 prioritario, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 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 APSB 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 la 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 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 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 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 MinVivienda en coordinación con el DNP 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

APSB 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 que 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.

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. Así mismo, se fortalecerá el ejercicio de las funciones de la Superintendencia.

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 en implementación	22	32
Municipios con acciones de reducción del riesgo por desabastecimiento en temporada seca ejecutadas*	0	28

\* Las acciones están orientadas en los 312 municipios que han sido identificados por el MinVivienda con algún riesgo por desabastecimiento en temporada seca.

### 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 de 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 MADS 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. 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 MinVivienda 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
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 “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 MinTrabajo 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 MinTrabajo 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>57</sup> o súbito<sup>58</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>59</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 MinVivienda, 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 MinVivienda se identifica una población objetiva de 68 municipios que recibirán acompañamiento para avanzar en el ordenamiento territorial y en la elaboración de inventarios de asentamientos en riesgo, así como en el acompañamiento de la UNGRD para el fortalecimiento local en gestión del riesgo de desastres.

<sup>57</sup> En la medida que es afectada por eventos de alta recurrencia.

<sup>58</sup> En el caso de ocurrencia de eventos de gran impacto como los fenómenos asociados a sismicidad, erupciones volcánicas o tsunamis, entre otros.

<sup>59</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.

En complemento de lo anterior el MinVivienda 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 los mismos. 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

Los costos de mortalidad y morbilidad asociados a contaminación del aire urbano, contaminación del aire interior y deficiencias en el suministro de agua para consumo humano y saneamiento básico representaron el 2 % del PIB en 2010, equivalente a \$ 10.2 billones.

Alcanzar la reducción de estos costos requiere del compromiso y 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 básico.

Adicionalmente, se requiere la implementación de la Política Integral de Salud Ambiental (PISA), de 15 indicadores de salud ambiental para el Sistema Unificado de Información de Salud Ambiental (SUISA) y el fortalecimiento de las instancias de coordinación intersectorial, como la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental (CONASA) y la conformación de 32 consejos territoriales de salud ambiental (COTSA) en todo el territorio nacional, así como el diseño e implementación del plan de adaptación al cambio climático del sector salud. Se espera que el desarrollo de estas medidas propicie la disminución de los costos en salud ambiental con respecto al PIB a 1,7 %, al finalizar el cuatrienio.

El DNP liderará con el apoyo de los ministerios de Salud y Protección Social y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la realización del estudio de costos en salud por exposición a la contaminación del aire urbano, aire interior y a las deficiencias en el suministro de APSB. Este estudio se realizará con base en la metodología de análisis de carga de enfermedad por factores ambientales de la Organización Mundial de la Salud (OMS), utilizada internacionalmente por el Banco Mundial, la cual ha sido aplicada en Colombia en los años 2004 y 2010.

### **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 el 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 Rrom, con las respectivas entidades del Gobierno nacional que aparecen en la columna “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 seguridad 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	MinTIC y MinCultura



Núm.	Estrategias	Entidad responsable
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 MinTIC 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	ANTV
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	ANTV
4	El MinTIC, 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	MinTIC
5	En las estrategias de apropiación que implemente el MinTIC 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	MinTIC
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	ANTV
7	Institucionalización de la semana de los pueblos indígenas	MinCultura
8	Fortalecer y visibilizar la identidad cultural de los pueblos indígenas	MinCultura
9	Procesos de revitalización y fortalecimiento del pensamiento mayor	MinCultura
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 cinesatecas	MinCultura
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	MinCultura, AGN
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	MEN

**400 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018:**  
**Todos por un nuevo país**

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
14	El MEN concentrará sus esfuerzos, acciones, planes, proyectos y recursos dirigidos a la educación para los pueblos indígenas, al desarrollo e implementación del SEIP, 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 puedan asumir la administración de la educación en sus territorios en el marco del SEIP, el Decreto 1953 de 2014 y las demás normas pertinentes	MEN
15	Diseño e implementación de programas de formación docente y dinamizadores indígenas en el marco de la construcción e implementación del SEIP	MEN
16	Formulación, concertación e implementación del Plan Decenal de Lenguas Nativas en el marco de la Ley 1381 de 2010	MEN, MinCultura
17	Concertar los lineamientos y mecanismos que permitan generar un diálogo de conocimientos para lograr incidencia del pensamiento indígena en la educación colombiana	MEN
18	El MEN 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 MEN 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	MEN
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	MEN
20	El MEN 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	MEN
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	MEN
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, título III del Decreto 1953 de 2014 y las demás normas que desarrollen el SEIP	MEN
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	MEN

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
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 a la realización de autodiagnósticos en educación indígena propia en cada uno de los pueblos indígenas, como base importante para la implementación del SEIP	MEN
26	Armonización y ajuste del Programa de Alimentación Escolar (PAE) con los principios, objetivos y estrategias establecidos en el 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	MEN
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	MSPS
28	Construir, desarrollar, implementar y consolidar el SISPI	MSPS
29	Fortalecimiento y apoyo al ejercicio de la medicina tradicional	MSPS
30	Incorporar el enfoque intercultural y diferencial de atención integral en salud, en la formación y gestión del talento humano del sector	MSPS
31	Garantizar la protección jurídica de los conocimientos de las cualidades botánicas y medicinales de plantas en territorios indígenas y aplicaciones productivas	MSPS
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	MSPS
33	Fortalecimiento, operatividad y financiación de la subcomisión nacional de salud propia e intercultural	MSPS
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	MSPS
35	Socialización y construcción de los componentes del SISPI	MSPS
36	Garantizar el proceso de consulta previa a la reglamentación expedida en el marco de la implementación del SISPI	MSPS
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	MSPS
38	Diseño del modelo propio de salud desde la cosmovisión propia de cada pueblo en el marco SISPI	MSPS
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	MSPS
40	Construcción participativa del capítulo especial para pueblos indígenas en el PDSP	MSPS
41	Construcción de casas de paso para atención de pacientes indígenas	MSPS

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
42	Apoyo a la construcción e implementación del sistema de vigilancia comunitaria intercultural en el marco de la estructuración del SISPI	MSPS
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	MSPS
44	Construir lineamientos de manera concertada con los pueblos indígenas para la atención y promoción de la salud sexual y reproductiva con enfoque diferencial	MSPS
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	MSPS
46	Garantizar los recursos para la implementación de un programa de atención integral para los mayores y mayores <sup>60</sup> indígenas, de acuerdo con las competencias institucionales	MSPS, MEN, ICBF, MinTrabajo, Coldeportes, DNP y MinCultura
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	DPS
49	Construir concertadamente e implementar programas para los pueblos indígenas nómadas y seminómadas, soluciones a su situación nutricional respetando su sistema de organización tradicional	ICBF
50	A partir de los diagnósticos comunitarios nutricionales, concertar con las organizaciones indígenas los planes de recuperación nutricional	ICBF
51	Promover los espacios, actividades y proyectos para la conservación, manejo e intercambio de semillas en el marco de programas de seguridad alimentaria	DPS
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	ICBF
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	MRE
54	Formular e implementar programas diferenciales que garanticen integralmente los derechos de las personas indígenas con discapacidad, de acuerdo con las competencias del MSPS, en el marco de la Política Pública de Discapacidad	MSPS, MEN, MinTrabajo, DNP, MinCultura, MinTIC, DPS, MADS, MADR
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	ICBF
56	El enfoque diferencial para pueblos indígenas del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS) se construirá en el marco del SISPI	MSPS

