



**El tiempo
de la gente**

Colombia ha logrado durante las décadas pasadas importantes avances económicos y sociales, pero subsisten severas restricciones en el campo del desarrollo social. Además del rezago acumulado en algunas áreas, el progreso del país plantea nuevos retos y demandas en materia de bienestar y desarrollo humano. Por estas razones, el país debe construir nuevos acuerdos sociales y proponerse metas más ambiciosas en los campos específicos del desarrollo social.

El desarrollo social y el crecimiento económico están interrelacionados. Los logros económicos hacen factible el mejoramiento del ingreso y el bienestar de los ciudadanos y, a su vez, el desarrollo humano es condición para aumentar la oferta productiva, la competitividad internacional y la productividad de la economía. No obstante, la interrelación entre el desarrollo social y el crecimiento económico no se logra de manera espontánea: debe ser conscientemente construida.

Colombia inició desde finales de la pasada década el proceso de internacionalización de su economía y creó así nuevas bases para avanzar en la búsqueda de la eficiencia económica. Este modelo ofrece ventajas innegables. No obstante, este desarrollo, sin una política social definida y explícita, podría llegar a tener un alto costo social, ya que no asegura, en sí mismo, mejorías en la situación de los pobres. Por otra parte, las actividades económicas experimentan ya limitaciones debidas a la calidad de los recursos humanos nacionales disponibles, que impiden a la economía ser más productiva y más competitiva. Por las anteriores razones estratégicas, y por la convicción profunda de que el fin del desarrollo es la gente, el desarrollo social no puede seguir siendo residual en términos de prioridad política y de asignación de recursos.

El interés gubernamental en el área social se concentró en años recientes en aspectos organizativos y en el desarrollo de los derechos constitucionales que, si bien recogen aspiraciones legítimas de mejoramiento y modernización, no se han traducido en el fortalecimiento de los servicios sociales ni en el incremento sistemático de su calidad y cobertura. Simultáneamente, se pretendió extender los instrumentos del mercado y la libre competencia para el acceso y la prestación de dichos servicios, pero no se prestó igual atención al mejoramiento de la calidad de la oferta pública, de la cual dependen casi invariablemente los sectores sociales más necesitados, ni se mejoró la ejecución presupuestal en las entidades responsables del sector.

La debilidad tradicional de la política social se ha expresado también en la carencia de un consenso social básico sobre las prioridades de largo plazo en materia de desarrollo social. Por esta razón, hoy son igualmente legítimas ante la opinión pública todas las demandas de servicios sociales y de subsidios estatales, independientemente de la condición social del demandante y de la naturaleza de su exigencia. En la práctica, los mayores beneficios han sido obtenidos por quienes tienen mayor fuerza y capacidad para imponer sus reclamos, que no son necesariamente los más necesitados.

El gobierno se ha propuesto, entonces, un viraje sustancial en la política social, para lograr que el desarrollo económico sea de los colombianos y que los ciudadanos sean el principal capital de la

sociedad. El bienestar colectivo y la capacidad humana son el mayor activo de la sociedad y la base fundamental de nuestra ventaja competitiva.

La política social se integrará con la política económica. Para el gobierno, las decisiones de política económica y de política social son estrictamente inseparables y las decisiones de ambos frentes deben ser simultáneas e interrelacionadas. Las decisiones económicas deberán considerar siempre su impacto social y consultar a los voceros sectoriales. De esta manera, las decisiones de política serán, a la vez, de índole social y económica. La integración entre lo social y lo económico se deberá lograr por la vía privilegiada de los mayores y mejores empleos y de un aumento en los niveles de educación del conjunto de la población.

En este marco, el eje fundamental de las decisiones de política económica y social será el crecimiento con equidad. El gobierno reconoce su capacidad de influir en la distribución de los recursos y con ello lograr impactos significativos en la asignación, composición y uso de los activos de la sociedad, tanto físicos como humanos. En consecuencia, se compromete a garantizar que el crecimiento económico genere efectos redistributivos y a sostener las metas de desarrollo social, aun en el caso de eventuales medidas de ajuste económico y restricción del gasto público. Al reinvertir en el desarrollo humano la mayor parte de las ganancias producidas por el avance económico, el gobierno asegura simultáneamente el bienestar ciudadano y el mejoramiento en la capacidad productiva de la nación.

El impulso a la equidad exige promover la disminución de las diferencias de riqueza y de ingresos, de capacidad creativa y productiva, de calidad de vida y de posibilidades de disfrute. También exige reducir la desigualdad entre las comunidades y los géneros. La política social del gobierno reconoce las diferencias individuales y colectivas de la población y, al mismo tiempo, busca construir condiciones mínimas igualitarias en las condiciones de vida y de participación. De allí la idea de construir un conjunto de bienes y servicios meritorios a los cuales tendrán acceso todos los colombianos, con el apoyo financiero público cuando sus recursos no garanticen el acceso a ellos. Así el gobierno, a través de su política social, asumirá su responsabilidad frente a los derechos sociales de todos los ciudadanos y no concentrará la atención de sus políticas en unos cuantos sectores sociales ni limitará su función a la compensación de las víctimas de la competencia.

Los beneficiarios del desarrollo social serán, por lo tanto, todos los colombianos. Es obligación del Estado atender las necesidades de todos los asociados. Este principio de universalidad es básico para la construcción de una nueva sociedad, y de un nuevo ciudadano con mayores capacidades de dominio sobre su vida, sus recursos, su hábitat y sus relaciones con el Estado. Acorde con este principio, el gobierno avanzará significativamente en la universalización de las coberturas de los servicios sociales básicos y de la seguridad social, y en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos. No obstante, será necesario prestar atención especial a quienes tienen menos posibilidades de ejercer sus derechos; por este motivo, el mayor énfasis del gasto público se dirigirá a los más pobres, para proveer las condiciones mínimas de bienestar y participación.

El compromiso gubernamental con el desarrollo social equitativo es enfático. Implica la modernización de los sistemas de prestación de servicios, la ampliación de sus coberturas y el

mejoramiento de su calidad. Los servicios podrán ser prestados por entidades gubernamentales o privadas, pero el control y la regulación serán siempre públicos, al igual que la financiación, cuando sea indispensable para asegurar el acceso de los pobres a los activos productivos, a los servicios y a la protección social. El mejoramiento de la calidad de los servicios sociales será mecanismo indispensable para garantizar la equidad, de modo que no se reproduzca el esquema tradicional de instituciones y servicios pobres para la población pobre.

Para este efecto, la competencia y la dinámica propiciada por el mercado son alicientes útiles. Sin embargo, es preciso reconocer que las desigualdades económicas y sociales no permiten que el mercado sea un asignador eficiente y equitativo de los recursos. La eficiencia no puede ser antagónica con la equidad. Por tanto, en las determinaciones públicas primarán siempre consideraciones para que el juego de mercado no comprometa la equidad ni restrinja el acceso y la participación equitativa de los más pobres.

Es indispensable aumentar la inversión social e incrementar su calidad y eficiencia. El gobierno incrementará en tres puntos la participación del gasto social en el PIB, simultáneamente con la adopción de criterios, programas y mecanismos de evaluación y control para garantizar su óptimo aprovechamiento, mediante el mejoramiento de la capacidad de ejecución de las instituciones y la promoción de la participación ciudadana, elementos indispensables del buen gobierno.

El gobierno no tiene dudas sobre la bondad de la descentralización de las responsabilidades de ejecución de las acciones de desarrollo social, pero es consciente también de los traumatismos inherentes al proceso I. EL SALTO EDUCATIVO Y CULTURAL

A. La educación, eje del desarrollo del país

La educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro. Además del valor intrínseco que tiene una sociedad más educada, por medio de la educación se apropia, crea y difunde el progreso científico y tecnológico, y se construye y transmite una ética de convivencia y equidad que es sustento del desarrollo integral de una nación.

El manejo adecuado del conocimiento, el desarrollo científico y tecnológico, y el aumento de la productividad constituyen la base del crecimiento moderno y de la competitividad. El desarrollo de las sociedades depende cada vez más del conocimiento, que de los recursos naturales y de la disponibilidad de mano de obra. La educación, en cuanto transmisión, creación y reproducción del conocimiento, es pieza fundamental del desarrollo humano sostenible. Los programas de ciencia, tecnología y educación deben evolucionar paralelamente a mediano y largo plazos para que, debidamente orientados, se traduzcan en desarrollo y bienestar social.

La educación debe contribuir al propósito nacional de formar un nuevo ciudadano, participativo y tolerante, capaz de interpretar los códigos de la modernidad. El concepto de educación debe extenderse más allá de las aulas, a oportunidades diversas para el desarrollo integral de las

personas y la construcción de una ética civil que permita superar todas las inequidades, discriminaciones y autoritarismos en las relaciones sociales. Debe promover valores y actitudes que reconozcan la importancia del enfoque de género en la transmisión y producción del conocimiento, mediante prácticas curriculares y pedagógicas que eliminen los estereotipos de género, y vincularse intrínsecamente con el concepto de cultura, pues la educación es esencial en la conservación y la renovación cultural. La cultura y la recreación son factores que enriquecen las relaciones sociales y permiten la expresión y reafirmación de la identidad nacional.

Para lograr lo anterior, se requiere un cambio en la actitud de la sociedad ante el tema educativo, a través de una movilización nacional en torno a la importancia de la educación y su potencial como generadora de cambio. Esta movilización debe darse alrededor del derecho a la educación como bien público, derecho fundamental y factor esencial del desarrollo.

Con el fin de lograr las metas, se invertirán en el cuatrienio 12,6 billones de pesos, lo que representará en 1998 una participación de 5,51% del gasto educativo y cultural en el PIB. El 72% de este gasto se orientará a la educación preescolar, básica y media (cuadro 5.1).

■ Educación básica

La UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA y el mejoramiento de la calidad de la educación constituyen los retos principales del sector en los próximos años. Este propósito sólo se alcanzará mediante esfuerzos sostenidos encaminados a transformar las instituciones educativas, el modelo pedagógico y los procesos de planeación, administración y evaluación.

Con las estrategias y programas del plan educativo se busca ampliar el promedio de escolaridad de los colombianos de 5,5 a 6,9 años, mediante esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de las instituciones para que todos los estudiantes que ingresen a la educación permanezcan en el sistema por lo menos hasta el noveno grado. Se mejorarán significativamente la retención y la promoción de los estudiantes y se abrirá la frontera de la educación secundaria a miles de jóvenes.

Durante los próximos cuatro años se crearán 300 mil nuevos cupos en preescolar y 600 mil en básica. Como resultado, se espera que en 1998 ingresen al noveno grado 483 mil estudiantes, esto es, 132 mil adicionales a los que habrían ingresado de mantenerse las tendencias actuales de retención y promoción.

El mejoramiento de la calidad de la educación básica es condición indispensable para alcanzar esta meta. Para ello se ampliará gradualmente la jornada real escolar de 3,5 horas diarias, se mejorarán las condiciones laborales de los docentes y, con la participación de los municipios y del nivel central, se dotará con textos escolares a todos los estudiantes de establecimientos oficiales. Además, se pondrán en funcionamiento aproximadamente 2.100 bibliotecas y centros de recursos educativos.

El acceso y la permanencia de estudiantes de escasos recursos en la educación básica permitirán una mayor equidad del sistema educativo. Con este fin se otorgarán subsidios a más de 500 mil

estudiantes pobres por año y se apoyará, a través de la Red de Solidaridad Social., a madres jefes de hogar en el pago de los costos educativos.

CUADRO 5.1
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN
DEL SECTOR EDUCATIVO
(Millones de pesos de 1994)

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	1995-1998
Educación					
FUNCIONAMIENTO	1.787.398	2.128.208	2.311.443	2.498.994	8.726.043
PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA 1_/	1.177.855	1.518.013	1.700.598	1.887.497	6.283.963
EDUCACION SUPERIOR 2_/	322.578	322.899	323.222	323.545	1.292.242
MINEDUCACION - DIRECCION SUPERIOR 3_/	269.681	269.951	270.221	270.491	1.080.344
OTROS 4_/	17.288	17.345	17.402	17.461	69.494
INVERSIÓN	525.161	826.836	865.003	998.717	3.215.717
PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA : 5_/	450.843	730.698	750.089	859.922	2.791.552
- MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD	57.740	76.498	91.997	87.006	313.241
- INFRAESTRUCTURA Y DOTACION 6_/	34.310	51.470	53.882	44.829	184.491
- SUBSIDIOS	31.832	42.065	58.609	61.557	194.063
- DESARROLLO INSTITUCIONAL	27.855	9.313	11.164	10.567	58.899
- PARTICIPACIONES MUNICIPALES - EDUCACION 7_/	299.108	394.540	469.239	550.774	1.713.659
- FONDO EDUCATIVO DE COMPENSACION		156.812	65.198	105.189	327.199
EDUCACION SUPERIOR	71.949	92.468	110.948	134.724	410.087
OTROS	2.369	3.672	3.966	4.071	14.078
SUBTOTAL EDUCACION	2.312.559	2.955.044	3.176.446	3.497.711	11.941.760
CULTURA, DEPORTE, RECREACIÓN Y JUVENTUD					
FUNCIONAMIENTO	22.544	22.544	22.544	22.544	90.176
CULTURA 8_/	10.370	10.370	10.370	10.370	41.480
DEPORTE, RECREACION Y JUVENTUD	12.174	12.174	12.174	12.174	48.696
INVERSION	99.258	125.331	149.598	176.172	550.359
CULTURA	20.047	29.745	40.377	49.744	139.913
DEPORTE Y RECREACION	24.058	23.439	24.624	28.241	100.362
JUVENTUD	5.302	6.390	6.391	6.391	24.474
PARTICIPACIONES MUNICIPALES - CULTURA Y DEPORTE 9_/	49.851	65.757	78.206	91.796	285.610
SUBTOTAL CULTURA, DEPORTE Y JUVENTUD	121.802	147.875	172.142	198.716	640.535
TOTALES FUNCIONAMIENTO E INVERSION SECTOR EDUCATIV	2.434.361	3.102.919	3.348.588	3.696.427	12.582.295
PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA	1.628.698	2.248.711	2.450.687	2.747.419	9.075.515
MINEDUCACION - DIRECCION SUPERIOR	269.681	269.951	270.221	270.491	1.080.344
EDUCACION SUPERIOR	394.525	415.365	434.170	458.269	1.702.329
CULTURA	30.417	40.115	50.747	60.114	181.393
DEPORTE Y RECREACION	36.232	35.613	36.798	40.415	149.058
JUVENTUD	5.302	6.390	6.391	6.391	24.474
PARTICIPACIONES MUNICIPALES - CULTURA Y DEPORTE	49.851	65.757	78.206	91.796	285.610
OTROS	19.655	21.017	21.368	21.532	83.572
% PIB	4,28%	5,19%	5,31%	5,51%	
% PIB (PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA Y MEDIA)	2,86%	3,76%	3,69%	4,10%	
P I B	58.931.406	59.834.908	63.065.993	67.039.151	
NOTAS:					
1_/ FUENTE: Situado fiscal 1995 - 1998. Cálculos DNP-UADT.					
2_/ Icetex, Icfes, Universidades, ESAP.					
3_/ Dirección Superior y Administración General del MEN.					
4_/ Incluye: Incl, Insor, Centro Jorge Eliécer Gaitán, Instituto Luis Carlos Galán, Institutos Técnicos, Tecnológicos, Biblioteca Pública Piloto de Medellín y Museo Nacional.					
5_/ Incluye plazas docentes cofinanciadas.					
6_/ Para 1995 incluye 17.153 millones de pesos (pesos de 1994) correspondientes a proyectos de infraestructura y dotación con destinación específica.					
7_/ Las participaciones municipales en educación se distribuirán en los rubros de mejoramiento de la calidad, infraestructura, desarrollo institucional o subsidios, de acuerdo con los respectivos planes de desarrollo educativo.					
8_/ Incluye: Coicultura, Instituto Caro y Cuervo e Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.					
9_/ Las participaciones municipales para cultura y deporte se distribuirán en estos rubros de acuerdo con los respectivos planes de desarrollo cultural y deportivo.					
EDUPIB5-WK1					
MAYO 11 DE 1995					

Para el logro de estas metas se pondrán en marcha estrategias para promover un modelo pedagógico centrado en el aprendizaje, una organización educativa centrada en la institución escolar, un modelo de asignación de recursos de acuerdo con los resultados y una nueva manera de combatir la inequidad.

La innovación de los modelos pedagógicos, el aprendizaje y la creación de un ambiente propicio para el desarrollo personal, ético y social de los educandos serán metas prioritarias del PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL, PEI, que elaborará cada establecimiento con la participación de la comunidad educativa, constituida por los educadores, los alumnos, los administradores, los padres de familia y representantes de la comunidad. Los PEI serán el principal instrumento para la planeación y la evaluación de cada institución y harán posible la participación y el control social de la educación. El Ministerio de Educación dará las orientaciones para la elaboración del PEI y apoyará a los departamentos en su responsabilidad de dar asistencia técnica a los municipios para que en 1997 todas las instituciones escolares cuenten con su PEI.

El mejoramiento de la calidad de la educación implica la mejor formación inicial y continuada de los docentes. El Ministerio de Educación promoverá acciones orientadas a la adecuación de los programas de las facultades de educación a los requerimientos del sistema educativo. Por su parte, la capacitación de los docentes en servicio estará asociada a los requerimientos del PEI y se orientará, prioritariamente, al mejoramiento del desempeño del maestro en el aula.

Con el fin de mejorar las condiciones de entrada de los niños al sistema educativo, se pondrán en marcha acciones interinstitucionales que permitan mejorar la atención educativa de los niños beneficiarios de los HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR FAMILIAR y de otros programas de atención a los menores de cinco años. De la misma manera, se ampliará la capacidad del sistema educativo para proporcionar a los niños un grado de educación preescolar.

Además de aumentar el tiempo dedicado al aprendizaje, se pondrán a disposición de los planteles públicos las dotaciones básicas que apoyen el proceso educativo. Se dará especial prioridad al dominio, por parte de los estudiantes, de la lectura, la expresión escrita, el razonamiento lógico y la solución de problemas. La enseñanza de las ciencias se orientará a estimular en los niños el interés y la curiosidad científica y a la comprensión de la manera como la ciencia y la tecnología afectan la vida social. Colciencias y el Ministerio de Educación promoverán la creación de corporaciones mixtas orientadas a la investigación y desarrollo de procesos y productos pedagógicos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación.

Con el fin de identificar los problemas e introducir oportunamente los correctivos necesarios, se realizarán evaluaciones periódicas del rendimiento de los estudiantes en las áreas básicas del currículo.

Los contenidos curriculares tendrán en cuenta la diversidad cultural del país. Los programas de etnoeducación, los cuales rescatan valores y conocimientos ancestrales y fortalecen la identidad

cultural de los pueblos indígenas, serán apoyados a través de la dotación de material bilingüe, la investigación y la profesionalización de sus docentes. De igual manera, se tendrán en cuenta las especificidades culturales de las comunidades afrocolombianas y raizales.

Como complemento a las actividades escolares se prevé la utilización intensiva de los medios de comunicación, en particular del canal de televisión educativa y cultural del Estado, mediante el cual se apoyarán los procesos educativos escolares y extraescolares, la difusión de la cultura y la educación permanente.

La descentralización y la autonomía escolar, contempladas en la Ley 60 de 1993 y en la Ley 115 de 1994, son el marco de una nueva organización que tendrá como centro y razón de ser la institución educativa. Se fomentará la creación de instituciones escolares autónomas que ofrezcan, por sí mismas o mediante convenios, por lo menos un grado de preescolar y nueve de básica y se dará impulso al mejoramiento de los procesos de administración escolar. Para ello será necesario promover la transformación de la cultura organizacional de las instituciones escolares, que las convierta en organizaciones capaces de aprender, de buscar y de procesar la información requerida para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

El municipio apoyará a las instituciones en el diseño y dotación de los espacios físicos, el suministro de los equipos y la adquisición de textos y materiales. Así mismo proveerá, directamente o a través de terceros, servicios comunes a planteles públicos o privados que no estén en capacidad de hacerlo.

Por su parte, el departamento prestará asistencia técnica al municipio para el desarrollo pedagógico y de recursos humanos, el soporte administrativo para el manejo de los recursos financieros y evaluará la gestión municipal. Las entidades territoriales recibirán el apoyo necesario de la nación, responsable de la dirección, planificación, diseño, normalización, evaluación y seguimiento de los programas educativos.

Se creará el FONDO EDUCATIVO DE COMPENSACIÓN, que tendrá como objetivo ofrecer nuevos recursos a los departamentos, con el fin de lograr una mayor equidad en la distribución de las asignaciones regionales y compensar aumentos en los costos de la educación asociados a la profesionalización del personal docente. Se dará prioridad en la asignación a los departamentos y distritos que demuestren mejoras en la eficiencia, la calidad de la educación y la distribución territorial del personal.

Los subsidios estatales se orientarán de acuerdo con un nuevo modelo de asignación de recursos, dirigido a premiar la eficiencia, así como los logros en cobertura y calidad. Se identificarán, fortalecerán y difundirán las experiencias administrativas y pedagógicas que hayan demostrado ser exitosas y cuyos costos estén al alcance de las instituciones escolares. Estas innovaciones se divulgarán, preferentemente, entre las instituciones que hayan alcanzado menores logros, mediante

mecanismos especiales de asistencia técnica, con prioridad en aquellas regiones de menor desarrollo relativo en el campo de la educación.

Los subsidios estatales dedicados a promover la expansión de cobertura y la calidad se distribuirán entre las instituciones escolares de acuerdo con los resultados obtenidos, medidos a través de tres tipos de indicadores: la información suministrada por las pruebas de logro, la ampliación de la cobertura asociada a aumentos en eficiencia y el número de estudiantes promovidos.

La educación básica, como servicio público de carácter universal, debe buscar equidad, tanto en las oportunidades de acceso como en la calidad. Dadas las diferencias que aún persisten en el acceso a la educación, se pondrán en marcha programas para mejorar la situación de los más pobres. Para ampliar las oportunidades de acceso a la educación básica, se mejorará la eficiencia de los planteles oficiales, ampliando la infraestructura donde sea necesario y se contratará según el número de estudiantes atendidos, con instituciones privadas, solidarias o mixtas, que estén constituidas como organizaciones sin ánimo de lucro. A través de la Red de Solidaridad Social se otorgarán subsidios a madres jefes de hogar cuyos hijos pequeños estén cursando primaria; la orientación de estos subsidios obedecerá a criterios que garanticen la transparencia en su asignación.

El salto educativo apoyará también programas especiales dirigidos a los adultos, en particular los encaminados a disminuir la tasa de analfabetismo y facilitar su acceso a la educación básica de acuerdo con las características específicas de esta población.

En este marco, se conformará una red de educadores populares voluntarios con la vinculación del sector público, los gremios, la Iglesia, las ONG y la sociedad civil en general, con el fin de realizar programas específicos contra el analfabetismo.

■ Educación media

La EDUCACIÓN MEDIA estará orientada a consolidar los conocimientos, habilidades y aptitudes desarrollados en la educación básica, permitiendo al estudiante, al mismo tiempo, profundizar en un campo del conocimiento o en una actividad específica, de acuerdo con sus intereses y capacidades. El aumento de la eficiencia y la expansión de la educación básica durante los próximos años, se traducirán en un aumento de cobertura de la educación media a partir de 1998.

Las instituciones educativas orientarán al egresado de la educación básica en lo relacionado con las oportunidades para continuación de estudios de educación media o en el sistema de educación laboral.

El Ministerio de Educación establecerá y divulgará los criterios que sirvan como base para que los establecimientos educativos organicen las distintas modalidades de educación media, evitando la dispersión de recursos y la proliferación de áreas de diversificación.

■ Educación superior

La universidad desempeña un papel fundamental en las sociedades modernas como responsable de la formación del capital humano necesario para responder a los nuevos retos de los campos económico, político y social. En razón de sus características, el incremento del potencial científico y tecnológico del país es tarea que corresponde en buena parte a la EDUCACIÓN SUPERIOR. Para ello el país requiere una educación superior con vocación investigativa y de comunidades docentes estables.

Corresponde a la universidad, como institución donde convergen y se difunden las distintas disciplinas, la producción y transmisión de conocimientos, así como la proyección de su trabajo y de sus saberes a la sociedad. La generación de mayores conocimientos sobre la realidad social del país y las investigaciones dirigidas a dinamizar procesos de cambio en las estructuras sociales son aportes que debe hacer la universidad colombiana. El fortalecimiento de la ciencia y la tecnología depende en gran parte de la capacidad de las instituciones de educación superior para apropiarse y generar conocimiento en las distintas áreas del saber y para lograr su transferencia crítica a otros campos de la actividad social. La relación entre el SISTEMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA y la educación se concreta en la formación de recursos humanos, en la generación de conocimiento sobre la realidad social del país, en los proyectos de investigación realizados en conjunto con el sector productivo y en el desarrollo de respuestas científicas y tecnológicas acordes con los requerimientos del desarrollo sostenible.

Al igual que los otros niveles educativos, la formación superior presenta serias deficiencias de calidad. Además, el acceso a la educación superior es aún insuficiente —la cobertura es de 11,5%— y la distribución de la matrícula es inequitativa, puesto que el 83% de ésta pertenece al 40% de la población de mayores ingresos.

La política de educación superior se articulará alrededor del mejoramiento de la calidad de los programas, el acceso equitativo y el fortalecimiento de las instituciones, en el marco de la autonomía universitaria.

La acreditación constituye el instrumento fundamental para mejorar la calidad de los programas de educación superior. El gobierno nacional, junto con el CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CESU, dará las pautas para que la acreditación responda a necesidades sociales y académicas propias de cada disciplina, siempre en busca de la excelencia. Los programas acreditados tendrán prioridad en la asignación de recursos estatales para investigación científica y tecnológica, así como de los provenientes del programa de crédito educativo.

El ICFES se consolidará como la institución técnica de apoyo y fomento a la educación superior, junto con el CESU. Además de mantener actualizado el sistema de indicadores de la educación superior y divulgar la información sobre la calidad de los programas, promoverá las investigaciones que conduzcan al mejoramiento de la calidad y a la eficiencia de las instituciones en este nivel. Igualmente, apoyará la labor periódica de seguimiento y evaluación de los programas de las

diferentes instituciones y facilitará, a instancias del CESU, el trabajo de los pares en la acreditación de los programas e instituciones.

Una ampliación adecuada de la oferta educativa y un acceso más equitativo a los cupos se conseguirán con el programa de crédito educativo, mediante el cual se otorgarán 66 mil créditos nuevos para préstamos destinados al pago de los gastos educativos y de sostenimiento de estudiantes meritorios de escasos recursos en todas las regiones del país. Por otra parte, las universidades estatales introducirán medidas que aseguren mayor eficiencia y promuevan que los costos educativos se distribuyan entre los alumnos de acuerdo con su capacidad económica y la de sus familias.

Las instituciones estatales de educación superior deberán enfrentar los retos que la modernización del país les plantea, adecuando sus sistemas financiero y administrativo. Merecerá especial atención la constitución de un SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL que permita que las universidades aprovechen las ventajas comparativas de otras instituciones dentro de una red de recursos y servicios. Las instituciones que ingresen al sistema, mediante la realización de proyectos conjuntos, tendrán prioridad en la asignación de recursos.

Para hacer efectivas las alianzas con diversos sectores se desarrollarán, en cada una de las regiones, programas interactivos entre las instituciones de educación superior, las empresas y las entidades territoriales, orientados a fomentar la investigación, la asesoría, la formación y la actualización de los recursos humanos.

El Estado garantizará el cubrimiento de los costos de funcionamiento de las universidades estatales, conforme a los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993, pero corregirá la asignación inercial de recursos, de manera que responda a criterios de calidad, cobertura y desarrollo institucional. Además, estimulará financieramente a las instituciones que generen sus propios recursos. Se consolidarán líneas de crédito para financiar infraestructura y dotación de instituciones de educación superior oficiales y privadas, a través de Findeter y del FON DO PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, FODESEP. En las universidades estatales se fortalecerá el SERVICIO DE BIENESTAR UNIVERSITARIO para impulsar los servicios de prevención en salud, librerías, actividades deportivas, recreativas y culturales.

B. La cultura, fundamento de la nacionalidad

Colombia es un escenario donde interactúan diversas culturas. Esta riqueza se ve amenazada por múltiples formas de intolerancia y violencia, así como por el desarraigo social de amplios sectores de la población. Al mismo tiempo, el país vive un proceso social y político participativo cada vez más sólido, que permite un papel protagónico a las fuerzas sociales que representan un sentimiento nacional de renovación, tolerancia y cambio.

La cultura es fundamento de la nacionalidad. Está, además, estrecha mente vinculada a la capacidad humana de innovar, de mejorar su manera de comprender el mundo y de actuar sobre él.

Las manifestaciones artísticas y recreativas, los avances de la ciencia y la tecnología, así como los aspectos organizacionales que caracterizan a la sociedad colombiana, son factores determinantes de la cultura nacional. La investigación y la reflexión sobre la realidad del país son la principal fuente para consolidar la nacionalidad y la cultura colombianas y para buscar el desarrollo de una sociedad más participativa y equitativa.

El *Salto Social* requiere un salto cultural como fundamento de una nueva concepción de la convivencia, del respeto a la diversidad y de la paz. El tiempo de la gente es también el del tránsito hacia una civilización que no es solamente consumidora, sino creadora de cultura. Para lograr los objetivos de la política cultural, los programas se orientarán hacia la reforma institucional y la descentralización de la gestión cultural, el fomento y el estímulo a la creación y la investigación, el acceso a los servicios y bienes culturales, y la protección y difusión del patrimonio cultural colombiano.

La política cultural debe promover la autonomía y el fortalecimiento de la personalidad de todas las regiones, etnias y comunidades, como reflejo nítido y enriquecedor de la diversidad cultural. Para ello se fortalecerán la organización y gestión del sector en sus diferentes niveles. La institucionalización del SISTEMA NACIONAL DE CULTURA se logrará por medio de los CONSEJOS NACIONAL Y DEPARTAMENTALES, DE LOS FONDOS mixtos y demás mecanismos para la promoción de la cultura y las artes, de los planes departamentales de desarrollo cultural y de los sistemas de información y conservación.