60 Si bien la palabra “mayora” no es castiza, en las comunidades indígenas denota “mujeres adultas mayores”.

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
57	El MADR a través del Incoder construirá e implementará, junto con los pueblos y organizaciones indígenas, proyectos de producción agropecuaria tradicional	MADR (Incoder)
58	El MADR 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	MADR (Incoder)

## b. Pueblo Rrom

Num	Estrategia	Entidad responsable
1	Realización de encuentros nacionales para rememorar 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 Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado en Colombia
2	Realizar encuentros nacionales entre Seré Romengue, para la pervivencia de la identidad cultural Rrom	MinInterior
3	El MinCultura, oportunamente en el marco de su oferta de financiación cultural, garantizará la participación de los miembros del Pueblo Rrom que sean designados por cada Kumpany para un programa de capacitación y preparación para la formulación de proyectos cuyo diseño será concertado con la Comisión Nacional de Diálogo Así mismo se realizará acompañamiento permanente 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	MinCultura
4	El MinTrabajo 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	MinTrabajo
5	El MinTrabajo 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	MinTrabajo
6	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 considerarán, 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 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	MinVivienda

Num	Estrategia	Entidad responsable
7	El MinTrabajo incluirá al Pueblo Rrom en el Programa Nacional de Equidad Laboral con enfoque diferencial	MinTrabajo
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 Kumpaňy 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	MinCIT
10	Desarrollo del programa de formación y capacitación para el trabajo y el emprendimiento para el Pueblo Rrom previa concertación	Sena
11	El MinTrabajo 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 MinInterior	MinTrabajo
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 <sup>61</sup> tomar las mejores decisiones para potenciar y fortalecer financieramente sus planes de negocios	Sena
13	Adecuación técnica y de pertinencia cultural de los programas de salud pública (PIC) en las entidades territoriales donde habita la población Rrom	MSPS
14	Gestión del Ministerio de Salud para la 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	MSPS
	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 PDSP y de la resolución para la implementación del mismo y validación del contenido del capítulo con la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom Se acuerda realizar 2 reuniones nacionales, una primera reunión que apoyará el MinInterior entre marzo y abril de 2015 (en esta reunión el MSPS se compromete a abrir un espacio para analizar la implementación del PDSP), se realizarán reuniones regionales donde se encuentran asentadas las Kumpaňy 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	MSPS

61 "Vortechias" es una palabra en lengua romanés (idioma propia del Pueblo Rrom). Significa la unión o acuerdo de pocas personas con la finalidad de agilizar o hacer más productiva una actividad. Este tipo de asociaciones se dan normalmente entre familias.

Num	Estrategia	Entidad responsable
16	Adecuar intersectorialmente la estrategia de vivienda saludable al Pueblo Rrom	MSPS, MinInterior, MinVivienda
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	MSPS
18	El MSPS 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)	MSPS, MADR, ICBF y DPS
19	El MSPS garantizará la afiliación de la población Rrom al régimen subsidiado y su cumplimiento se hará con base en la información suministrada por el MinInterior	MSPS
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. El MEN diseñará 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 MinCultura financiará la publicación	MEN y MinCultura
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 socializando e implementado en las instituciones educativas de las entidades territoriales	MEN
22	Apoyar la conmemoración del Día Internacional del Pueblo Rrom en las Kumpaño registradas en el MinInterior, 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 MinInterior	MinInterior
23	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 Hacer transversal el enfoque diferencial para incluir al Pueblo Rrom en todas las alternativas de financiación que se desarrollan por parte del MEN. 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	MEN
24	Elaborar e incorporar el capítulo de infancia y juventud en el marco de la Ley Gitana 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	ICBF-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	ICBF-Dirección de Primera Infancia, en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre

Num	Estrategia	Entidad responsable
26	Incorporar en la ruta integral las atenciones diferenciales que requiere la primera infancia del Pueblo Rrom para su desarrollo	ICBF-Dirección de Primera Infancia, en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre
	Dar continuidad al programa de territorios étnicos con bienestar.	
27	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	ICBF-Dirección de Familias
28	Adelantar acciones para promover el fortalecimiento de la Kriss Romaní y las prácticas culturales del Pueblo Rrom	MinCultura
29	Formular e iniciar la implementación de estrategias pedagógicas como mecanismo para la protección, promoción y preservación de la lengua Rrom	MinCultura
30	Adequar 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 MinInterior	DPS-MinInterior
31	Fortalecimiento de las Kumpaño	DNP y MinInterior
32	Diseño e implementación de un programa de formación para adultos del Pueblo Rrom en el marco de los usos y costumbres	MEN

Metas e indicadores de producto y resultados concertados:

Una vez fueron acordadas las metas y los indicadores de los 58 acuerdos suscritos por el Gobierno nacional con el Pueblo Rrom, se procedió a clasificar las metas e indicadores de gestión y aquellos que se consideran de resultado y producto.

Para efectos del seguimiento, según lo previsto en el Acuerdo núm. 58 de la matriz del Acta de Consulta Previa, a continuación se presentan metas e indicadores de producto correspondientes al capítulo "Movilidad Social", a los cuales se les realizará seguimiento mediante el tablero SISMEG dentro de la estrategia de Sinergia. El seguimiento a los indicadores de gestión correspondientes así como al componente presupuestal, se presentará dentro del balance de la estrategia de seguimiento en los informes anuales a realizar, de conformidad con el acuerdo suscrito.

A continuación las metas e indicadores de resultado y gestión por acuerdo:



Núm.	Estrategia	Metas	Indicadores	Entidad responsable
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	Dos (2) encuentros nacionales	Número de encuentros nacionales realizados para recordar las vidas en carpas y la itinerancia	Unidad para Atención y Reparación a las Víctimas del conflicto armado en Colombia
2	Realizar encuentros nacionales entre Seré Romengue, para la pervivencia de la identidad cultural Rrom	Dos (2) encuentros nacionales de Seré Romengue	Encuentros nacionales realizados	MinInterior
3	El MinCultura oportunamente en el marco de su oferta de financiación cultural garantizará la participación de los miembros del Pueblo Rrom que sean designados por cada Kumpañy para un programa de capacitación y preparación para la formulación de proyectos cuyo diseño será concertado con la Comisión Nacional de Diálogo	9 Kumpañy y 2 organizaciones registradas ante el MinInterior, participantes en el programa de capacitación para acceso a la oferta	Número de Kumpañy y organizaciones capacitadas	MinCultura
	Así mismo se realizará acompañamiento permanente	Proyectos presentados por demanda	Número de proyectos presentados por demanda	
6	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	Una ruta diseñada, concertada e implementada para la revisión del Manual de Programas PNE y PNC para facilitar el acceso a las convocatorias	Ruta diseñada	MinCultura
	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 considerarán 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	Al 15 de febrero de 2015 se tendrá la propuesta de cronograma de trabajo y un borrador de propuesta de decreto para iniciar la concertación del decreto de ajuste normativo a concertar con el Pueblo Rrom, la convocatoria de la Comisión Nacional de Diálogo estará a cargo del MinInterior. Se estima que la fecha de expedición del decreto será a 30 de junio de 2015, sin perjuicio de que esta fecha pueda ser prorrogada de previo acuerdo entre las partes	Número de propuesta de cronograma de trabajo y un borrador de propuesta de decreto para iniciar la concertación del decreto de ajuste normativo concertado y aprobado a 15 febrero de 2015	MinVivienda