Con este propósito se conformarán durante el cuatrienio 36 consejos departamentales y distritales, y se consolidarán redes regionales de servicios culturales que integren museos, bibliotecas, archivos, casas de cultura, radios comunitarias y centros de documentación.

La creación del Ministerio de Cultura, contemplada en el PROYECTO DE LEY GENERAL DE LA CULTURA, se considera como un mecanismo que evitará la dispersión de entidades y de recursos oficiales y que dará al tema la relevancia que merece en el desarrollo del país.

Es tarea primordial apoyar la cultura sin intervenir en ella. Por lo tanto, el fomento será asumido como una actitud por medio de la cual se protege, alimenta y difunde la creatividad en la diferencia. El Estado establecerá estímulos y promocionará la creación, la investigación y la divulgación de carácter cultural. Para tal efecto establecerá becas y premios anuales, y otorgará créditos para artistas sobresalientes en el campo de la creación, la experimentación, la formación y la investigación individual o colectiva; en las artes plásticas, musicales, escénicas; en las expresiones culturales tradicionales; y en las artes audiovisuales, la literatura y otras que surjan de la evolución sociocultural. Se ejecutarán planes de educación artística y cultural, con énfasis en la población infantil.

Durante el cuatrienio se otorgarán alrededor de 800 becas y 120 premios de creación e investigación, y se llevarán a cabo planes especiales de fomento a la lectura y democratización del libro. A través del PROGRAMA TALENTOS de la Red de Solidaridad Social, se sufragarán los cos

tos de instrucción y práctica de actividades artísticas de jóvenes que hayan demostrado capacidades especiales en alguno de los campos del arte.

Por otra parte, el Estado facilitará el acceso del ciudadano a las diferentes manifestaciones artísticas y culturales, mediante programas institucionales o a través de la concertación con el sector privado en actividades de promoción y desarrollo cultural. Con tal fin, se crearán las condiciones para la circulación efectiva de los productos artísticos y se acordarán medidas conducentes a la utilización de los medios de comunicación públicos y privados para fortalecer y difundir en forma masiva la programación cultural. De la misma manera, se promoverá la popularización de la ciencia y la tecnología, con especial énfasis en los niños y jóvenes, a través de actividades como clubes escolares de ciencias, ferias de la creatividad y conferencias de divulgación, con el fin de integrarlas de manera decisiva en la cultura nacional.

Ante la evidente carencia de espacios para la actividad cultural, se hace imperiosa la adopción de mecanismos para la recuperación, construcción y mantenimiento de la infraestructura propia del sector a nivel institucional y privado. Merecerá especial atención la restauración y ampliación del Museo Nacional, como patrimonio histórico y artístico representativo, de los diversos valores culturales del país, para lo cual el gobierno destinará los recursos necesarios durante el cuatrienio.

Se apoyará la actividad musical a través del fomento a las orquestas, bandas y coros; la realización de festivales, congresos y salones de artistas; el trabajo de los grupos estables de artes escénicas; la realización de ediciones y publicaciones culturales y la dotación de al menos el 50% de las bibliotecas públicas existentes. Igualmente, se creará el CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN ARTÍSTICA Y CULTURAL.

Además, se dará especial atención al cine, por su doble carácter de expresión artística e industrial, para fomentar y propiciar la difusión de la producción y la coproducción cinematográfica colombiana.

El patrimonio es la cultura como pasado, como memoria colectiva y como herencia. La política de protección y difusión del patrimonio fomentará la investigación en las áreas antropológica, bibliográfica, mueble, inmueble e intangible. Se dará especial atención a la conservación de los monumentos nacionales, a la restauración de obras patrimoniales que amenacen ruina, a la capacitación del recurso humano especializado para este fin y a la divulgación de dicho patrimonio. Se apoyará también la labor de las academias nacionales que constituyen actualmente el colegio máximo de las academias colombianas, conformado por las siguientes entidades: Academia Colombiana de la Lengua; Sociedad Colombiana de Ingenieros; Academia Nacional de Medicina; Academia Colombiana de Jurisprudencia; Academia Colombiana de Historia; Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales; Sociedad Geográfica de Colombia; Sociedad Colombiana de Arquitectos; Instituto Caro y Cuervo; y Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Dichas academias conservarán su carácter de organismos consultores y asesores del gobierno y podrán celebrar contratos de prestación de servicios con organismos del Estado.

C. Recreación y deporte

El acceso a las actividades deportivas, recreativas y culturales es determinante de la calidad de vida y del desarrollo integral de las personas. La adecuada y provechosa utilización del tiempo libre encuentra sus espacios de desarrollo en el ejercicio de estas manifestaciones de la cultura contemporánea que nutren y enriquecen las relaciones sociales y permiten una sana afirmación de la identidad del individuo.

La limitada participación de los jóvenes, en especial de las mujeres, en actividades deportivas y recreativas es particularmente preocupante. No existen suficientes oportunidades para que la comunidad acceda masivamente a dichas prácticas o para que quienes cuenten con mejores condiciones y talento puedan desarrollarlas en esferas como el de porte competitivo y de alto rendimiento.

La ausencia de alternativas de recreación contrasta con la baja utilización de los espacios y recursos físicos existentes y disponibles en los establecimientos educativos, desaprovechados parte del día, durante los fines de semana y en períodos de vacación. Debe señalarse que Colombia tiene un déficit de 9,10 m de espacio deportivo y recreativo por habitante con respecto a estándares internacionales.

Los recursos financieros con los cuales se ha soportado la actividad lúdica en el país han sido concentrados en proyectos de bajo impacto. A este hecho se añade la precaria vinculación de la comunidad en la toma de decisiones sobre la utilización de los espacios, los programas por realizar y la aplicación de dichos recursos. La inversión se ha orientado, prioritariamente, hacia programas que privilegian la élite de alta competición, en tanto que el marco institucional no ha favorecido la integración efectiva de la población a actividades deportivas y recreativas.

La reciente expedición de la LEY DEL DEPORTE crea el SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE y garantiza el compromiso de la nación y de las entidades territoriales en cuanto a la financiación y cofinanciación de las actividades deportivas contenidas en los planes de recreación y deporte. Así mismo, establece las funciones y responsabilidades de los distintos niveles territoriales en materia de planeación, fomento y ejecución de programas deportivos y recreativos.

Con los programas de recreación y deporte se busca una amplia participación de la población en actividades recreativas y deportivas, mediante formas organizativas que favorezcan primordialmente el deporte comunitario y el formativo. Con el fin de mejorar la educación física y deportiva de los niños y jóvenes, se promoverá la inclusión de objetivos y estrategias relacionados con estas materias en los proyectos educativos institucionales. Se apoyarán, además, los festivales escolares y los JUEGOS INTERCOLEGIADOS NACIONALES Y UNIVERSITARIOS. Será misión de Coldeportes crear las condiciones y promover la utilización intensiva de los espacios existentes, organizados como CENTROS DE SERVICIOS DEPORTIVOS, para incrementar la práctica del deporte, la educación física y la recreación, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Para ello se dará prioridad a programas y proyectos en los

sectores escolar, juvenil y comunitario. Durante el cuatrienio las inversiones destinadas al deporte comunitario y formativo se incrementarán hasta llegar al 50% de la inversión total del sector.

Coldeportes realizará acciones encaminadas a mejorar las 900 ESCUELAS DE FORMACIÓN DEPORTIVA existentes en 300 municipios del país, mediante actividades que permitan elevar la calidad de la enseñanza de los fundamentos básicos de las distintas disciplinas deportivas y promover la incorporación de talentos al deporte organizado. Todo esto irá acompañado de un proceso de capacitación de licenciados y entrenadores deportivos, liderado por la ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE.

Entre las acciones que desarrollará el Comité Olímpico Colombiano se destaca el programa 100 DE ORO, el cual, al finalizar el cuatrienio, ofrecerá asesoría técnica y científica, apoyo económico y orientación didáctica a 300 deportistas sin posibilidad de patrocinio. Igualmente, en el deporte asociado se creará un sistema de estímulos especiales en educación, seguridad social, subsidios económicos y oportunidades laborales para aquellos deportistas que se hayan destacado con sus actuaciones en eventos internacionales oficiales y en los correspondientes al ciclo olímpico.

Para aumentar la cobertura del deporte comunitario y de la recreación se realizarán campañas educativas y de información pública que logren un alto grado de motivación para la práctica de la recreación y el deporte. Igualmente, se promoverá la conformación de clubes o núcleos para el ejercicio y práctica de estas expresiones.

Se fomentarán la recreación y la práctica del deporte en los municipios. Con este fin el gobierno nacional, a través del FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL y de los programas de la Red de Solidaridad Social, cofinanciará la rehabilitación, construcción y dotación de las áreas recreativas y deportivas. Coldeportes brindará la asesoría técnica, desarrollará programas de capacitación técnica e investigación, y propiciará los mecanismos de participación de las comunidades en la gestión local y regional, al procurar que los municipios formulen y ejecuten su propio Plan de Desarrollo, acorde con el Plan nacional del sector.

II. SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

Como un instrumento para garantizar la integración y mejorar la equidad, se desarrollará un SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, eficiente, universal y solidario, que incluye la ampliación de la cobertura de servicios de salud, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, así como el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios de atención curativa. También se desarrollarán programas de protección social para los grupos más vulnerables, especialmente la infancia, los jóvenes, las mujeres, la tercera edad y los discapacitados.

A. Seguridad social en salud

La situación de salud de los colombianos se encuentra en una transición caracterizada por un mejoramiento progresivo pero desigual del estado de salud y por la concurrencia de enfermedades transmisibles, crónicas y degenerativas, que afectan con mayor severidad a la población más pobre. Además, el trauma y el homicidio han tomado una inusitada preponderancia en el marco epidemiológico general¹.

El acceso de la población al sistema de salud es limitado e inequitativo: sólo el 20% está cubierto por el régimen contributivo; 42% de la población no cubierta se encuentra en situación de pobreza. El 20% de la población no logra ser atendido por el sistema, principalmente por razones de costos², y el 26% de los servicios provistos por el sistema público de salud, en particular los de cirugía, se dirigen a los grupos de mayores ingresos.

Las leyes 60 y 100 de 1993 crearon un nuevo marco operativo, financiero e institucional para el sector, al establecer las bases para su organización descentralizada y al crear el sistema general de seguridad social en salud, con el objetivo de pasar del modelo asistencialista al de seguridad social. La nueva organización deberá asegurar la cobertura y protección universal en salud en el año 2001. Las condiciones de la transición al nuevo sistema exigen una gran transformación de la oferta pública, que representa el 81% del total, así como la expansión de la oferta privada.

Las instituciones estatales de salud se caracterizan por una marcada obsolescencia en la gestión y con grandes limitaciones en su capacidad resolutoria. Además, no existe suficiente oferta de personal en ciertas áreas y su distribución favorece más que proporcionalmente a las grandes ciudades³, las oportunidades para la actualización son limitadas y los incentivos para el mejoramiento son insuficientes.

Los objetivos del Plan son: a) mejorar las condiciones de salud de la población; b) ampliar la cobertura de la seguridad social; c) asegurar, durante el período de transición, el acceso de los colombianos a los servicios integrales de salud a través del sistema general de seguridad social; d) promover el desarrollo científico y tecnológico del sector, orientado a mejorar la prevención, el diagnóstico y la atención en Salud, así como al desarrollo de tecnología adecuada; e) crear las

¹ El indicador de años de vida saludables perdidos, Avisa, articula los años perdidos por defunciones prematuras para los diferentes grupos de edad con los años perdidos por incapacidad originada en esas mismas enfermedades. Si bien la carga global de enfermedad, cercana a los 150 años de vida saludables perdidos por mil habitantes (Avisa), se encuentra por debajo de la media mundial, y la edad mediana al morir y la esperanza de vida al nacer han mejorado significativamente, la carga de la enfermedad por trauma y violencia se ha incrementado hasta el punto de representar actualmente el 40% de los años de vida saludables perdidos.

² En el 50% de los casos esto se debe al costo, en el 10% a la inexistencia de un centro médico y en el 40% a otras razones. Además, el 30% de los más pobres no asiste a los servicios de salud, en contraste con el 8% de inasistencia en el grupo de mayores ingresos, siendo esta situación más severa en las zonas rurales.

³ En 1993 el personal de enfermería por médico era de 0,6, relación inferior a la deseable para este tipo de profesionales, pues se espera que por cada médico asistan dos enfermeras. Aunque el número de habitantes por médico es comparable al de países con nivel similar de desarrollo humano, la ubicación del personal no está acorde con las necesidades del país: el mayor volumen de personal profesional y auxiliar (84 y 69%, respectivamente) se ubica en las entidades hospitalarias localizadas en las cinco principales áreas urbanas, que concentran el 30% de la población.

condiciones para que la oferta institucional de salud se desarrolle técnica, administrativa y financieramente y se ajuste a las nuevas exigencias; f) avanzar en el manejo descentralizado de los servicios de salud en el marco del sistema de seguridad social; y g) mejorar la calidad de los servicios.

Las acciones para mejorar las condiciones de salud de la población deberán contribuir a la disminución, en un 20%, de los años de vida saludable perdidos, así como a la reducción de la mortalidad infantil en un 15% y de la tasa actual de mortalidad materna en un 50%.

Durante el cuatrienio, se destinarán a programas de salud 12,4 billones de pesos, que se financiarán con recursos provenientes de las transferencias a las entidades territoriales, el situado fiscal, el presupuesto general de la nación y las cotizaciones al régimen contributivo. El gasto en salud se duplicará entre 1994 y 1998 y representará al final del período un 5,3% del PIB, lo que significa un crecimiento real cercano al 100% (cuadro 5.2).

■ Acceso universal y equitativo a servicios de salud preventivos y curativos

El gobierno impulsará la afiliación progresiva de la población a la seguridad social y ofrecerá servicios a toda la población a través del PLAN DE ATENCIÓN BÁSICA, PAB, al garantizar una atención integral de salud, que dará prioridad a la prevención y la promoción de ambientes sanos.

El régimen subsidiado requiere, para su pleno funcionamiento, la con formación de EMPRESAS PROMOTORAS DE SALUD, EPS, que administren los recursos destinados a subsidiar la afiliación de la población pobre. Mientras se conforman estas empresas, las direcciones seccionales de salud desempeñarán esta función y contratarán con las instituciones de salud pública y privada la prestación de los servicios del PLAN OBLIGATORIO DE SALUD, POS, y las intervenciones complementarias que se contemplen en los convenios con las entidades hospitalarias.

Para 1998 el régimen subsidiado deberá haber afiliado como mínimo a doce millones de pobres. Tendrán acceso al sistema, en condiciones equitativas, los grupos de población más pobre y vulnerable y, entre ellos, especialmente las mujeres jefes de hogar, las madres comunitarias, las madres gestantes y lactantes y los niños, así como los discapacitados, los beneficiarios del programa de auxilios para ancianos indigentes, las comunidades indígenas y los habitantes pobres de las zonas rurales. Para impulsar el acceso al sistema se promoverán formas alternativas de asociación de usuarios. Durante el período de transición se garantizará la prestación de los servicios no asegurados a la población de bajos ingresos y se sustituirán gradualmente los subsidios a la oferta por los subsidios a la demanda.

A través del PROGRAMA DE ATENCIÓN MATERNO-INFANTIL, PAMI, de la Red de Solidaridad Social, se brindarán servicios de salud y complemento nutricional a 400 mil madres gestantes y lactantes y a sus hijos menores de un año. Este programa y otras acciones del sector reducirán el número de niños nacidos sin atención.

CUADRO 5.2

COSTOS DEL PLAN DE SALUD 1995-1998

POR PROGRAMAS, SEGÚN FUENTES DE FINANCIACIÓN

(millones \$ 1994)						
PROGRAMAS	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL 1995-1998
PIB	53.708.874	56.931.406	59.834.908	63.065.993	67.039.151	246.871.458
TOTAL GASTO EN SALUD	1.742.098	2.548.532	3.061.296	3.267.017	3.521.520	12.398.364
% PIB	3,24	4,48	5,12	5,18	5,25	5,02
PROGRAMAS	980.306	1.234.486	1.657.724	1.774.202	1.918.301	6.584.713
% PIB	1,83	2,17	2,77	2,81	2,86	2,67
1 Acceso universal y equitativo a los servicios de salud preventivos y curativos	463.239	679.184	854.663	931.816	1.040.214	3.505.877
1.1 Seguridad Social Subsidiada	420.768	593.040	755.531	818.282	914.433	3.081.286
* Presupuesto General de la Nación (1)	63.200	101.990	159.431	161.408	184.485	607.313
* Contribuciones privadas (2)	56.878	150.327	197.083	204.861	216.389	768.660
* Transferencias y Participaciones	118.019	149.553	197.270	236.731	280.873	864.427
* Rentas Cedidas	177.071	185.570	196.148	209.682	227.086	818.486
* Ecosalud (70% pasivo)	5.600	5.600	5.600	5.600	5.600	22.400
1.2 Plan de Atención Básica-PAB	42.471	86.144	99.132	113.534	125.780	424.590
* Presupuesto General de la Nación	21.009	42.912	44.498	52.780	58.761	198.951
* Contribuciones privadas (3)	360	1.350	1.350	1.350	1.350	5.400
* Situado Fiscal (10%)	18.702	39.482	50.884	57.064	63.269	210.639
* Ecosalud (30%)	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	9.600
2 Mejoramiento de la calidad de la oferta pública de servicios	70.211	71.834	167.057	127.409	86.959	453.259
2.1 Infraestructura y dotación 1 nivel	40.852	39.732	39.671	26.071	15.890	121.364
* Presupuesto General de la Nación (4)	40.852	27.529	27.468	13.867	3.687	72.550
* Contribuciones privadas (5)		12.203	12.203	12.203	12.203	48.814
2.2 Infraestructura y dotación 2 y 3 nivel	20.781	27.411	110.706	97.166	68.802	304.084
* Presupuesto General de la Nación	20.781	27.411	110.706	97.166	68.802	304.084
2.3 Gestión	8.578	4.692	16.679	4.172	2.267	27.810
* Presupuesto General de la Nación	8.578	4.692	16.679	4.172	2.267	27.810
3 Gestión descentralizada y capacidad técnica del sector	3.992	3.531	10.288	7.898	7.506	29.222
* Presupuesto General de la Nación	3.992	3.531	10.288	7.898	7.506	29.222
4 Garantía de Calidad de los servicios	1.926	7.597	10.403	9.471	10.596	38.066
4.1 Recursos Humanos	965	5.478	5.852	7.135	8.143	26.609
* Presupuesto General de la Nación	965	5.478	5.852	7.135	8.143	26.609
4.2 Desarrollo sistemas de información y monitoreo	960	2.119	4.551	2.336	2.453	11.458
* Presupuesto General de la Nación	960	2.119	4.551	2.336	2.453	11.458
5 Ciencia y Tecnología para la salud	3.321	6.197	6.447	7.652	8.508	28.804
* Presupuesto General de la Nación	3.321	6.197	6.447	7.652	8.508	28.804
6 Otros programas Sector	3.600	11.104	19.398	20.504	11.506	62.512
6.1 Subsidio tasas de interés créditos IFI (Infraestructura y dotación IPS priv)		5.746	13.047	14.802	5.804	39.400
* Presupuesto General de la Nación		5.746	13.047	14.802	5.804	39.400
6.2 Otros (6)	3.600	5.358	6.350	5.702	5.702	23.112
* Presupuesto General de la Nación	3.600	5.358	6.350	5.702	5.702	23.112
7 Otros recursos del sector	434.018	455.039	589.469	669.452	753.013	2.466.973
7.1 Situado fiscal (90%)	355.338	355.337	457.956	513.039	569.422	1.895.754
7.2 10 puntos transferencia inversión social	78.680	99.702	131.513	156.413	183.591	571.219
FUNCIONAMIENTO NIVEL CENTRAL	126.273	115.838	115.838	115.838	115.838	463.351
% PIB	0,24	0,20	0,19	0,18	0,17	0,19
Presupuesto General de la Nación	126.273	115.838	115.838	115.838	115.838	463.351
ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL - REGIMEN CONTRIBUTIVO	635.518	1.188.208	1.287.734	1.376.978	1.487.381	5.350.300
% PIB	1,18	2,10	2,15	2,18	2,22	2,17
Cotizaciones	635.518	1.145.116	1.209.243	1.270.914	1.349.710	4.974.983
Copagos y cuotas moderadoras		53.092	78.491	106.064	137.671	375.317

(1) Incluye rendimientos financieros.

(2) Incluye punto de cotización régimen contributivo, copagos régimen subsidiado y recursos de las Cajas de Compensación destinados a salud.

(3) Incluye el 3% de las primas de las compañías aseguradoras.

(4) Incluye 8.089 millones de Cooperación Internacional.

(5) Incluye recursos del Fonsat.

(6) Incluye infraestructura sede Ministerio de Salud, asistencia y prevención en emergencia, Proyecto para discapacitados-PTREV y los proyectos del Invima y los proyectos del Invima, INS e INC, diferentes a investigación.

personas. Este desarrollo requiere la conformación de EPS, el fortalecimiento de las instituciones estatales que hacen parte del sistema y la organización y ampliación de la oferta de INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD, IPS.

El gobierno nacional brindará apoyo técnico para la conformación de EPS públicas territoriales y el Instituto de los Seguros Sociales, como principal EPS pública del régimen contributivo, hará los ajustes necesarios para atender eficientemente a sus afiliados y beneficiarios a través de la red propia y contratada de prestación de servicios de salud.

La creación de IPS privadas, particularmente del primer nivel, se pro moverá a través de la línea de crédito IPS del IFI, que funcionará por el sistema de redescuento o banca de segundo piso, en modalidad subsidiada y no subsidiada, al dar prioridad a aquellas que se conformen a partir de la asociación de profesionales de la salud.

Adicionalmente el Ministerio de Salud, en coordinación con las entidades territoriales y las EPS, diseñará y pondrá en marcha el PAB, que contempla acciones dirigidas a la prevención de enfermedades transmisibles y perinatales, al control de enfermedades crónicas y a la prevención del trauma. Especial atención se dará a las campañas de prevención de enfermedades de transmisión sexual, ETS, y al sida. Es tas acciones se apoyarán, además, con recursos que las EPS y el FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA destinen a estas actividades. El Ministerio de Salud y las entidades territoriales, así como las distintas instituciones del sistema de seguridad social, participarán activamente en las campañas preventivas contra la violencia y los accidentes.

■ Mejoramiento de la calidad de la oferta pública de servicios

Con este programa se busca mejorar la capacidad resolutive de las instituciones públicas de salud y ponerlas en condiciones de competir con las IPS privadas en el sistema de seguridad social. El Ministerio de Salud, en coordinación con las DIRECCIONES SECCIONALES DE SALUD, elaborará durante 1995 el catastro de los hospitales públicos del país y el mapa sanitario, instrumentos que permitirán orientar las inversiones según las principales necesidades en infraestructura y dotación, así como la organización y funcionamiento de las redes de servicios. En la financiación de este programa concurrirán recursos nacionales de cofinanciación y recursos de las transferencias de inversión social.

Durante el período de transición también se dará prioridad al mejora miento de la gestión de la totalidad de las IPS públicas en todos los niveles de atención y a su transformación en EMPRESAS SOCIALES DEL Es TADO, mediante la implantación en cada una de ellas de sistemas que permitan la utilización eficiente de los presupuestos asignados y de los recursos que obtengan por la contratación de servicios.

De manera complementaria, el gobierno establecerá los estímulos e incentivos que permitan atraer y retener personal profesional en los ni veles prioritarios de atención y en las zonas apartadas y

mejorar su desempeño. Las IPS públicas, transformadas en empresas sociales del Estado, aplicarán los incentivos al desempeño de su personal, con cargo a los recursos obtenidos por la venta de servicios. Junto con instituciones especializadas, se pondrá en marcha un PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN Y EVALUACIÓN CONTINUA.

Con el fin de impulsar la transformación de los hospitales públicos en empresas sociales del Estado, el gobierno dispondrá de los mecanismos y recursos necesarios para sanear el pasivo prestacional del personal vinculado.

■ Gestión descentralizada y capacidad técnica del sector

Este programa se orientará hacia el fortalecimiento de la capacidad de las entidades territoriales para manejar los recursos y desempeñar adecuadamente las competencias que la ley les asigna, con énfasis en la administración del sistema de seguridad social. Particular atención se dará a las acciones de apoyo a la gestión, la planeación y la descentralización institucional, así como al desarrollo de sistemas de información y monitoreo que permitan el seguimiento permanente de la gestión de las instituciones del sistema.

Al finalizar el período todos los departamentos y distritos, así como el 80% de los municipios, habrán obtenido la certificación para el manejo autónomo de los recursos del situado fiscal. De la misma manera, todas las instituciones hospitalarias públicas se habrán constituido como empresas sociales del Estado.

El Ministerio de Salud implantará un modelo integral de evaluación, que permita establecer el grado de avance de la descentralización y la capacidad técnico-administrativa de las empresas sociales del Estado. De la misma manera, se pondrá en marcha un sistema que permita el monitoreo de los avances de la reforma a la seguridad social en salud, el seguimiento financiero de la subcuenta de compensación, el valor de la UNIDAD DE PAGO POR CAPITACIÓN, UPC, el contenido del plan obligatorio, entre otros, con el fin de identificar las dificultades e introducir los correctivos necesarios de manera oportuna.

■ Garantía de calidad de los servicios

La calidad de los servicios de salud se promoverá a través de la puesta en marcha de instrumentos de análisis del estado sanitario y evaluación de la prestación de los servicios, así como de mecanismos que contribuyan a la mejor formación de los recursos humanos y a elevar la capacidad de innovación e investigación del sector.

Cada una de las instituciones del sistema deberá contar con comités internos de garantía de calidad como herramienta fundamental para su continuo mejoramiento, así como con sistemas permanentes de capacitación de su personal, encaminado a fomentar una cultura de la calidad basada en el

compromiso de todos los actores con el mejoramiento continuo de los servicios a las personas. También se implantará un sistema de acreditación para las IPS del sistema de seguridad social.

El control de calidad de los medicamentos será parte fundamental del sistema de garantía de calidad y corresponderá su aplicación al INSTITUTO DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS, INVIMA. Por su parte, el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Normas Técnicas, ICONTEC, establecerán normas de calidad para los equipos e instrumentos médico-quirúrgicos que se utilicen en el país.

La Superintendencia Nacional de Salud creará el SISTEMA DE GARANTÍA DE CALIDAD y vigilará el cumplimiento de las normas establecidas para las instituciones del sistema de seguridad social: EPS e IPS. Para esto diseñará y aplicará los mecanismos de vigilancia y control que garanticen la financiación y la correcta aplicación de los recursos del sistema, así como la calidad de la prestación de los servicios. Con base en indicadores de control de gestión, calidad de los servicios y satisfacción del usuario, establecerá controles objetivos que aseguren la calidad de la atención.

El Ministerio de Salud desarrollará un modelo mínimo de auditoría médica cuyo objetivo sea la evaluación sistemática y objetiva de la atención clínica y los protocolos mínimos o guías de atención integral, que hagan posible el análisis del cumplimiento de los procedimientos normalizados.

El gobierno conformará una MISIÓN PARA LA EVALUACIÓN DEL ESTADO DE LA EDUCACIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA SALUD y la correspondencia entre el perfil profesional y las realidades epidemiológicas del país. Esta misión formulará recomendaciones que sirvan como base para las modificaciones curriculares, así como los requerimientos para la acreditación de los distintos programas. De la misma manera, el Ministerio de Salud diseñará y difundirá instrumentos que permitan una mejor selección de los profesionales que se vinculen a las instituciones prestadoras de servicios, así como su permanente evaluación y la formulación de planes de mejoramiento de los recursos humanos.

■ Ciencia y tecnología para la salud

En asocio con el sistema nacional de ciencia y tecnología, el Ministerio de Salud promoverá y apoyará la investigación básica y aplicada en áreas que permitan mejorar el diagnóstico y la atención en salud, el desarrollo de la tecnología adecuada para el sector y su articulación con los avances y aplicaciones del conocimiento a nivel internacional. De igual manera, se desarrollarán programas de investigación y recopilación de la medicina tradicional.

A través del sistema de ciencia y tecnología y con el apoyo del Ministerio de Salud, se incentivará con becas y créditos educativos a profesionales sobresalientes en el campo de la investigación básica y aplicada en el sector de la salud. El ICETEX apoyará la formación de pos- grado en el país y en el exterior mediante créditos condonables.

B. Programas para la niñez

El bienestar de la niñez constituye una de las metas fundamentales del desarrollo nacional. La Carta Política reconoce los derechos de los niños y establece que éstos prevalecen sobre los derechos de los demás; sin embargo, aún miles de ellos carecen de las oportunidades para hacerlos efectivos: no disponen del conjunto de bienes y garantías fundamentales necesario para vivir dignamente, están marginados de los procesos de participación social y no cuentan con referentes sociales e institucionales que los desafíen a utilizar su creatividad en proyectos colectivos que beneficien a la sociedad.

Teniendo en cuenta que los niños y niñas de hoy serán los ciudadanos colombianos del mañana y que en ellos se fundamenta el verdadero cambio de la sociedad, el gobierno nacional se propone crear una cultura en favor de la niñez que, reconociendo las diferencias y la diversidad de la población más joven, comprometa a las instituciones y a los diferentes sectores de la sociedad con su supervivencia, desarrollo, protección y participación, para satisfacer sus necesidades humanas básicas, lograr su desarrollo armónico e integral y aprovechar al máximo su potencial. Este objetivo se logrará a través de: a) movilización en torno a la niñez; b) programas de protección, desarrollo y bienestar; c) programas especiales para menores en situación irregular; y d) desarrollo institucional. El conjunto de acciones para la niñez durante el cuatrienio tiene un costo total de dos billones de pesos (cuadro 5.3).

■ Movilización en torno a la niñez

El gobierno nacional y las administraciones territoriales promoverán la creación de una conciencia social y comunitaria que beneficie a los niños, al generar actitudes y comportamientos de respeto, igualdad y equidad de género, valoración y protección de los menores en la familia y la comunidad, dando especial importancia a la participación de los niños y jóvenes como actores del desarrollo social.