Núm.	Estrategia	Metas	Indicadores	Entidad responsable
6	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.	A partir de la expedición del decreto hasta 2018, se asignarán hasta 470 subsidios con enfoque diferencial con valor de hasta 70 SMLMV progresivamente de acuerdo con el cumplimiento de los requisitos previstos en el nuevo marco normativo	Número de subsidios asignados al Pueblo Rrom	
8	Asistencia técnica y capacitación para la implementación o fortalecimiento de unidades productivas	Realización de 40 proyectos	Número de proyectos productivos apoyados y ejecutados	Sena
10	Desarrollo del programa de formación y capacitación para el trabajo y el emprendimiento para el Pueblo Rrom previa concertación.	400 cupos en el cuatrienio	Número de cupos asignados para el trabajo y el emprendimiento del Pueblo Rrom	Sena
14	Se acuerda realizar 2 reuniones nacionales, una primera reunión que apoyará el MinInterior entre marzo y abril de 2015 (en esta reunión el MSPS se compromete a abrir un espacio para analizar la implementación del PDSP), se realizarán reuniones regionales donde se encuentran asentadas las Kumpañi 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	10 planes territoriales elaborados	10 entidades territoriales con planes territoriales de salud con enfoque diferencial étnicos para el Pueblo Rrom implementado	MSPS
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	Diez (10) entidades territoriales con lineamientos diseñados y socializados en las entidades territoriales	Entidades territoriales con lineamientos diseñados y socializados	MEN

Núm.	Estrategia	Metas	Indicadores	Entidad responsable
22	Apoyar la conmemoración del Día Internacional del Pueblo Rrom en las Kumpaň registradas en el MinInterior, previa concertación con la Comisión Nacional de Diálogo. El resultado del compromiso responderá al número de iniciativas presentadas y concertadas por las Kumpaň ante el MinInterior	Treinta y tres (33) iniciativas presentadas y concertadas con el MinInterior	Iniciativas presentadas y concertadas	MinInterior
23	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	Se definirá el número de cupos por demanda en el proceso de concertación	Cupos por demanda en el proceso de concertación	MEN
	Hacer transversal el enfoque diferencial para incluir al Pueblo Rrom en todas las alternativas de financiación que se desarrolla por parte del MEN. 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	200 cupos para el cuatrienio		
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	Doce (12) encuentros realizados en el cuatrienio	Encuentros de primera infancia realizados en el cuatrienio	ICBF-Dirección de Primera Infancia, en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre
27	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	500 familias atendidas en el cuatrienio	Familias atendidas en el cuatrienio	ICBF-Dirección de Familias
29	Formular e iniciar la implementación de estrategias pedagógicas como mecanismo para la protección, promoción y preservación de la lengua Rrom	Apoyar la mejor garantía de los derechos lingüísticos del Pueblo Rrom de Colombia a través de 11 procesos pedagógicos para el fortalecimiento de la lengua	Número de procesos formativos-pedagógicos (taller, mesa, encuentro) para la transmisión de la lengua	MinCultura

# 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. Washington, DC: inédito.
- Barrera, F; Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y propuestas. Misión de Movilidad*. Documentos CEDE, 2012-41. Bogotá, D. C.: Ediciones Uniandes.
- Bernal, R. y Camacho, A. (2012). *Política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Misión de Movilidad*. Documentos CEDE 2012-33. Bogotá, D. C.: Ediciones Uniandes.
- 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.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2013). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), 2013*. Bogotá, D. C.: DANE:
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (diciembre, 2009). *Lineamientos para la consolidación de la Política de mejoramiento Integral de Barrios (MIB)*. (Documento CONPES 3604). Bogotá, D. C.: DNP.

- DNP (abril, 2010). *Lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia*. (Documento CONPES 3658), Bogotá, D. C.: DNP.
- DNP (julio, 2010). *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 (diciembre, 2013). *Política Nacional de Espacio Público*. (Documento CONPES 3718). Bogotá, D. C.: DNP.
- DNP (junio, 2014). *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 (julio, 2014a). *Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*. (Documento CONPES 173). Bogotá, D. C.: DNP.
- DNP (julio, 2014b). *Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural*. (Documento CONPES 3810). 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*. Bogotá, D. C: 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 Eurosocial.
- DNP; G Exponencial y 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 y Cinde Consultores.

- Econometría Consultores; IFS (The Institute for Studies); Fedesarrollo y Sistema Especializado de Información S. A. (enero, 2012). *Evaluación de impacto de Red Unidos-Protección social para la superación de la pobreza extrema*. Bogotá, D. C.: Econometría Consultores, IFS; Fedesarrollo y Sistema Especializado de Información S. A.
- Econometría Consultores (2012). *Estudio de marco de financiamiento de la educación media en Colombia*. Bogotá, D. C.: MEN.
- Economía Urbana (2013). *Evaluación de procesos y resultados: evaluación al Sistema Nacional de Catastro*. Bogotá, D. C.: Economía Urbana.
- Fedesarrollo y Econometría (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.: Fedesarrollo y Econometría.
- Fields, G. 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, D. C.: Punto Aparte.
- García, S.; Fernández, C. y 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. y Toro, J. (2013) Cobertura y calidad en la educación superior en Colombia. En L. Orozco (Comp.) *La Educación Superior: retos y perspectivas* (pp. 79-120). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.
- Gaviria, A. y Palau, M. (2006). ¿Nutrición y salud infantil en Colombia: determinantes y alternativas de política? *Coyuntura Económica XXXVI* (2).
- 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 periodo 2005-2009*. Bogotá, D. C.: Icfes.

- International Labour Organization (2009). Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial Para el Empleo. Ginebra: International Labour Organization.
- Melo, L; Ramos, J. y Hernández, P. (2014). *La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia*. Borradores de Economía 808. Bogotá, D. C.: Banco de la República.
- MEN (Ministerio de Educación Nacional) (2014). *Colombia la más educada en 2025. El propósito nacional para la equidad y la paz*. Bogotá, D. C.: mimeo
- Montenegro, A. y Meléndez, M. (comps). (2014). *Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*. Bogotá, D. C.: Ediciones Uniandes-CEDE y DNP.
- Montoya, J. y Escallón, E. (2013). La calidad de la educación superior: ¿recursos, actividades o resultados? En L. Orozco (Comp.) *La educación superior: retos y perspectivas* (pp. 379-417). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.
- MSPS (Ministerio de Salud y Protección Social) (2012). *Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021*. Bogotá, D. C.: MSPS.
- MSPS e ICBF (Ministerio de Salud y Protección Social e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) (2010). Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN), 2010. Bogotá, D. C.: MSPS e ICBF.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2006). *Boosting Jobs and Incomes. Policy Lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy*. París: OCDE.
- 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. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en>

OCDE; Cepal y CAF (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Corporación Andina de Fomento) (2014). *Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-es>

OCDE y Banco Mundial (2012). *Evaluaciones de políticas nacionales de educación: la Educación superior en Colombia*. OCDE y Banco Mundial.

Saavedra, J. y Medina, C. (2012). *Formación para el trabajo en Colombia. Misión de Movilidad*. Documentos CEDE 35. Bogotá, D. C.: Ediciones Uniandes.

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.

Sánchez, F. y Márquez, J. (2013). Deserción en la educación superior en Colombia durante la primera década del siglo XXI: ¿por qué ha aumentado tanto? En L. Orozco (Comp.) *La educación superior: retos y perspectivas* (pp. 273-306). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

SSPD (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) (2012). *Informe técnico sobre tratamiento de aguas residuales en Colombia. Línea base 2010*. Bogotá, D. C.: SSPD.





# VII

## Transformación del Campo

**Plan Nacional de Desarrollo  
2014-2018**

## 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 6,1 % del PIB total y genera el 16,3 % del empleo del país (DANE, 2015a). 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, solo 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 solo 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 3,5 veces mayor que la urbana en ingresos (DANE, 2015b) y 2,9 mayor en pobreza multidimensional (DANE, 2015c). 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 59,0 % en lo rural contra 22,3 % en lo urbano. El 31,3 % de la población rural no tiene acceso a una fuente de agua mejorada, el 27,3 % no tiene un sistema sanitario, y el 85,7 % carece de servicio de alcantarillado o eliminación de excretas (DANE, 2015c). Adicionalmente, el 75,3 % 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 42,0 %. Las actividades agropecuarias son las menos remuneradas, en promedio representan el 69,8 % de un SMMLV.

<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.

Además se observa que en las áreas rurales dispersas los ingresos de las actividades agropecuarias representan solo el 61,0 % de un SMMLV (DANE, 2015b).

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 solo el 3,9 % logra acumular al menos 3 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 2014, solo el 28,3 % se destinó a municipios rurales y rurales dispersos (Finagro, 2014).

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), solo 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 (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 13 años.

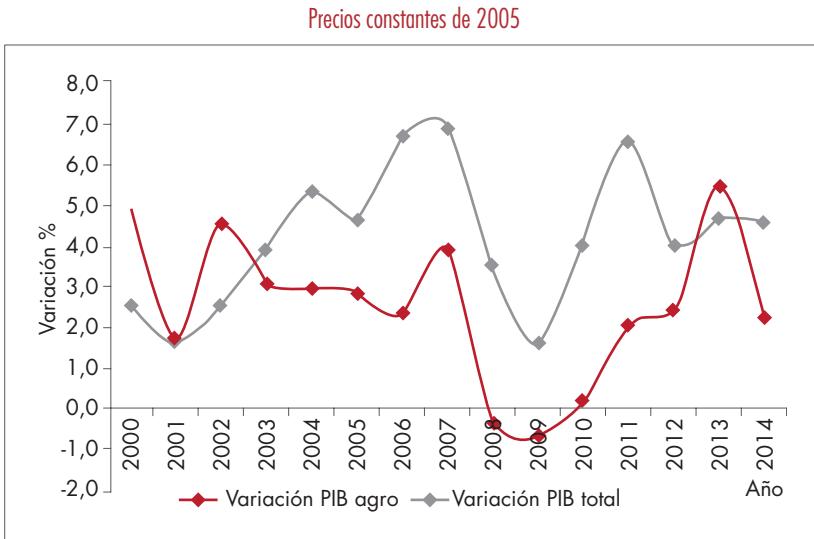
Los sistemas productivos presentan estructuras de costos poco flexibles y altamente dependientes de insumos importados de difícil sustitución. Los insumos pueden llegar a representar en promedio el 30 % de los costos totales (CRECE, 2014) y el costo logístico para transportar de la finca al puerto o 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 2014, excepto en los años 2000, 2002 y 2013. Este comportamiento de la tasa de crecimiento (2,1 %) 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.

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 periodo, 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 7 puntos porcentuales (p. p.) 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 2 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.
- Consolidar el territorio, mejorar el hábitat (vivienda, agua y saneamiento básico) y desarrollar la economía propia de los propios indígenas y del Pueblo Rrom.



## 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 3 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

---

2 Esta entidad se abordará con mayor profundidad en el objetivo 5 de este capítulo.

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 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 el 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 3 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 periodos 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 renglón 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
Predios intervenidos por la política de ordenamiento social y productivo del territorio	578.933	735.080

Producto	Línea base-2014	Meta a 2018
Predios rurales actualizados catastralmente*	570.189	700.080
Predios formalizados o regularizados para el desarrollo rural	8.744	35.000
Familias de comunidades étnicas beneficiadas con acceso a tierra	159.485	170.735
Hectáreas ordenadas en cuanto a su tenencia, ocupación y aprovechamiento	72.704	412.500
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	5.328.639
Hectáreas estratégicas para el desarrollo de sistemas productivos zonificadas a escala 1:25.000	0	1.500.000
Sistemas productivos agropecuarios con medidas de adaptación y mitigación al cambio climático	0	6

\* 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:

3 La descripción de los mecanismos de intervención integral en territorios rurales se

### 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 (MinVivienda). 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 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 (APSB) 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 sismorresistencia 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 periodos 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 y que además contribuya a generar trabajo decente en la áreas 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	59 %	55 %

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Soluciones de vivienda rural entregadas	47.460	75.000
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 para promover la agricultura familiar y la pequeña y mediana producción agropecuaria, 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, con especial énfasis en las familias campesinas, cuyo principal sustento son las actividades agropecuarias, y en las mujeres rurales, que requieren políticas diferenciadas para garantizar su participación efectiva.

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 7 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.

<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.

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 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 y esquemas cooperativos y solidarios 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.

Finalmente, con el objeto de atender integralmente a las familias agricultoras, se diseñará un plan nacional para el fomento y protección de la agricultura familiar, que apoyará proyectos integrales de producción, transformación y comercialización agropecuaria, incentivando y apoyando la producción sostenible y facilitando el acceso a bienes y servicios del Estado, para contribuir al afianzamiento de la población rural en sus territorios.

### **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 y productores dedicados a la agricultura familiar, 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 y hogares dedicados a la agricultura familiar en los planes de abastecimiento de las ciudades y en las estrategias de compras públicas de entidades del orden nacional y territorial; el impulso a mercados campesinos; 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	1.156.811	1.003.877

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Mecanismos de intervención integral en territorios rurales establecidos	2	8
Familias indígenas y afrodescendientes con seguridad alimentaria, proyecto productivo y fortalecidas a escala comunitaria	10.000	30.726
Familias participantes de intervenciones integrales para la inclusión social y productiva	970	35.000
Hogares con planes de negocio	53.718	70.000
Personas vinculadas a programas de asociatividad y desarrollo empresarial rural	38.895	45.000

## 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 solo 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. De igual manera, se deben desarrollar esquemas que aseguren que los medianos y pequeños productores puedan ser beneficiados de la oferta de servicios de esta nueva generación de distritos de adecuación de tierras.

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 preinversión 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 MinTransporte 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 deben poner en marcha mecanismos de estabilización de ingresos bajo un modelo de gestión de riesgo compartido, 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	3.029.258
Capacidad de carga (inventario bovino/ha pecuarias)*	0,58	0,8

Cultivos priorizados: cacao, caucho, maíz, palma de aceite, soya, frutales, hortalizas, forestales. Incluye silvopastoriles.