CUADRO 5.3

PROGRAMAS DE NIÑEZ. RECURSOS PERIODO 1995-1998 (Millones de pesos de 1994)

(millones \$ 1994)

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	TOTAL
I. PROGRAMAS NUEVOS	82359	133984	159186	193096	568625
1. Movilización en torno a la niñez 1/	2045	3406	3343	1238	10032
2. Protección, desarrollo y bienestar 1/ 2/	54025	81416	101034	126398	362873
3. Programas especiales para menores en situación irregular	25027	47717	53420	64018	190182
4. Desarrollo Institucional	1261	1444	1389	1441	5535
II. HOGARES DE BIENESTAR Y OTROS PROGRAMAS DIRIGIDOS A INFANCIA	227018	269569	327626	419723	1243936
1. Hogares de Bienestar 3/	181367	215656	262102	335780	994905
2. Otros Programas 4/	45651	53914	65524	83943	249032
TOTAL INVERSION NIÑEZ	309377	403553	486812	612819	1812561
% PIB	0,54	0,67	0,79	0,93	0,74
TOTAL FUNCIONAMIENTO	51945	51945	51945	51945	207780
% PIB	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08
TOTAL PROGRAMAS NIÑEZ	361322	455498	538757	664764	2020341
% PIB	0,63	0,76	0,87	1,01	0,83

1/ Incluye recursos territoriales.

2/ No incluye la atención en salud a las madres y menores de un año del Programa Pami.

3/ Programas de Prevención.

4/ Programas de Protección.

A través de los medios masivos y alternativos de comunicación se informará y motivará a la ciudadanía para que se comprometa con el mejoramiento de los procesos de socialización y con el logro de niveles de bienestar más elevados para la niñez, a la vez que prevenga la existencia de menores en situación irregular. Se convocará la participación de la comunidad, en especial de los padres de familia, para el ejercicio de la veeduría ciudadana como control de la gestión pública en favor de la infancia.

El gobierno también promoverá el desarrollo del conocimiento científico y colectivo sobre la niñez, por medio del sistema nacional de ciencia y tecnología. Mejorará los registros institucionales, con especial atención en las estadísticas de nacimientos, los registros de morbimortalidad infantil, la información sobre el acceso y permanencia en el sistema educativo, y la información relacionada con los derechos cívicos de los niños y niñas. Incluirá, además, módulos sobre el tema en las encuestas socioeconómicas y a través de las entidades del SISTEMA DE BIENESTAR FAMILIAR, impulsará la realización de estudios sobre los niños en situación irregular, así como la identificación de modelos para su óptima intervención.

■ Protección, desarrollo y bienestar de la niñez

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, entregará complemento nutricional a mujeres gestantes y lactantes, y a sus hijos entre los 6y 24 meses. Se fortalecerán las acciones de educación en salud orientadas a disminuir la morbimortalidad materna, perinatal e infantil, regular la fecundidad, prevenir el embarazo precoz e impulsar la lactancia materna y la participación del padre en la crianza. Estas acciones cubrirán a 630 mil personas y se complementarán con las del PROGRAMA DE ATENCIÓN MATERNO-INFANTIL, PAMI.

Para mejorar la calidad de la atención en los HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR, que atienden 890 mil niños, se aumentará, como parte de los programas de la Red de Solidaridad Social, la ración alimenticia hasta satisfacer, en los próximos cuatro años, el 100% de sus necesidades nutricionales. Las instituciones de salud y el ICBF evaluarán periódica mente el estado de salud de los niños, así como su crecimiento y desarrollo, remitiéndolos en caso necesario a las entidades competentes. Con el sector educativo se realizarán acciones para estimular el desarrollo psicoafectivo y social de los menores, al vincular estudiantes de carreras relacionadas con el desarrollo infantil y vigías de la salud de los colegios. Para mejorar las condiciones sanitarias y evitar el hacinamiento en los hogares comunitarios, se adecuará la infraestructura física de 2.844 hogares comunitarios múltiples, que funcionarán en instalaciones comunitarias, preferencialmente con parques o espacios libres para la recreación de los niños. Además, a 140 mil niños en edad preescolar del área rural, no atendidos en hogares comunitarios, se les brindará un subsidio alimentario.

Para el mejor estado nutricional de un millón de escolares se suministrará un refrigerio reforzado, como complemento alimenticio que aporte el 20% de sus requerimientos nutricionales.

■ Programas especiales para menores en situación irregular

El ICBF, el Ministerio de Salud y las demás instituciones responsables de la prevención y protección de menores maltratados o abusados sexualmente, que ascienden en la actualidad a cerca de 850 mil, integrarán una red de servicios con el fin de identificarlos y darles atención oportuna. El ICBF ampliará sus servicios de recepción de menores en emergencia, conformará equipos interdisciplinarios de apoyo para los DEFENSORES DE FAMILIA e impulsará a los municipios para la creación y fortalecimiento de las COMISARÍAS DE FAMILIA.

Para desestimular el trabajo de 500 mil menores de catorce años, el sector educativo promoverá su escolarización; esta acción se reforzará con el otorgamiento de subsidios a mujeres jefes de hogar con hijos en la educación básica. El Ministerio de Trabajo y el ICBF efectuarán una búsqueda activa de menores que realizan trabajos de alto riesgo, y vigilarán el cumplimiento de la legislación; con los entes territoriales, impulsarán planes alternativos para modificar su actividad laboral.

El ICBF atenderá integralmente a quince mil menores de la calle, al fortalecer los programas de medio abierto y medio institucional, pro mocionar la adopción y crianza en hogares sustitutos, e impulsar su reinserción al medio familiar y comunitario.

Para la rehabilitación de 14.500 jóvenes infractores, el ICBF coordinará la realización de acciones educativas, de capacitación laboral y de seguimiento, y promoverá la cofinanciación para cubrir temporalmente los gastos de los jóvenes recién rehabilitados que no tengan recursos para vivir autónomamente. El Ministerio de Justicia reforzará los equipos interdisciplinarios de los despachos judiciales, impulsará la atención judicial permanente al menor infractor, notificará su detención a la Defensoría del Pueblo y evitará su institucionalización innecesaria.

El PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA INTEGRAL a las personas víctimas y desplazadas por la violencia dará prioridad a la atención de los menores de edad.

La legislación relacionada con todas las categorías de menores en situación irregular será revisada por el ministerio público y el ICBF, los que promoverán los ajustes necesarios y velarán por su estricto cumplimiento.

■ Desarrollo institucional

Se redefinirán las competencias del sistema nacional de bienestar familiar, al comprometer política, técnica y financieramente a las administraciones territoriales en la planeación y ejecución de los programas dirigidos a esta población, y promover su inclusión en los planes territoriales de desarrollo. Por otra parte, el ICBF impulsará los ajustes institucionales requeridos para cumplir con sus funciones a nivel territorial; especialmente realizará modificaciones administrativas, mejorará su capacidad de dirección, evaluación y asistencia técnica a los municipios, y desarrollará instrumentos para elevar el nivel de recaudo y las fuentes de financiación.

C. Tercera edad

Las personas de la tercera edad, en especial aquellas que se encuentran en condiciones de pobreza, constituyen uno de los grupos más vulnerables de la población. Para mejorar sus condiciones de vida, serán beneficiadas con acciones que les permitan el acceso a servicios en salud, protección, vivienda y pensiones. El desarrollo de estas acciones deberá ser una responsabilidad compartida del Estado, la sociedad civil y la comunidad.

Los programas para la tercera edad estarán encaminados a vincular esta población al sistema de seguridad social, promover la generación de una oferta local de servicios y crear una actitud de reconocimiento positivo de la vejez.

A través del PROGRAMA DE AUXILIO PARA ANCIANOS INDIGENTES *Revivir* de la Red de Solidaridad Social, se apoyará a 240 mil ancianos indigentes. Este programa será complementado con planes de atención que pondrán en marcha los municipios. Serán beneficiarios los ancianos que, por cumplir los requisitos definidos en la Ley 100 de 1993, se encuentren en condiciones de pobreza o indigencia. La administración y ejecución del programa serán responsabilidad de los municipios y distritos, que podrán llevar a cabo la administración directamente o a través de una entidad promotora (organizaciones no gubernamentales o entidades especializadas).

Como complemento a *Revivir*, se desarrollarán acciones que permitan mejorar las condiciones de salud, nutrición, protección y vivienda de los beneficiarios del programa. Los municipios prestarán servicios diurnos de atención a los ancianos indigentes, a través de los cuales se garantizará soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales. El programa se desarrollará en las viviendas o en espacios comunitarios existentes en los barrios. Será apoyado por el ICBF y el PROGRAMA DE EMPLEO URBANO DE EMERGENCIA, así como con recursos del sistema de cofinanciación. Se podrán contratar actividades con organizaciones no gubernamentales y comunitarias.

Los ancianos pobres serán beneficiarios del régimen subsidiado de seguridad social en salud. Los hogares en los cuales residan estos ancianos tendrán preferencia para acceder a los subsidios de los programas que hacen parte de la política de vivienda social.

Para mejorar el bienestar de los pensionados, el Ministerio de Trabajo expedirá las normas necesarias para hacer efectiva su afiliación a las cajas de compensación⁴. Los pensionados se afiliarán voluntariamente con el 2% de su mesada a la caja que escojan. La afiliación se hará a través de las entidades pagadoras de pensiones o de las asociaciones de pensionados y los ancianos tendrán derecho a todos los servicios de las cajas, con excepción del subsidio monetario.

Se continuará apoyando el cambio hacia una nueva perspectiva del envejecimiento, con proyectos que fomenten y fortalezcan nuevas relaciones del viejo con la familia, y promuevan en la comunidad

⁴ Ley 71 de 1988 y Decreto 784 de 1989.

y en la sociedad una imagen positiva del envejecimiento. Así mismo, se desarrollarán estrategias de tipo masivo que apoyen el cambio de imagen del viejo.

Con el fin de garantizar que la población más pobre y con dificultades de inserción en el mercado de trabajo cuente con una pensión cuando llegue a la tercera edad, se pondrá en marcha el FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL. Se otorgarán subsidios a más de 350 mil trabajadores del sector informal, tanto urbanos como rurales, a los trabajadores discapacitados y a las madres comunitarias que estén afiliados al régimen general de seguridad social en salud y demuestren un nivel de ingreso máximo de un salario mínimo.

Entre 1995 y 1998 el fondo de solidaridad pensional contará con cerca de 190 mil millones de pesos (cuadro 5.4). Será financiado con el 1% de la nómina de los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos, una contrapartida al menos igual por parte del presupuesto nacional, los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios o los recursos que aporten agremiaciones o federaciones para beneficio de sus afiliados y las apropiaciones del presupuesto nacional para el subsidio a los aportes de los trabajadores del servicio doméstico.

El subsidio se otorgará por un período máximo, continuo o discontinuo de cinco años para los trabajadores urbanos y de diez años para los trabajadores rurales, los discapacitados y las madres comunitarias mientras ellas ejerzan esta actividad.

CUADRO 5.4

INGRESOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL TOTAL NACIONAL (Millones de pesos de 1994)

Concepto	1995	1996	1997	1998	Total 1995-1998
Aportes de trabajadores	23.863	24.608	25.839	27.130	101.440
Aportes del gobierno	14.567	23.863	24.608	25.839	88.877
TOTAL	38.430	48.471	50.447	52.969	190.317

Notas:

- Para los años 95 a 98 se supuso una tasa de crecimiento de la cobertura del 5% anual de los cotizantes del régimen contributivo de la seguridad social.
- El cálculo de ingresos del FSP no incluye rendimientos financieros
- .-El cálculo de ingresos del FSP no incluye aportes de Ley 11/88- Servicio doméstico.
- El cálculo de ingresos del FSP podría incluir recursos de entidades territoriales y otros aportes, donaciones y multas.

D. Prevención y atención a la discapacidad

La política de prevención y atención a la población discapacitada tiene como objetivos fundamentales el mejoramiento de la calidad de vida de esta población y el logro de su integración social y económica. Para ello, se pondrán en marcha acciones en educación, salud y trabajo.

Los programas educativos son el mecanismo más efectivo para la integración de las personas discapacitadas. El gobierno promoverá la integración de la población discapacitada a las aulas regulares en establecimientos educativos que organicen, directamente o por convenio con entidades gubernamentales y no gubernamentales, las acciones pedagógicas necesarias para integrar académica y socialmente a los discapacitados, en el marco de su PEI. Además, cofinanciará los costos educativos de las personas de cinco a quince años discapacitadas pobres que asistan a instituciones educativas especializadas de carácter privado.

El Ministerio de Educación, a través del Instituto Nacional para Ciegos, INCI, y el Instituto Nacional para Sordos, INSOR, orientará sus recursos de inversión prioritariamente al desarrollo de metodologías y mecanismos de asistencia técnica y capacitación, en sus respectivos campos de especialización, dirigidos al mejoramiento de la atención educativa de la población discapacitada. Por otra parte, junto con el ICFES, facilitará a los discapacitados la presentación de exámenes de Estado y, con el ICETEX, promoverá el acceso a créditos educativos y becas para las personas discapacitadas.

En el área de recreación, Coldeportes promoverá y dará apoyo financiero a las entidades territoriales para el desarrollo de programas de recreación y deporte dirigidos a la población discapacitada.

Muchas de las discapacidades pueden evitarse. Para ello el Ministerio de Salud, en los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, dará especial atención a la disminución de la discapacidad o a la probabilidad de su ocurrencia. Dichos programas se realizarán a través del PAB y el PAMI de la Red de Solidaridad Social.

Igualmente, los discapacitados pobres serán beneficiarios del régimen subsidiado de seguridad social en salud y el gobierno nacional buscará la ampliación de los beneficios incluidos en los POS, para que los discapacitados tengan acceso a tratamiento y rehabilitación.

Así mismo, los trabajadores discapacitados en situación de pobreza que se encuentren afiliados a la seguridad social en salud tendrán acceso durante un período máximo de diez años a un subsidio del 70% de su cotización al régimen general de pensiones, a través del fondo de solidaridad pensional, y los discapacitados que se encuentren en situación de indigencia y sean mayores de 50 años tendrán acceso al programa Revivir de la Red de Solidaridad Social.

El gobierno nacional apoyará iniciativas legislativas que incentiven la vinculación laboral de personas con limitaciones, y a través del Sena realizará acciones de promoción de sus cursos de formación profesional entre ellos. Así mismo, los discapacitados pobres que se encuentren desempleados serán beneficiarios del PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO CON SUBSIDIO AL DESEMPLEO.

Con el fin de motivar a las entidades territoriales al desarrollo de proyectos urbanísticos que faciliten el transporte y el acceso de los discapacitados a los espacios físicos e instalaciones públicas, el Ministerio de Transporte y el Viceministerio de Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Desarrollo, con el apoyo de la vicepresidencia de la república, promoverán la divulgación de las normas vigentes sobre diseño urbano y transporte, y el desarrollo de proyectos locales de vivienda y diseño urbano que beneficien a la población discapacitada.