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Hectáreas de cultivos de café renovadas	386.400	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

Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Toneladas de producción de pesca y acuicultura	134.272	155.658
Productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral	614.300	1.160.676
Hectáreas con seguro agropecuario	129.099	201.149
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	20
Hectáreas adecuadas con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios	86.450	120.000

\* 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 el 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 Rrom, con las respectivas entidades del Gobierno nacional que aparecen en la columna “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 Rrom

#### a. Pueblos indígenas

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
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	MinInterior
2	Demarcación y delimitación conforme a lo establecido en el Decreto 2333 de 2014	
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	MADR, Incoder

**444 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018:**  
**Todos por un nuevo país**

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
4	Delimitación de los territorios indígenas conforme a lo establecido en el Decreto 1953 de 2014	MADR, 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	MADR, Incoder, MinInterior
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	MADR, Incoder
7	Modificación de la resolución de "Línea negra" amparando la integridad territorial y el desarrollo normativo concordante con la Ley 21 de 1991	MinInterior
8	Protección territorial integral de los pueblos en aislamiento voluntario	MinInterior
9	Diseño e implementación concertada de una política pública de protección de sitios sagrados y de alto valor cultural de los pueblos indígenas	MinCultura y MADR, ICANH, MinInterior
10	Fortalecimiento y funcionamiento de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)	MADR, Incoder
11	Caracterización de los territorios de los pueblos indígenas, acorde al plan de acción que establezca la Comisión Nacional de Territorios Indígenas	MADR, Incoder
12	Acompañamiento en la resolución de conflictos interétnicos e intraétnicos para la demarcación de linderos de los territorios de los pueblos indígenas, en el marco de las competencias institucionales respectivas	MADR, Incoder, MinInterior
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	MADR
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 MADR, que tengan como objeto la producción, transformación, comercialización de bienes y servicios agropecuarios, por parte de las comunidades indígenas	MADR, MinCIT
15	En el marco del Fondo de Desarrollo Rural se priorizarán recursos para pueblos y comunidades indígenas en las líneas de inversión que se establezcan	MADR
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	MADR
17	El MADR, 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	MADR
18	El MADR 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	MADR
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	MADR
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	MADR

Núm.	Estrategias	Entidad responsable
21	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
22	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	MADR, DNP
23	Apoyar la estructuración e implementación de planes y/o modelos para la provisión de APSB 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	MinVivienda
24	Fortalecimiento de la producción de materias primas para la actividad artesanal de los pueblos indígenas	MinCIT

## b. Pueblo Rrom

Núm.	Estrategia	Entidad responsable
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 MinInterior asume el compromiso de propiciar el espacio para convocar a la Comisión Nacional de Diálogo a la mesa de trabajo	MADR, Incoder y MinInterior

Metas e indicadores de producto y resultados concertados:

Una vez fueron acordados las metas e indicadores de los 58 acuerdos suscritos por el Gobierno nacional con el Pueblo Rrom, se procedió a clasificar las metas e indicadores de gestión y aquellos que se consideran de resultado y producto.

Para efectos del seguimiento, según lo previsto en el Acuerdo núm. 58 de la matriz del Acta de Consulta Previa, para el capítulo “Transformación del campo”, se presentan 2 metas y los respectivos indicadores de gestión. El seguimiento a estos indicadores de gestión correspondientes así como al componente presupuestal se presentará dentro del balance de la estrategia de seguimiento en los informes anuales a realizar, de conformidad con el acuerdo suscrito.

## 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.: CRECE.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2011). *Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2011*. Bogotá, D.C.: DANE.

DANE (2014). *Cuentas Nacionales*. Bogotá, D. C.: DANE.

DANE (2015a). *Cuentas nacionales anuales*. Bogotá, D. C.: DANE.

DANE (2015b). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Bogotá, D. C.: DANE.

DANE (2015c). *Encuesta de Calidad de Vida (ECV)*. Bogotá, D. C.: DANE.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) y 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 (2014). *Cálculos sectoriales*. Bogotá, D. C.: Finagro.

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 la Paz



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

**Plan Nacional de Desarrollo  
2014-2018**

## 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 15 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 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, 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 100.000 habitantes	34,0	27,8	-18,1 %
Tasa de secuestro por 100.000 habitantes	0,62	0,59	-4,5 %
Tasa de hurto a personas por 100.000 habitantes	135,7	194,1	43 %
Tasa de hurto a residencias por 100.000 habitantes	38,3	42,5	10,9 %
Tasa de hurto a entidades comerciales por 100.000 habitantes	28,8	44,6	54,8 %
Tasa de extorsión por 100.000 habitantes	3,0	10,3	243,3 %
Tasa de violencia sexual por 100.000 habitantes	14,8	24,6	66,2 %
Tasa de lesiones personas por 100.000 habitantes	116,9	176	45,4 %
Tasa de violencia intrafamiliar contra la mujer por 100.000 habitantes**	302,54	215,71	-28,7 %
Tasa de violencia intrafamiliar contra NNA por 100.000 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

<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.

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.

## **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” (García, Rodríguez y Selisgon, 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-2**

**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 %
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 y ciudadanas que NO consideran que el conteo de votos es transparente	68,1 %
Ciudadanos y ciudadanas 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 2 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 ha. 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 k de cocaína por cada 3 k 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 1.000.000 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 %) (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.

2 De las cuales 6.863.080 son víctimas del conflicto armado y 165.696 son víctimas de las bacrim (con corte al 1 de noviembre de 2014).

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-3**

**Número de declaraciones de víctimas por tipo de hecho victimizante, 2014**

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.

3 Ley 387 de 1997, artículo 1 y Corte Constitucional, Auto 119 de 2013 de seguimiento a la sentencia T-25 de 2004.

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 periodo 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-4**

#### **Principales lugares de localización de población víctima del conflicto armado, 2014**

<b>Municipio</b>	<b>Personas</b>	<b>Porcentajes</b>
Medellín	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 %
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.

4 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.

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, Montería, Florencia, Cúcuta (1 % cada una) (véase la tabla VIII-4).

#### 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 10 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 (García, Rodríguez y 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 (NNA) frente al reclutamiento y constreñimiento por parte de GAML y grupos delincuenciales organizados. A 2014, el ICBF reporta un total de 5.694 NNA 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 NNA 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 las 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 (MAP) 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 MAP, artefactos explosivos improvisados (AEI) con características de MAPI 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 2 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 2 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 poblaciones 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, 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 MAP.

## 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.

### a. 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.

<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 y cámaras de video vigilancia públicas y privadas (CCTV), Alarmas Comunitarias (CIEPS), Sistemas de Seguridad-Control de acceso, monitoreo automático, sistemas AVL, bloqueo de vehículos y las demás herramientas que se puedan articular para la atención de 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:** la consolidación 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. Para esto, se implementaran 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 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), 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 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.

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta 2018</b>
Tasa de homicidios por 100.000 habitantes	27,8	23
Tasa de hurto a personas por 100.000 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 100.000 habitantes	10,3	9,4
Tasa de violencia intrafamiliar por 100.000 habitantes	141,9	137

<b>Producto</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
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 km
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



## b. 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*.
- 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.

<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.

- Creación y fortalecimiento del Observatorio del Ciberdelito y del Centro de Mando y Control, Comunicaciones y Coordinación del Ciberdelito 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 (CSIRT), 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
Incidentes cibernéticos atendidos	n.d.	72.355
Minas intervenidas	2.181	2.826
Maquinaria amarilla destruida	n.d.	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

### c. 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 y organizaciones internacionales estratégicas 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.

#### **d. 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 incapacidad.
- 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 (Sistema Penal Oral Acusatorio) y la armonización del Derecho Internacional Humanitario.



Producto	Línea base 2014	Meta a 2018
Soluciones de vivienda para el cuatrienio, Caprovimpo	48.495	63.220
Usuarios atendidos en el Centro de Rehabilitación Integral	n.d.	3.400
Beneficiarios atendidos por el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública (FONDETEC)	n.d.	1.500

### e. 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 pública 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 fijados 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 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.
- Diseño de una política de gobierno para desarrollar la competitividad de la base tecnológica e industrial de defensa y seguridad del país.

**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	n.d.	3.249
Personal graduado de las escuelas de formación en inglés (niveles A2 y B1)	n.d.	2.785

## f. 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) tienen 2 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.