Como complemento a estas acciones se apoyará la investigación conducente al desarrollo, adaptación y difusión de tecnologías apropiadas; se desarrollarán sistemas de información que permitan contar con diagnósticos actualizados e indicadores para el seguimiento de los programas en beneficio de los discapacitados, así como se realizarán campañas masivas que contribuyan a crear una cultura de respeto y apoyo a las personas con discapacidad.

La atención a la población discapacitada se desarrollará en el marco de la estructura institucional vigente, con la coordinación de la vicepresidencia de la república, y contará con el apoyo del COMITÉ CONSULTIVO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD y grupos de enlace sectorial.

E. Cajas de compensación

En Colombia funcionan 67 cajas de compensación familiar que constituyen un instrumento esencial de protección y solidaridad para los trabajadores más pobres del sector formal de la economía nacional. Éstas desarrollan programas de salud, vivienda social, nutrición, educación, recreación, apoyo a microempresas y subsidio monetario.

La política nacional en este sector se orientará hacia el fortalecimiento de los mecanismos redistributivos del sistema, la mayor integración de las acciones de las cajas con los programas nacionales de desarrollo social, la ampliación de la cobertura y el logro de la mayor eficiencia en la operación de las cajas, especialmente en los servicios orientados a los trabajadores de menor ingreso y sus familias.

Con el fin de fortalecer los mecanismos redistributivos, se regularán los subsidios aplicados a las tarifas de los programas que desarrollan las cajas de compensación, con el fin de que otorguen mayores beneficios a los trabajadores de bajos ingresos y sus familias.

Se fomentará una mayor integración de las cajas con las políticas nacionales de desarrollo, especialmente fortaleciendo sus programas de salud, apoyo a la microempresa, vivienda social y capacitación. Además, como parte del sistema integral de seguridad social, las cajas de compensación podrán ofrecer el POS y planes complementarios que cubran tanto al afiliado como a su familia.

La cobertura de las cajas se ampliará en número de afiliados y se evaluarán esquemas y propuestas para extenderlas a un mayor número de municipios. Con este fin se impulsarán los mecanismos para que los trabajadores del sector informal, microempresarios y pensionados se afilien al sistema con

cotizaciones y beneficios parciales, y se ampliarán gradualmente los servicios y la cobertura de la Caja de Compensación Familiar Campesina.

Por último, la Superintendencia de Subsidio Familiar fortalecerá su acción de vigilancia, para que las cajas ejecuten oportuna y efectivamente sus recursos.

III. HÁBITAT, DESARROLLO URBANO, PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

El mejoramiento del nivel de vida de la población está estrechamente relacionado con las condiciones del hábitat en que se desenvuelven sus actividades cotidianas. Para mejorar el hábitat de las mujeres y los hombres más pobres, caracterizado por la subnormalidad de los barrios donde residen, se emprenderán, de manera simultánea e integral, cuatro estrategias que enfrentarán directamente las principales expresiones de la subnormalidad: hacinamiento, deplorable condición física de las viviendas, precario equipamiento social e insuficiente cobertura de los servicios públicos. Estas estrategias se desarrollarán articulada mente con el esfuerzo conjunto de la nación, las entidades territoriales y el sector privado.

La política de vivienda social urbana, más allá de la simple construcción aislada de nuevas viviendas, propende al mejoramiento integral del barrio, al garantizar que las casas sean de buena calidad, cuenten con los servicios públicos básicos y tengan el equipamiento social y la infraestructura física adecuados. El plan de agua, a su vez, está orientado a incrementar de manera significativa el número de viviendas con acueducto y alcantarillado, mejorando la calidad del agua suministrada y haciendo uso eficiente y racional del recurso hídrico. Por su parte, la política de apoyo al desarrollo de las ciudades tiene el propósito de obtener un mayor impacto de las acciones del Estado, contribuyendo al mejoramiento de la gestión y la planificación, para que el crecimiento de los asentamientos y su equipamiento se realicen de acuerdo con las particularidades y necesidades de cada ciudad. Por último, para garantizar que las anteriores acciones redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, se prestará especial atención a la prevención y atención de desastres y la rehabilitación de zonas subnormales.

A. Política de vivienda social urbana

La POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA focaliza el subsidio familiar de vivienda en los estratos más pobres y vulnerables de la población, lo integra a la Red de Solidaridad Social y lo articula a programas complementarios de mejoramiento del espacio y de la infraestructura de servicios comunitarios, con el fin de promover un desarrollo urbano integral y ordenado, y mejorar las condiciones de vida de los colombianos más pobres.

Los objetivos de la nueva política son: a) realizar 606 mil soluciones de vivienda social urbana entre 1994 y 1998, el 72% de las cuales estará destinado a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos; 500 mil de estas soluciones contarán con subsidios directos y el resto con programas especiales de crédito; con este programa, se estima que el déficit de vivienda social urbana se

reducirá en cerca del 43%; b) debido a los programas complementarios de entorno, el número de familias beneficiadas será de 1.123.000; c) impulsar la participación municipal y comunitaria en la ejecución del programa; y d) promover procesos de reforma urbana que permitan habilitar tierras aptas para vivienda social, utilizando los instrumentos definidos por la Ley 9a. de 1989.

■ Componente integrado en la Red de Solidaridad Social

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA Y EL ENTORNO se focaliza en asentamientos subnormales de alta concentración de pobreza, donde el problema central es la calidad de la vivienda. Se apoya en el subsidio otorgado por el INURBE y se complementa con recursos de los municipios, de los fondos de cofinanciación y de la Red de Solidaridad Social. Se adjudicarán 258.500 subsidios y el municipio, con el apoyo de los fondos, tendrá a su cargo las obras de acceso al asentamiento, las redes de servicios públicos, grandes obras de mitigación de riesgos y proyectos dirigidos a la adecuación de zonas verdes y demás elementos del espacio público.

EL PROGRAMA DE VIVIENDA NUEVA incluye viviendas mínimas o unidades básicas. Para lotes con servicios, la nación sólo apoyará proyectos que contemplen los instrumentos de la reforma urbana. Se realizarán 158 mil soluciones de vivienda nueva, apoyadas con subsidio para familias de menos de dos salarios mínimos de ingreso.

■ Componente no cubierto por la Red de Solidaridad Social

Las acciones previstas se dirigen a atender el déficit cuantitativo de vivienda de los hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales mensuales. Con el apoyo del crédito, se realizarán 190 mil soluciones, de las cuales 84 mil se financiarán parcialmente con el subsidio familiar de vivienda.

■ Gestión de proyectos y asignación de recursos

El municipio es la instancia que promueve la iniciativa del proceso, identifica y formula los proyectos de mejoramiento, con la participación de la comunidad. El Ministerio de Desarrollo Económico estimulará la acción de los municipios y comunidades, y promoverá la gestión de las ONG y de entidades particulares de reconocida experiencia en programas de este tipo.

Con el objeto de simplificar el procedimiento de asignación de recursos, se hará un convenio entre los fondos de cofinanciación e INURBE para que se realice el estudio conjunto de los proyectos que prevean participación de los primeros, dando prioridad a los proyectos de mejoramiento de la vivienda y el entorno.

■ Recursos para el programa y esquema institucional

Los recursos para el PROGRAMA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA provendrán del INURBE, la Caja de Vivienda Militar, las cajas de compensación y los municipios. Los fondos de cofinanciación y la Red de Solidaridad Social aportarán recursos para el programa de mejoramiento del entorno. Además, se contará con los créditos dirigidos a la población con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos, otorgados a través del Fondo Nacional de Ahorro, las corporaciones de ahorro y vivienda, y los sectores bancario y cooperativo.

Entre 1994 y 1998 se invertirán 2,5 billones de pesos: un billón de pesos no reembolsables, de los cuales el 82% se destinará a la población con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. El 61 % de los recursos no reembolsables provendrá de la nación, el 11% de las cajas de compensación, el 16% de los municipios y el 12% de crédito de la Findeter (cuadro 5.5).

CUADRO 5.5

HÁBITAT. POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL URBANA Y POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO
Fuentes y usos 1995-1998
(Millones de pesos de 1994)

	1995	1996	1997	1998	TOTAL
A. VIVIENDA SOCIAL URBANA					
1. Usos					
Red de Solidaridad	173.642	198.635	212.607	232.193	817.077
- Mejoramiento de Vivienda y Entorno	117.503	144.045	151.895	159.955	573.398
- Subsidios Inurbe	49.003	51.146	53.703	56.388	210.240
- Red de Solidaridad Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Fondo de Infraestructura Urbana	18.268	22.573	24.352	26.033	91.226
- Fondo de Inversión Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Aporte municipios	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
- Crédito Findeter	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
- Vivienda Nueva	56.139	54.590	60.712	72.238	243.679
- Subsidios Inurbe	17.073	18.112	22.096	26.957	84.238
- Aporte municipios	6.829	7.245	8.838	10.783	33.695
- Subsidios Cajas de Compensación	8.125	8.206	8.288	8.371	32.990
- Caja de Vivienda Militar	24.112	21.027	21.490	26.127	92.756
Otra Vivienda Social Subsidiada	41.147	42.694	45.677	49.124	178.642
- Subsidios Inurbe	10.503	12.786	13.426	14.097	50.812
- Subsidios Cajas de Compensación	18.958	19.148	19.339	19.533	76.978
- Caja de Vivienda Militar	11.686	10.760	12.912	15.494	50.852
Vivienda Social con crédito	372.887	359.547	376.595	394.451	1.503.480
- Fondo Nacional del Ahorro	103.000	104.291	108.576	113.031	428.898
- Corporaciones de Ahorro	231.522	243.101	255.256	268.019	997.898
- Otros*	38.365	12.155	12.763	13.401	76.684
Total	587.676	600.876	634.879	675.768	2.499.199
2. Fuentes					
Aportes Nacionales	135.211	142.798	154.691	172.146	604.846
- Inurbe	76.579	82.044	89.225	97.442	345.290
- Fondo Infraestructura Urbana	18.268	22.573	24.352	26.033	91.226
- Red de Solidaridad Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Fondo de Inversión Social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Caja de Vivienda Militar	35.798	31.787	34.402	41.621	143.608
Crédito	395.720	391.513	410.159	429.693	1.627.085
- Fondo Nacional del Ahorro	103.000	104.291	108.576	113.031	428.898
- Crédito Findeter a municipios	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
- Corporaciones de Ahorro y Vivienda	231.522	243.101	255.256	268.019	997.898
- Otros*	38.365	12.155	12.763	13.401	76.684
Aportes municipales	29.662	39.211	42.402	46.025	157.300
Cajas de Compensación	27.083	27.354	27.627	27.904	109.968
Total	587.676	600.876	634.879	675.768	2.499.199
B. POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO					
FNA	170	0	0	0	170
Inurbe	600	600	600	600	2.400
Ministerio de Desarrollo	470	615	615	616	2.316
Total	1.240	1.215	1.215	1.216	4.886
GRAN TOTAL	588.916	602.091	636.094	676.984	2.504.085

* Incluye créditos de cooperativas para vivienda social urbana. El año 1995 incluye recursos del Inurbe para crédito por 26.789 millones de pesos (pesos de 1994)

para parte integral del sistema nacional de compensación, apoyándose en los departamentos y las unidades departamentales de cofinanciación para la realización de las operaciones que involucran a las entidades territoriales.

Para que el INURBE pueda cumplir eficientemente las funciones en el marco de la nueva política de vivienda social urbana, es necesario que esté separado definitivamente de las operaciones que heredó del Instituto de Crédito Territorial, ICT. Con tal propósito, el gobierno nacional presentará al Congreso un proyecto de ley para liquidar definitivamente el ICT, al trasladar las funciones de recaudo de cartera a entidades privadas.

B. Plan de agua

El PLAN DE AGUA se ejecutará bajo el esquema de la responsabilidad local en la gestión de los servicios, fortaleciendo el papel de la nación en la planeación, regulación y vigilancia. En este marco, el plan busca: a) alcanzar coberturas totales promedio de 90% en acueducto y 77% en alcantarillado en 1998, beneficiando adicionalmente a 6,8 millones de habitantes con agua potable y 6,7 millones con sistemas de disposición de aguas residuales; b) elevar la calidad del agua suministrada para la totalidad de los habitantes con servicio y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas; y c) consolidar el proceso de modernización institucional del sector.

■ Ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad

La ampliación y mejoramiento de la calidad del servicio de acueducto y alcantarillado es responsabilidad de los municipios. Para el logro de las metas, la nación promoverá la formulación y ejecución de más y mejores proyectos que se ajusten al marco técnico e institucional de las políticas sectoriales, para lo cual apoyará a las administraciones locales a través de: a) programas de preinversión para la identificación, evaluación y preparación de proyectos acordes con la política nacional, a través de crédito y cofinanciación de FINDETER y FONADE, y aportes de los CORPES; b) asistencia técnica y capacitación a los prestadores del servicio a nivel local en la preparación y ejecución de proyectos, con la coordinación del Ministerio de Desarrollo, la participación de las entidades territoriales y la vinculación del sector privado, para lo cual se conformará el SISTEMA DE APOYO INTERINSTITUCIONAL A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICA, SAS, y c) financiación de más y mejores proyectos de infraestructura, con el aumento de los recursos de crédito de Findeter y no reembolsables a través de los FONDOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA y el DRI.

Como complemento al aumento de coberturas, se realizarán inversiones que mejoren la calidad integral del servicio, al garantizar un servicio pleno, eficiente y confiable de agua potable y de disposición de aguas residuales. Para ello se impulsarán los siguientes programas: a) mejoramiento de la calidad del agua, para que en 1998 el 100% de los usuarios de las zonas urbanas y el 70% en área rural, con servicio de acueducto, reciban agua apta para el consumo humano; b) confiabilidad y control de pérdidas de agua, mediante la rehabilitación y optimización de los sistemas, reduciendo el agua no contabilizada del 50% en 1994 al 33% en 1998; para esto, la asignación de recursos de crédito y cofinanciación se condicionará a que los proyectos incluyan la macro y micromedición, control de conexiones clandestinas masivas y de fu gas, y optimización y renovación de redes; c) protección de cuencas y uso racional del agua, para garantizar la recuperación y mantenimiento de

la productividad de los sistemas hídricos con acciones desarrolladas en el marco del PROGRAMA MEJOR AGUA de la POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL; así mismo, para promover el uso racional del agua, este programa será complementado con el fomento al uso de utensilios de bajo consumo; y d) saneamiento ambiental, para reducir la generación de efectos negativos en los cuerpos de agua receptores a través del apoyo técnico y financiero de la nación a proyectos en grandes ciudades.

En el marco del programa de ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad se promoverá la INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO en el sector de agua potable y saneamiento básico, mediante las siguientes acciones: a) uso de tecnologías apropiadas, a través del apoyo a la investigación orientada a garantizar la optimización y el uso de tecnologías adecuadas para la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado en zonas dispersas, en el tratamiento de agua para consumo humano y la optimización de procesos de tratamiento de aguas residuales; b) aprovechamiento y manejo integrado de las aguas subterráneas, por medio de la exploración y cuantificación de las fuentes en 70 mil km este programa será coordinado por INGEOMINAS y contará con la participación de las universidades y del Ministerio del Medio Ambiente.