### g. 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.

### h. 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 de capacidades en materia de contratación para la ejecución de los recursos del sector con criterios de confidencialidad y eficiencia.

<sup>7</sup> Función a cargo del Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, creado mediante el Decreto 4179 de 2011.

- 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.

**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 a 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 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 periodo 2015-2018.

8 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 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).

### a. 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 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 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 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.



## b. 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

### c. 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 (SNBF), 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

9 Es la herramienta web de búsqueda y con mapas de ubicación que el Ministerio de Justicia y del Derecho

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 con 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
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

#### d. 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 información para la toma de decisiones en justicia en coordinación con el MinTIC y el 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

---

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

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.

#### **e. 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

#### f. 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 IGAC.
- 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

**g. 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 la 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.
- Apoyo a la Rama Judicial en el impulso de una iniciativa que contribuya al mejoramiento de los procesos de rendición de cuentas, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

### 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.

### a. 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>;

11 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.

12 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.



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 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.

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
Número de redes de apoyos a las veedurías ciudadanas activas departamentales	16	24

## b. 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 sobrepresentados 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.

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
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 período)	0	10 %
Participación política de los jóvenes en los cargos de elección popular	7,8 %	8 %
Jóvenes y mujeres formados en liderazgo político (nuevos liderazgos)	1.400	4.000

### c. 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

#### d. 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 estas 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.

<sup>13</sup> Se hace referencia a sistemas de coordinación tales como SNARIV, Sistema de Alertas Tempranas, CIAT, entre otros.

- Coordinación, articulación e implementación de estrategias que permitan el efectivo cumplimiento y seguimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano.
- Incorporación del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) como herramienta esencial para el diseño, formulación, implementación, evaluación, ajuste y rendición de cuentas de todas las políticas públicas. Se promoverá que las entidades territoriales incluyan en sus planes de desarrollo las estrategias, metas y objetivos que permitan la realización del EBDH.

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 Nacional de DD. HH.	4	32
Entidades territoriales asistidas técnicamente en proceso de diseño, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de DD. HH.	132	182

#### e. 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:

14 Las acciones previstas en el marco de esta estrategia responderán al cruce de los 5 componentes contemplados en esta estrategia con 3 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 5 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.

- 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.
- Desarrollar las acciones necesarias para la implementación de la Cátedra de la Paz establecida por la Ley 1732 de 2014 en todos los establecimientos educativos. Dicha implementación considerará, entre otros, su inclusión en los planes de estudio atendiendo los lineamientos que el Ministerio de Educación Nacional defina, así como acciones tendientes a permitir la capacitación requerida a docentes y directivos docentes y favorecer el diálogo en la comunidad educativa en torno a la cátedra y a la construcción de paz.

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

## f. 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 posconflicto. 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

- g. 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 3 grupos étnicos presentes en el territorio colombiano: comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros, pueblos indígenas, y Pueblo Rrom 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 Organización Internacional del Trabajo (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 Rrom) en el marco de la formulación de proyectos a ser financiados por el Sistema General de Regalías (SGR).
- Desarrollo de una estrategia con las entidades territoriales que cuentan con presencia de la población Rrom 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 Rrom 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 Rrom, 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 Rrom 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	8.515

## h. 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 del 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. 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 indicadores de cumplimiento de la política desagregando la información según género y hechos victimizantes.

---

15 Este sistema se encuentra desarrollado en la estrategia del presente capítulo.

- Articulación de los espacios de coordinación intersectorial para la atención de las diferentes formas de violencia contra la mujer, los niños, las niñas y los adolescentes, 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 y el ICBF. 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, niños, las niñas y los adolescentes, integrado al Observatorio de Violencias.
- El Gobierno nacional, en cabeza del DNP, de manera coordinada con las entidades que integran la Comisión creada por el Decreto 2490 de 2013 y con el apoyo de las organizaciones sociales, la academia y el sector privado, creará las bases institucionales, técnicas y económicas, para desarrollar el Sistema Nacional de Cuidados a partir de lo establecido en la Ley 1413 de 2010 y definirá una Agenda Nacional sobre Economía del Cuidado.
- El Gobierno nacional, en cabeza del MADR 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.

### i. 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 4 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.

## j. Implementación de la Política Pública para Población LGBTI

Durante el cuatrienio pasado, el MinInterior 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

#### k. 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	0	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 bacrim 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.

### a. 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.
- Fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema Penitenciario y Carcelario a través de la actualización y capacitación de la planta de personal, la modernización de la infraestructura y la incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones. Se revisará y reglamentará la jornada laboral de los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Inpec.

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

#### b. 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 sustancia psicoactivas.
- Fortalecimiento de las fuentes de financiación del SRPA, mediante la asignación de recursos permanentes del presupuesto, provenientes de la Ley 55 de 1985, que garanticen las inversiones requeridas y su operación.
- 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.

<b>Producto</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Adolescentes y jóvenes atendidos bajo la ruta de atención integral para el consumo de SPA y salud mental en el SRPA	0	3.000
Porcentaje de adolescentes con más de 6 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 %



### c. 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.
- Los bienes, los rendimientos y los frutos que generen estos bienes, cuya extinción de dominio se haya decretado en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se destinarán prioritariamente a programas sociales que beneficien a la población raizal.

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Redes criminales detectadas	50	200

<b>Producto</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

#### d. 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 3 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.

### a. 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 Estupeficientes, 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 Estupeficientes, 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.

## b. 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 Estupeficientes.
- 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	25.000

### c. 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.

#### d. 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, 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.

<sup>16</sup> Entendido como el expendio de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades.

- Recuperación del espacio público y control al surgimiento de nuevas áreas o de aquellos territorios que se encuentran en alto riesgo.

### e. 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.

#### **f. 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 goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado interno

### 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.

#### a. 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 parágrafo 2 y 204 de la Ley 1448 de 2011.

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio	195.942	920.000

<b>Producto</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

## b. 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 psicosocial, 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 lo referente 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.

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Personas víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado	0	500.000

<b>Producto</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
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 %

### c. 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

#### d. 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.

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales	24.000	230.000
Familias con orden judicial de restitución de tierras	2.868	15.000

<b>Producto</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación durante el cuatrienio (incluye víctimas en el exterior y enfoque diferencial)	43.144	50.000
Entidades territoriales cofinanciadas para la atención de comunidades étnicas, en cumplimiento de los autos diferenciales de la sentencia T-25 de 2004	0	10
Personas víctimas de desplazamiento forzado atendidas con nuevos procesos de adjudicación y formalización de tierra*	18.465	25.000
Solicitudes en trámites administrativo de restitución de tierras inscritas en el RTDAF	14.848	50.000
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.

### e. 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

### f. 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 y acompañamiento técnico a las entidades territoriales para garantizar 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 psicosocial de las víctimas y las medidas de reparación.
- Fortalecimiento de las mesas de participación de víctimas en los distintos niveles territoriales, con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la participación de las mismas en los espacios de construcción de políticas públicas que contribuyan a la atención, asistencia, reparación integral y a la construcción de paz.

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	0	300

<b>Producto</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Proyectos de las entidades territoriales, para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, cofinanciados por el Gobierno nacional durante el cuatrienio	19	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	16

## **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.

### a. 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, APP, 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,

17 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.

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 SGR, los contratos plan y la distribución regional del PGN, 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 y la gestión de conocimiento para la construcción de desarrollo y paz con enfoque territorial.

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

18 Los planes estratégicos territoriales para la construcción de paz se desarrollarán en 4 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.