■ Modernización institucional

La ejecución del plan exige la consolidación institucional y modernización del sector, basada en la descentralización, especialización funcional, promoción de la competencia y participación del sector privado en la gestión de los servicios. Con este fin, el gobierno nacional creará un marco tarifario que refleje el costo de los servicios y focalice los subsidios en la población más pobre; definirá los criterios de evaluación de las empresas que prestan el servicio para el seguimiento estricto de sus planes de gestión; dará asistencia técnica a los prestadores del servicio para su modernización, definiendo reglas que permitan la vinculación del sector privado; y diseñará el plan estratégico del sector para orientar su desarrollo integral en el largo plazo.

Las funciones de planificación y normalización serán obligación del Ministerio de Desarrollo; la regulación y promoción de la competencia será responsabilidad de la COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE; y las actividades de vigilancia y control estarán a cargo de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

■ Esquema financiero

Los requerimientos financieros para la ejecución del plan ascienden a 1,83 billones de pesos de 1994, de los cuales 97% se dedicarán a los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios. La nación asignará 443 mil millones de pesos como recursos no reembolsables de los fondos de cofinanciación para la infraestructura urbana, DRI y aportes del presupuesto nacional al Ministerio de Desarrollo Económico, 322 mil millones de pesos así como crédito a través de FINDETER y FONADE. Las transferencias de Ley 60 de 1993 con destinación exclusiva al sector de agua potable representarán 347 mil millones de pesos. Además, 405 mil millones provendrán de generación interna de las empresas y 227 mil millones de pesos de crédito externo directo a las grandes ciudades. Por último, 76 mil millones corresponden a la participación

del sector privado en inversiones de planes específicos, principalmente en Santafé de Bogotá y Cartagena (cuadro 5.6).

Para lograr un desarrollo adecuado de los proyectos y garantizar su financiación, el sistema nacional de cofinanciación podrá requerir la contratación de créditos con Findeter como requisito para la asignación de recursos de cofinanciación, cuando lo estime necesario. Así mismo, para lograr que el crédito a los municipios sea realmente un apoyo financiero acorde con los períodos de maduración de las inversiones de acueducto y alcantarillado, se diseñarán mecanismos de financiación de largo plazo.

C. Política de apoyo al desarrollo urbano

La iniciativa y decidida participación de las ciudades son indispensables para integrar las políticas, complementar los recursos y esfuerzos nacionales y mejorar la calidad de vida de la población. Por ello el gobierno nacional desarrollará estrategias para coordinar las políticas nacionales con las ciudades, fortalecer sus administraciones y lograr un ordenado desarrollo urbano, respetando la autonomía local.

En primer lugar, se fortalecerá la capacidad administrativa de las ciudades, para que cuenten con mecanismos que les permitan definir sus prioridades de desarrollo y articular las estrategias nacionales a las particularidades locales. Para ello, el Ministerio de Desarrollo apoyará las ciudades en el diseño de instrumentos de regulación y normatividad urbana, manejo del suelo, planificación territorial, desarrollo de proyectos de vivienda y entorno, y gestión de servicios públicos, transporte y equipamiento.

Por otra parte, se proveerá a las ciudades de un marco legal e institucional que oriente la acción de la administración local: planes de ordenamiento, descentralización dentro de las ciudades, manejo del suelo, marco tributario local, prestación de servicios públicos, transporte, medio ambiente, normas mínimas de construcción, conservación y recuperación de zonas históricas y patrimonio. Esta tarea la coordinará el Ministerio de Desarrollo, con el esquema de TALLERES DE CONSULTA URBANA, para aplicar los principios de concertación y participación regional y local.

Para la planificación urbana y el manejo del suelo se desarrollarán los principales instrumentos establecidos en las leyes de REFORMA URBANA Y ORGÁNICA DEL PLAN DE DESARROLLO, con énfasis en el ordenamiento de la ciudad. El Ministerio de Desarrollo, con apoyo de la cooperación internacional, y en asocio con los municipios, impulsará el desarrollo de proyectos que contemplen la utilización de nuevas modalidades de planeación y gestión del suelo y mejoramiento urbano, que se denominarán macroproyectos urbanos estratégicos.

CUADRO 5.6

HÁBITAT. PLAN DE AGUA

Fuentes y usos 1995-1998

(Millones de pesos de 1994)

	1995	1996	1997	1998	Total
USOS POR PROGRAMA					
I. Ampliación coberturas y mejoramiento de calidad	343.578	441.443	521.042	461.773	1.767.836
A. Más y mejores proyectos	232.612	280.901	362.708	332.624	1.208.845
Preinversión	10.000	11.000	12.000	12.000	45.000
Ampliación de Coberturas	222.212	269.041	349.538	319.354	1.160.145
Grandes ciudades	108.038	86.173	128.476	71.661	394.348
Capitales y mayores de 100.000 habitantes	21.929	47.234	54.066	54.860	178.089
Resto urbano	32.599	48.001	57.709	67.241	205.550
Zona rural	59.646	87.633	109.287	125.592	382.158
Asistencia técnica y capacitación	400	860	1.170	1.270	3.700
B. Calidad integral del servicio	110.616	159.092	157.534	128.049	555.291
Calidad del agua	33.696	42.879	51.307	44.383	172.265
Confiabilidad y Control de Pérdidas	42.149	58.176	41.246	31.020	172.591
Saneamiento ambiental	34.771	58.037	64.981	52.646	210.435
C. Investigación y desarrollo tecnológico	350	1.450	800	1.100	3.700
Aguas subterráneas	100	1.200	700	1.000	3.000
Tecnologías de tratamiento	250	250	100	100	700
II. Modernización institucional	15.950	16.353	16.530	16.430	65.263
A. Ajuste a entidades territoriales	13.750	13.713	13.700	13.700	54.863
B. Consolidación del nivel central	2.200	2.640	2.830	2.730	10.400
Total Usos	359.528	457.796	537.572	478.203	1.833.099
FUENTES					
Aporte nacional	86.233	118.225	118.162	121.324	443.944
. Fondo de Infraestructura Urbana	44.258	74.612	75.112	76.974	270.956
. Presupuesto Nacional	975	1.513	1.350	1.350	5.188
. Subsidio DRI / Caja Agraria	40.000	40.000	40.000	41.000	161.000
. Ingeominas	100	1.200	700	1.000	3.000
. Crédito externo a la Nación	900	900	1.000	1.000	3.800
Crédito a municipios	123.432	135.053	158.091	133.018	549.594
. Externo a grandes ciudades	57.932	54.603	71.091	43.218	226.844
. Findeter para inversión	56.000	70.000	75.600	78.400	280.000
. Fonade y Findeter para preinversión	9.500	10.450	11.400	11.400	42.750
Recursos de entidades territoriales	132.507	167.737	242.532	220.643	763.419
. Generación Interna de las Empresas	108.019	100.069	128.202	68.883	405.173
. Transferencias de Ley 60/93	23.013	65.720	112.432	146.256	347.421
. Otros aportes*	1.475	1.948	1.898	5.504	10.825
Aportes del sector privado	17.356	36.781	18.787	3.218	76.142
Total Fuentes	359.528	457.796	537.572	478.203	1.833.099

* Incluye: (i) las contribuciones que las entidades territoriales deben hacer a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 142 de 1994 y el decreto 707 de 1995; (ii) recursos para preinversión de los Corpes y de las entidades territoriales.

Se promoverá la investigación para identificar, analizar y realizar acciones para el manejo específico de los problemas de las ciudades. Como complemento, se diseñará y pondrá en operación un sistema de información que permita disponer de estadísticas sectoriales, indicadores sobre la planificación urbana y de un banco de experiencias sobre administración de las ciudades, con el propósito de generar los instrumentos para orientar, coordinar y evaluar las políticas aplicadas a nivel urbano.

Por último, un requisito fundamental para la ejecución de las políticas en las ciudades es la consolidación de sus finanzas, de manera que puedan complementar las acciones nacionales y orientar el desarrollo local. Los ministerios de Desarrollo y Hacienda, y el Departamento Nacional de

Planeación, elaborarán programas para apoyar técnicamente a los municipios en aspectos como actualización de bases gravables, nivel adecuado de tarifas, utilización de fuentes de ingreso de gran potencial y mejor nivel de eficiencia en el recaudo y administración de tributos.

Para adelantar la ejecución de la POLÍTICA DE APOYO AL DESARROLLO URBANO, se consolidarán tres niveles de coordinación: a nivel interministerial, mediante el cual se articularán las políticas nacionales con el desarrollo urbano; a nivel del Ministerio de Desarrollo, que se responsabilizará de coordinar la ejecución de las acciones de política y realizar la interlocución con las administraciones locales; y a nivel de las ciudades, en la medida en que las acciones descritas requieren la participación activa y directa de los gobiernos locales.

D. Prevención y atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas

Las características geológicas, topográficas e hidrometeorológicas, el inadecuado manejo ambiental, unido a la localización de asentamientos en zonas de riesgo, hacen que el país sea propenso a ser afectado por inundaciones, deslizamientos, avalanchas y otras catástrofes de origen natural y antrópico; por consiguiente, es necesario consolidar una estrategia para reducir la vulnerabilidad, mejorar la capacidad de respuesta institucional y tomar las medidas preventivas frente a desastres naturales.

En consecuencia, las acciones del gobierno buscan garantizar un manejo oportuno de los recursos técnicos, administrativos y financieros para la prevención, atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas, así como establecer responsabilidades institucionales que permitan cumplir con los objetivos de las políticas.

Para mejorar las acciones de prevención, es indispensable profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y artificiales, determinar las zonas de riesgo, su grado de vulnerabilidad y formular las medidas para prevenir o mitigar los efectos. Para ello se efectuarán programas de investigación y evaluación de amenazas naturales en sus diferentes aspectos, se elaborará el mapa de riesgos y se impulsará la aplicación de medidas de control, protección y ordenamiento físico, al promover la incorporación de estos componentes en los planes de desarrollo territorial y ordenamiento urbano, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 9 de 1989. De manera complementaria se ampliarán y mejorarán los sistemas de vigilancia y alerta que monitorean el comportamiento de fenómenos sísmicos, volcánicos, tsunamigénicos e hidrometeorológicos. Esta tarea será apoyada por los ministerios de Gobierno y Medio Ambiente, y por las entidades del sistema nacional ambiental.

Para garantizar una respuesta oportuna a la población afectada se aumentará la eficiencia de la capacidad operativa de los organismos de atención de emergencias, mediante la dotación de equipos, mejora miento de las redes de comunicación y de centros de reservas de pro visiones y suministros. Se incrementará la capacidad de acción de los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres con programas de capacitación y articulación con las entidades nacionales y territoriales responsables. El FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES contará con la

solvencia financiera que asegure la disponibilidad de recursos para complementar la atención ágil y eficaz de la población afectada por un desastre.

Con el fin de superar las situaciones de desastre, se dará especial énfasis a la rehabilitación de las zonas afectadas. En estos eventos se agilizarán los procesos de formulación de proyectos que involucrarán, con participación de la comunidad y las entidades territoriales, la reconstrucción de vivienda, infraestructura física y equipamiento social, acompañados de programas productivos que aseguren la sostenibilidad de las familias afectadas.

La Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres es la instancia coordinadora de las actividades anteriores. La investigación y evaluación de amenazas y vulnerabilidad, y la elaboración de mapas de riesgo, contarán con la participación del INGEOMINAS, IDEAM, IGAC y las corporaciones regionales. El Ministerio de Educación y el Sena desarrollarán programas de educación, capacitación e información pública, en coordinación con las entidades territoriales, en tanto que la dirección coordinará, realizará el seguimiento y evaluará, con las entidades responsables, los programas de rehabilitación.

IV. POLÍTICA DE EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

La política de EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN DE LA MUJER busca superar el, hasta ahora, subestimado papel de la mujer y la poca influencia que ha tenido en el desarrollo del país⁵. Los logros alcanzados en educación, salud y participación laboral no han permitido resolver las desigualdades de género, lo cual las hace más vulnerables, obstaculiza su pleno desempeño y propicia que no se reconozca ni valore su trabajo. Dicha subordinación lleva implícita una relación social que en la práctica se traduce en que a la mujer no le son reconocidos ni respetados plenamente sus derechos, lo que se presenta en forma más grave a medida que se desciende en la estratificación social.

La sociedad colombiana empezará a pagar la deuda social con la mujer. Los programas prioritarios estarán orientados a crear una cultura de equidad entre mujeres y hombres, y a brindar atención oportuna a las mujeres más necesitadas. La perspectiva de género estará integrada en las estrategias económicas, sociales y ambientales de *El Salto Social*, para garantizar que la mujer se beneficie de los grandes programas de desarrollo.

La equidad tiene como uno de sus requisitos la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en los espacios formales de la ley y en la vida cotidiana. Por ello, la equidad y participación de la mujer deberá influenciar todos los sectores y espacios de la sociedad, destacando su papel activo en el proceso de desarrollo integral del país y superando el sentido puntual y asistencial de las acciones tradicionales.

⁵ El Estado colombiano suscribió la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw) de las Naciones Unidas.

Para animar el cambio estructural a largo plazo, el Estado promoverá una nueva cultura de equidad de género y desarrollará un plan que contribuya a una nueva ética ciudadana, basada en la igualdad de oportunidades, reconociendo la especificidad de los hombres y las mujeres, y en el respeto a la diferencia. Se realizarán campañas de sensibilización de funcionarios públicos, y a la comunidad en general, sobre la planeación y ejecución de acciones con perspectiva de género.

La mujer trabajadora es sometida a discriminación salarial y su acceso a cargos de poder y decisión es reducido. Por esto, el gobierno promoverá mecanismos e incentivos encaminados a eliminar las diferencias salariales frente a la mujer en igualdad de condiciones. Ninguna mujer podrá ser sometida a acciones discriminatorias en el lugar de trabajo por su condición de género. Se realizarán acciones para promover una visión integral del trabajo y de su relación con la vida familiar.

El gobierno promoverá la discusión, creación y aplicación de los instrumentos legales, jurídicos y culturales necesarios para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar, al igual que la violencia y el acoso sexuales contra la mujer. Así mismo, impulsará la modificación del régimen de la sociedad conyugal para que se exija la doble firma en la venta de bienes inmuebles y el fortalecimiento de la estructura institucional para la atención de los problemas de violencia contra la mujer, a través de las COMISARÍAS DE FAMILIA y los JUECES DE PAZ.

Los programas, especialmente dirigidos a mujeres pobres, contemplan la creación y oferta de un paquete integral de servicios, mediante el acceso equitativo al sistema de seguridad social en salud y la atención prioritaria a 153 mil mujeres jefes de hogares pobres, en los programas de la Red de Solidaridad Social; las mujeres se vincularán a los programas de empleo de emergencia; se apoyará a la mujer trabajadora con mayores coberturas y mejor calidad de los servicios de atención a los niños en edad preescolar y escolar. También se impulsarán reformas a la normatividad laboral, haciéndola más compatible con el cuidado y la crianza de los niños.

El presidente, asesorado por la COMISIÓN PRESIDENCIAL ASESORA PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER, promoverá la institucionalización y sensibilización de la perspectiva de género, mediante la formación de unidades asesoras en los ministerios, las entidades públicas y la sociedad civil.

V. POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD

Los jóvenes representan un gran potencial para el desarrollo presente y futuro del país, por lo cual el Estado asumirá compromisos que hagan posible su efectiva integración a la sociedad.