## b. 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:

- 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>

19 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.

20 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 caso de veredas, cabeceras de corregimiento o municipios con un arraigo claro y conocido por sus habitantes" (Colombia, Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 4800 de 2011, p. 70).

21 Se entiende por intervenciones integrales la articulación de 7 componentes que hacen parte de las líneas estratégicas del DPS: 1) transferencias monetarias condicionadas; 2) 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.

22 Estas herramientas de caracterización incluyen aquellas diseñadas por la ANSPE, en el acompañamiento

- Adicionalmente, dichas intervenciones se acompañarán de acciones que tengan como objetivo la reconstrucción de tejido social a partir de un enfoque psicosocial 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.
- 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 7 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.

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios con condiciones para la integración comunitaria	0	45

<b>Producto</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Veredas con intervenciones integrales implementadas	0	210
Comunidades urbanas con fortalecimiento del tejido social	0	200
Comunidades en procesos de reparación colectiva con intervenciones implementadas para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial	135	300

### c. 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

comunitario y desde el Centro de Innovación Social.

23 Estas intervenciones, tal y como se mencionó en el capítulo “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.

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.

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Modelo integral de justicia transicional diseñado e implementado institucionalmente por etapas	0 %	30 %

<b>Producto</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
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 %

#### **d. 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.
- Generación de las capacidades institucionales necesarias en la Agencia Colombiana para la Reintegración para atender desmovilizaciones colectivas o incrementos no esperados de desmovilizaciones individuales.

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

#### e. 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”; “Desarrollo Alternativo”, “Territorios de Paz” y los planes operativos que resulten del Plan Nacional Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia.

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

<b>Producto</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

#### **f. 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 NNA pertenecientes a población indígena.



- Municipios con rutas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra NNA 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 contra NNA implementadas	80	160
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 MAP 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.

### a. 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 MAP, 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.
- Readecuación de la arquitectura institucional para el direccionamiento estratégico de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) mediante el establecimiento de los mecanismos institucionales de gerencia, coordinación y monitoreo en el orden nacional y territorial, así como los lineamientos técnicos para regular a todos los actores estatales y no estatales de la AICMA.

<b>Meta</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios con planes de intervención	11	77

<b>Producto</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta a 2018</b>
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

## **b. 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 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 %

### c. Asistencia integral a víctimas (AIV)

La asistencia integral a víctimas (AIV) de 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 el 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 Rrom, con las respectivas entidades del Gobierno nacional que aparecen en la columna “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 Rrom 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 Rrom.

## a. Pueblos indígenas

Núm	Estrategias	Entidad responsable
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	MinJusticia y MinInterior
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
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	MinJusticia
6	Apoyar proyectos para el fortalecimiento de los sistemas de justicia propia de los pueblos indígenas	MinJusticia
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	MinJusticia
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	MinJusticia
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 Antipersona
10	Fortalecimiento, financiación y funcionamiento permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas	MinInterior, Dirección de Derechos Humanos
11	Diseño, creación y funcionamiento del sistema de información de derechos humanos de los pueblos indígenas	MinInterior, 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	MinInterior, 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	MinInterior, 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)	SNBF
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 (UACT)

Núm	Estrategias	Entidad responsable
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 DD. HH.	CNMH y UARIV
17	Formular e implementar programas y proyectos con enfoque diferencial indígena, en prevención de accidentes y educación en el riesgo por minas antipersona (MAP), municiones sin explotar (MUSE), y artefactos explosivos improvisados (AEI)	Dirección para la Acción contra Minas Antipersona
18	Realizar acciones de desminado de MAP, municiones sin explotar (MUSE) y 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	MinInterior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom 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	MinInterior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom 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	MinInterior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom 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)	MinInterior, MinSalud, MinJusticia, MinAmbiente, MinEducación, MinCultura, MinVivienda, MinAgricultura, ICBF, Incoder, APC, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, MinTrabajo, CNMH, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, MinTransporte, DPS, Sena, MinDefensa, MinMinas, ANSPE, MinTIC
23	Formulación concertada e implementación efectiva de los planes de salvaguarda étnica y cultural	MinInterior, Dirección de Asuntos Indígenas Rrom y Minorías, aclarando que la implementación es transversal a todas las entidades de Gobierno
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)	MinInterior, Dirección de Asuntos Indígenas Rrom y Minorías, aclarando que la implementación es transversal a todas las entidades de Gobierno
25	Formulación concertada de los planes de retorno integrales	UARIV, MinInterior
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

Núm	Estrategias	Entidad responsable
27	Adecuación institucional que permita la implementación efectiva del Decreto Ley 4633 de 2011 en todos sus componentes, de manera integral	UARIV, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y entidades que integran el SNA-RIV, según sus competencias
28	Difusión permanente del Decreto Ley 4633 de 2011	UARIV y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT)
29	Elaboración de un plan de acción concertado con los pueblos indígenas, que permita dar cumplimiento al Decreto Ley 4633 de 2011	UARIV, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y MinInterior
30	Implementación efectiva e integral del Decreto Ley 4633 de 2011, en todos sus componentes	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	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	UARIV y 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	CNMH y UARIV
34	Programa de fortalecimiento de capacidades de las mujeres indígenas para el pleno ejercicio de sus derechos	MinInterior y MinTIC
35	Creación de una ruta concertada de protección y atención para mujeres indígenas en desarrollo de la normatividad vigente	MinJusticia
36	Programa de liderazgo de la mujer indígena	MinInterior
37	Funcionamiento y fortalecimiento de la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas	MinInterior

## b. Pueblo Rrom

Num	Estrategia	Institución responsable
1	El MinInterior liderará la formulación del proyecto de Ley Gitana en conjunto con las entidades del Gobierno nacional. Así mismo, adelantará 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 DNP acompañará la solicitud del MinInterior y de la CND	MinInterior y DNP
2	A partir del 2016 se actualizará el proyecto de inversión para el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Diálogo para el Pueblo Rrom	MinInterior
3	El MinInterior con la asistencia técnica del MinDefensa y la Defensoría del Pueblo, en el marco de la Comisión Nacional de Diálogo formularán y tramitarán 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	MinInterior y MinDefensa

Num	Estrategia	Institución responsable
4	Formular e implementar el plan integral de reparación colectiva para el Pueblo Rrom incluyendo indemnización individual a las Kumpaño certificadas por el MinInterior en el marco del Decreto 4634 del 2011	UARIV
5	Adelantar encuentros con los Seré Romengue-autoridades tradicionales de todas las Kumpaño, para fortalecer aún más el sistema jurídico gitano, fomentando la realización de programas y/o campañas de visibilización hacia los operadores de justicia	MinInterior y MinJusticia
6	Realizar un estudio del marco normativo para buscar la viabilidad de la participación y representación política del Pueblo Rrom	MinInterior
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 MinDefensa definirán un plan de trabajo	UARIV
8	Formulación y expedición de un protocolo para el fortalecimiento de las Kriss Romani	MinInterior y MinJusticia
9	Formulación del plan de salvamiento y de pervivencia para el Pueblo Rrom "O'lasho Lungo Drom"	MinInterior
10	El DNP apoyará técnicamente a la Comisión Nacional de Diálogo y a las Kumpaño 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 MinInterior	DNP y MinInterior
11	El DNP 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 MinInterior para ser financiados por el SGR	DNP
	El DNP consultará con MinHacienda, MinMinas y MinInterior la viabilidad de incluir en la ley 1530 de 2012 un porcentaje de recursos de regalías para el Pueblo Rrom	
12	La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer gestionará ante 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

Metas e indicadores de producto y resultados concertados:

Una vez fueron acordados las metas y los indicadores de los 58 acuerdos suscritos por el Gobierno nacional con el Pueblo Rrom, se procedió a clasificar las metas e indicadores de gestión y aquellos que se consideran de resultado y producto.

Para efectos del seguimiento, según lo previsto en el Acuerdo núm. 58 de la matriz del acta de Consulta Previa, a continuación se presentan metas e indicadores de producto correspondientes al capítulo "Seguridad, Justicia y Democracia para la



Construcción de Paz”, a los cuales se les realizará seguimiento mediante el tablero SISMEG dentro de la estrategia de Sinergia. El seguimiento a los indicadores de gestión correspondientes así como al componente presupuestal, se presentará dentro del balance de la estrategia de seguimiento en los informes anuales a realizar, de conformidad con el acuerdo suscrito.

A continuación, las metas e indicadores de resultado y gestión por acuerdo:

Núm.	Estrategia	Metas	Indicadores	Entidad responsable
5	Adelantar encuentros con los Seré Romengue-autoridades tradicionales de todas las Kumpaño, para fortalecer aún más el sistema jurídico gitano, fomentando la realización de programas y/o campañas de visibilización hacia los operadores de justicia	Cuatro (4) encuentros que permitan el fortalecimiento de la justicia propia (2 encuentros realizados por el MinInterior y 2 encuentros realizados por el MinJusticia	Número de encuentros realizados para el fortalecimiento de la justicia propia	MinInterior y MinJusticia
10	El DNP apoyará técnicamente a la Comisión Nacional de Diálogo y a las Kumpaño 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 MinInterior	Por demanda a solicitud de la Comisión Nacional de Diálogo para la construcción de políticas públicas con enfoque diferencial para el Pueblo Rrom	Número de solicitudes atendidas por el DNP para la construcción de políticas públicas/ Número de solicitudes presentadas por la Comisión Nacional de Diálogo * 100	DNP y MinInterior
11	El DNP consultará con MinHacienda, MinMinas y MinInterior la viabilidad de incluir en la ley 1530 de 2012 un porcentaje de recursos de regalías para el Pueblo Rrom	Meta: una consulta realizada	Número de consultas realizadas/ 3 * 100	DNP

## Bibliografía

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Delegación de la Unión Europea en Colombia (2011). *Campesinos, Tierra y Desarrollo Rural. Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz*. Bogotá, D. C.: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Delegación de la Unión Europea en Colombia.

- Alta Consejería Presidencia para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá, D. C.: Alta Consejería Presidencia para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1999). *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*. Nueva York: ONU.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2013). *Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas*. Recuperado de <http://www.encuestaminjusticia.co>
- Colombia, Corte Constitucional (2004). Sentencia T 025. Bogotá, D. C.
- Colombia, Corte Constitucional (2010). Auto de Seguimiento 383. Bogotá, D. C.
- Colombia, Corte Constitucional (2015). Auto de Seguimiento 009. Bogotá, D. C.
- Comisión Asesora de Política Criminal (2012). Informe final-Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Recuperado de [https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL\\_FINAL23NOV.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL_FINAL23NOV.pdf)
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2014). *Encuesta de Cultura Política*. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/anexos\\_2013.xls](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/anexos_2013.xls)
- DANE (2014). *Encuesta de Goce Efectivo de Derechos*. Bogotá, D. C.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2006). *Implementación del sistema integrado de emergencias y seguridad SIES de Colombia*. (Documento CONPES 3436). Bogotá, D. C.: DNP.
- DNP (2012). *Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas*. (Documento CONPES 3726). Bogotá, D. C.: DNP.
- DNP (2014). *Cartilla de flexibilización*. Bogotá, D. C.: DNP.
- DNP (2014). *Estudio de análisis de la eficiencia económica y presupuestal de la Rama Judicial y la Fiscalía General De La Nación (2009-2013)*. Bogotá, D. C.: inédito.

- DNP (2014). *Política nacional contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo*. (Documento CONPES 3793). Bogotá, D. C.: DNP.
- DNP (2015). *Encuesta Mundial de Valores Colombia 1997-2012: Una mirada evolutiva de los resultados*. Bogotá, D.C.: inédito.
- DNP y UARIV-UARIV (Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas). (2014). *Cartilla de regionalización*. Bogotá, D. C.: DNP y UARIV-UARIV.
- Fundación Ideas para la Paz (2007). *La tierra en el campo colombiano: ¿es posible la justicia? Siguiendo el conflicto: hechos y análisis* 52.
- García Sánchez, M.; Rodríguez-Raga, J. C. y Seligson, M. A. (2014). *Cultura política en Colombia, 2013. Actitudes democráticas en el contexto del proceso de paz*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.
- ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) (2014). *Consolidado Nacional. Subdirección de Responsabilidad Penal para Adolescentes*. Bogotá, D. C.: ICBF.
- Inpec (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario) (2014). *Instalaciones para establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON). Guías teóricas para unidades de sanidad de los establecimientos de reclusión. Programas Médico-arquitectónicos*. Documento de estudio. Bogotá, D. C.: Inpec.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Inpec (2014). *Informe estadístico, julio de 2014*. Bogotá, D. C.: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Inpec.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Inpec (2015). *Reporte de registros administrativos sobre violencia intrafamiliar*. Bogotá, D. C.: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Inpec.
- Ministerio de Defensa Nacional (2011). *Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza. Ministerio de Defensa*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional (2014). *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP)*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Defensa Nacional.

Ministerio de Defensa Nacional (2015a). *2014: Un año de acción y resultados*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Defensa Nacional.

Ministerio de Defensa Nacional (2015b). *Reporte de registros administrativos sobre criminalidad del sistema SIEDCO*. Bogotá, D. C.: Ministerio de Defensa Nacional.

Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia (2013). *Tierra en Colombia: entre despojo y negocio. Presentación de la situación actual de una problemática al centro del conflicto*. Recuperado de <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/article/666329106.pdf>

Policía Nacional de Colombia (2010). *Estrategia institucional para la seguridad ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)*. Bogotá, D. C.: Policía Nacional de Colombia.

Policía Nacional de Colombia (2014). *Estado actual del cibercrimen en Colombia*. Bogotá, D. C.: Policía Nacional de Colombia, Dirección de Investigación Criminal e Interpol.

Presidencia de la República de Colombia (2014). *Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos*. Recuperado de [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815estrategia\\_web.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815estrategia_web.pdf)

Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de prevención de reclutamiento (2014). *Análisis de las dinámicas de reclutamiento ilícito y la utilización: insumos para la prevención municipal 2014*. Bogotá, D. C.: Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial de prevención de reclutamiento.

UARIV (Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas) (2014). *Registro Único de Víctimas*. Bogotá, D. C.: UARIV.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas con la Droga y el Delito) (2013). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas*. Bogotá, D. C.: UNODC.

URT (Unidad de Restitución de Tierras) (2014). *Informe de gestión 2013*. Recuperado de <http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/Rendicionde-cuentas/2014/InformefinaldegestionPlandeAccion2013.pdf>







**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

Calle 26 No.13-19

Edificio Fonade. Bogotá D.C., Colombia

Comutador: (057+1) 3815000

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)



[/departamentonacionaldeplaneacion](https://www.facebook.com/departamentonacionaldeplaneacion)



[@DNP\\_Colombia](https://twitter.com/DNP_Colombia)



[DNP Colombia](https://www.youtube.com/DNP_Colombia)