En general, la población juvenil carece de suficientes oportunidades para su desarrollo. Una gran mayoría de jóvenes están marginados de los procesos educativos y la sociedad no les brinda alternativas para el uso creativo del tiempo libre. La promoción cultural, la recreación y el deporte aún no logran convertirse en instrumentos para su formación integral. Por otra parte, los jóvenes tienen dificultades para entrar al mercado laboral, lo que se refleja en altas tasas de desempleo, que afectan especialmente a aquellos que pertenecen a hogares de bajos ingresos.

Los problemas de salud más frecuentes en la población juvenil están asociados a la violencia y el trauma, sobre todo entre los hombres. Las mujeres son afectadas primordialmente por problemas relacionados con su función reproductiva, en particular las complicaciones del embarazo, el parto y el aborto.

Pese a los esfuerzos realizados desde el nivel nacional para diseñar políticas encaminadas a ayudar a los jóvenes en su proceso de integración a la sociedad, los municipios carecen de programas específicos dirigidos a esta población.

Con el fin de atender las necesidades específicas de los jóvenes, el gobierno y las entidades territoriales, con el apoyo de las ONG, realizarán acciones intersectoriales encaminadas a ampliar su participación en los programas sociales y a ofrecer oportunidades para su desarrollo educativo, laboral, cultural y recreativo.

La coordinación de la política para la juventud será responsabilidad del recién creado Viceministerio de la Juventud del Ministerio de Educación Nacional. Este viceministerio fomentará la conformación de instancias territoriales que se encarguen de la planeación de las acciones hacia la juventud en su respectivo territorio, del diseño de estrategias y criterios de intervención, así como de la coordinación, ejecución y seguimiento de los programas.

A través de estas instancias se deberán fortalecer los mecanismos de participación y ampliar los espacios reales de actividad de los jóvenes (casas de la juventud, clubes, polideportivos, parques y otros sitios de actividad), teniendo en cuenta en el diseño de estas acciones la perspectiva de género. En coordinación con las entidades respectivas, se ampliará la oferta de servicios para los jóvenes, especialmente en lo relacionado con oportunidades de recreación, turismo y deportes, al impulsar iniciativas como los albergues juveniles y campesinos. Se fomentará, además, su vinculación a actividades de interés social, a través del servicio cívico en diversos campos.

Los jóvenes escolarizados encontrarán espacios de participación en el GOBIERNO ESCOLAR, cuya conformación es obligatoria en todos los establecimientos educativos del país. Se espera, así, impulsar la participación de los jóvenes para que se integren efectivamente a la comunidad educativa.

Los programas de educación sexual y los que se orienten a la prevención de la drogadicción harán parte de los PEI. A través del plan de atención básica se realizarán campañas de promoción de la salud, con énfasis en la salud reproductiva, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el sida, así como en la generación de hábitos de vida saludables.

Por otra parte, se incentivará a los jóvenes no escolarizados para que ingresen a estructuras educativas no formales que les permitan continuar enriqueciendo y diversificando los conocimientos adquiridos previamente. Con el fin de motivar a los desertores del sistema educativo para que concluyan el ciclo básico, se reorientarán los actuales programas de educación de jóvenes y adultos,

fomentando el estudio independiente y en grupo, mediante estrategias flexibles y con el apoyo de los medios de comunicación. Para aquellos que opten por la capacitación laboral, se prevé un incremento de la cobertura de los programas de capacitación del Sena a 150 mil jóvenes, en horarios diurnos.

VI. PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS Y RAIZALES

La diversidad étnica y cultural es una de las grandes riquezas de la sociedad colombiana. Por ello el gobierno nacional prestará atención al desarrollo y consolidación de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y raizales. En este contexto, se garantizará su participación en la vida nacional, al articular las instituciones y los espacios de coordinación existentes y al crear los que sean necesarios para lograr el respeto de sus particularidades sociales y culturales, y sus propias formas organizativas.

Las estrategias nacionales para el logro de estos fines involucran programas sectoriales y territoriales que incluirán desarrollo humano sostenible, legalización de tierras y territorios, y vinculación a los grandes proyectos de desarrollo social y económico.

A. Pueblos indígenas

La política estará orientada a consolidar los derechos de estos pueblos, reconocidos en la Constitución Política, relativos a su participación en la vida nacional y en la adopción de decisiones que los afecten.

Para este efecto se impulsarán: la diversificación cultural e institucional, a nivel nacional, regional y local; los desarrollos legales referidos a sus derechos; el reconocimiento a sus sistemas de control y regulación social propios, que incluya el establecimiento de las formas de coordinación de la jurisdicción especial indígena con el sistema judicial nacional; el apoyo a sus propios sistemas sociales, culturales y económicos; la conformación de las ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS; la continuación de la legalización de tierras y el saneamiento de los resguardos indígenas; y la participación y articulación de las comunidades en los programas económicos y sociales que los afecten, incluyendo el ordenamiento ambiental nacional.

Para iniciar el proceso de diversificación cultural e institucional, se promoverá la creación de las instancias necesarias de asuntos étnicos en el Ministerio de Gobierno, las cuales coordinarán las relaciones sectoriales y territoriales particulares existentes entre el Estado y estos pueblos.

En los desarrollos legales sobre los derechos de los pueblos indígenas, se apoyarán iniciativas sobre los principales temas sectoriales y territoriales concertados con dichos pueblos.

Para el apoyo a sus propios sistemas sociales, culturales y económicos, se definirán programas sectoriales y especiales referidos al fortalecimiento de sus sistemas de identidad, a la recuperación y

fortalecimiento de sus economías tradicionales, al cuidado de los ecosistemas y el medio ambiente de sus territorios, y al establecimiento de espacios y sistemas de relación intercultural con la sociedad nacional, regional y local.

Para avanzar en el proceso de conformación de las entidades territoriales indígenas, se reglamentará lo concerniente a esta nueva división político-administrativa, en el marco de la LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Así mismo, se formulará el régimen de organización y funcionamiento de dichas entidades y los mecanismos para el fortalecimiento de su gestión y su articulación con otras entidades territoriales y niveles de gobierno y administración, sobre la base de sus propias formas de gobierno. En este contexto, se trabajará en acciones de desarrollo institucional para la mutua capacitación intercultural de las autoridades y la definición y desarrollo de la diversidad cultural de la gestión pública.

Para la continuación del proceso de legalización de tierras y saneamiento de resguardos indígenas, se reglamentará la Ley 160 de 1994, con los propósitos de concluir las acciones de titulación a las comunidades indígenas sobre sus territorios, baldíos y tierras del FONDO NACIONAL AGRARIO. Además, se continuará con el saneamiento de los resguardos mediante la adquisición de mejoras situadas dentro de ellos, y se adquirirán otras tierras para constitución o reestructuración de los resguardos indígenas.

Para lograr la participación de los pueblos indígenas en los programas económicos y sociales que los afecten, se fortalecerán mecanismos de protección y defensa de sus derechos humanos, se consolidarán los espacios legales de participación existentes y se avanzará en los programas de diversificación cultural y desarrollo institucional. De igual modo, se estudiarán y aplicarán las tecnologías, conocimientos de gestión ambiental y de regulación social desarrollados por las poblaciones indígenas, y se impulsarán sus iniciativas de preservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales en sus territorios.

Igualmente, se sentarán las bases para un mejoramiento en las condiciones de vida de los pueblos indígenas, en el marco de sus planes integrales de vida; se pondrán en marcha programas de apoyo a sus propios sistemas de educación y medicina tradicional, y se diseñarán metodologías para que accedan, mediante proyectos prioritarios definidos por las propias comunidades, a recursos del sistema nacional de cofinanciación.

En el marco general de la POLÍTICA DE FRONTERAS, se apoyarán programas binacionales para atender los problemas sociales y económicos de los pueblos y las comunidades que habitan en zonas fronterizas.

Por otra parte, se atenderá a las comunidades afectadas por la presencia de cultivos ilícitos, de acuerdo con su diversidad cultural, mediante acciones que permitan prevenir su siembra y reducirlos progresivamente.

Como instrumento fundamental para el impulso de estas acciones, se actualizará y consolidará la información demográfica sobre los pueblos indígenas. De igual manera, se efectuará un programa especial de cedulación en las comunidades.

B. Comunidades afrocolombianas y raizales

Las comunidades afrocolombianas y raizales históricamente han realizado aportes sustantivos al desarrollo del país a través de su cultura, que se caracteriza por la riqueza y diversidad, la contribución a la producción nacional y la protección del medio ambiente. Estos grupos han dado claro ejemplo de convivencia pacífica, de relaciones armónicas con la naturaleza, de solidaridad ciudadana y de conocimiento profundo de los recursos naturales, aspectos que *El Salto Social* pretende inculcar en el nuevo ciudadano colombiano.

El gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales y con las comunidades organizadas, pondrá en marcha políticas orientadas al desarrollo social, conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y titulación colectiva de tierras. Los beneficiarios de esta política serán las comunidades de ascendencia afrocolombiana del andén del Pacífico, San Andrés y Providencia, el Caribe y los valles del Patía y Cauca.

Para su desarrollo social, se promoverá una educación más eficiente y pertinente. El Ministerio de Educación, con las entidades territoriales y el gobierno escolar de los planteles educativos, mejorará la calidad de la educación básica y media de estas comunidades al incorporar, en los planes de estudios, la capacitación de los educadores, textos y conocimientos propios de su patrimonio cultural, y apoyar el diseño y adopción de innovaciones pedagógicas. Para esto, con la participación del Instituto Colombiano de Antropología, se estimulará la participación de las comunidades en la elaboración de PEI y se asesorará a las secretarías de educación para su diseño y puesta en marcha. Se espera, así, aumentar la escolaridad de estas comunidades y ampliar gradualmente la jornada escolar. A través de la Red de Solidaridad Social, se otorgarán subsidios a madres jefes de hogar pobres, cuyos hijos cursen primaria.

En educación superior, la estrategia operará en el marco del sistema universitario estatal para racionalizar los recursos humanos y físicos, y facilitar el intercambio de docentes, y la creación de programas académicos y de investigación de alta calidad. Como complemento, en desarrollo de la Ley 70 de 1993, el ICETEX otorgará créditos subsidiados para estudios de pregrado y postgrado a estudiantes destacados de ascendencia afrocolombiana, y también se apoyará el trabajo de la COMISIÓN PEDAGÓGICA DE COMUNIDADES NEGRAS.

La estrategia de salud se orientará a garantizar la afiliación de la población al régimen subsidiado. El Ministerio de Salud, con las gobernaciones y alcaldías, prestará especial apoyo a las comunidades afrocolombianas y raizales para la organización de los servicios contenidos en los planes de PAB y POS. Se cofinanciarán las acciones del PAB, con énfasis en la población dispersa y pequeños poblados.

Como parte integral de las condiciones de salud, se dará especial atención al saneamiento básico de las comunidades a través de acciones articuladas en el marco del PLAN DE AGUA, EL PLAN PACÍFICO Y EL PLAN CÓLERA, para elevar de manera significativa las coberturas de acueducto y alcantarillado. El plan cólera, que incluye 23 municipios del litoral pacífico, aumentará las coberturas de agua potable y alcantarillado al 100% en las localidades de alto riesgo y donde técnicamente sea factible hacerlo. En San Andrés y Providencia, el gobierno asignará los recursos necesarios para garantizar coberturas del 100% en acueducto y alcantarillado en 1998, así como una solución adecuada a la disposición final de residuos.

Para elevar la capacidad de gestión de las instituciones públicas, especialmente de las administraciones locales y los concejos municipales, se ejecutará durante el cuatrienio un amplio programa de desarrollo institucional, que incluirá el apoyo a los pequeños gremios privados como formas organizativas de la sociedad civil. A través de este programa se ofrecerá asesoría permanente a los gobiernos locales en gestión, administración, planificación, gerencia estratégica, formulación y bancos de proyectos. Su ejecución se hará a través de las oficinas de planeación departamental, con el apoyo de la Consejería para el desarrollo institucional, las universidades regionales y, en el caso del Pacífico, a través del plan Pacífico.

La política ambiental para las comunidades afrocolombianas y raizales está basada, en primer lugar, en la protección y conservación de la biodiversidad, con especial atención en los bosques tropicales del Pacífico. Por medio del PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS se efectuarán investigaciones para su identificación, conservación y adecuado manejo. El PROGRAMA DE MARES Y COSTAS LIMPIOS promoverá la protección y uso sostenible de los recursos marinos y costeros. Estas acciones se realizarán a través del Ministerio del Ambiente, CODECHOCÓ, CVC, CRC, CORPONARIÑO y Coralina, y se fortalecerán las acciones del PROYECTO BIOPACÍFICO.

El gobierno nacional garantizará la participación real y efectiva de las comunidades organizadas en la discusión de la política forestal que se ejecutará a través del PROGRAMA AMBIENTAL Y DE MANEJO DE RECURSOS NATURALES, al contemplar nuevos esquemas de concesiones y permisos para el aprovechamiento sostenible de estos recursos. Además, se incorporará el estudio y fomento del uso múltiple del bosque, con formas de aprovechamiento sostenible distintas de las madereras. Se promoverá el uso de tecnologías limpias e integrales en las actividades productivas con el fin de mantener la calidad del ambiente, y se apoyará el empleo productivo en la perspectiva de recuperar áreas degradadas por las prácticas forestales, mineras y agrícolas.

Especial atención merecerá la pequeña y mediana minería, para lo cual las corporaciones autónomas, con el apoyo de los ministerios del Medio Ambiente y de Minas y Energía, desarrollarán mecanismos de asistencia técnica con el fin de evitar la contaminación de cuencas y apoyar el uso de maquinaria adecuada.

Por último el INCORA, con el apoyo del IGAC, el Ministerio de Gobierno y el Programa Ambiental y de Recursos Naturales, pondrá en marcha un PROGRAMA MASIVO DE TITULACIÓN COLECTIVA

DE TIERRAS BALDÍAS, mediante un trabajo conjunto con las comunidades. La titulación se complementará con acciones en desarrollo rural que efectuará el DRI, el servicio de asistencia técnica prestado por las umatas y recursos de crédito con el respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías, que se orientarán a financiar proyectos de inversión para el desarrollo agrícola y pesquero de los pequeños productores.

El gobierno nacional promoverá, con especial énfasis, la protección de la identidad cultural y la preservación del ambiente y los recursos naturales del grupo étnico raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y apoyará los esfuerzos para no aumentar inadecuadamente la densidad poblacional del archipiélago, de acuerdo con el Decreto 2762 de 1991. Así mismo, fomentará las acciones que permitan que la comunidad raizal participe plenamente de la vida económica y social del departamento y en la toma de decisiones en los planes de desarrollo de sus respectivas islas, en especial los relacionados con el uso del suelo y la preservación de sus tradiciones culturales.

Para garantizar acciones coordinadas y de impacto para las comunidades afrocolombianas y raizales, se fortalecerá el plan Pacífico, mediante el aumento de sus recursos, con lo cual las inversiones de dicho plan llegarán a 110 mil millones de pesos en el período 1995-1999. Así mismo, se fortalecerá el proyecto Biopacífico y el programa ambiental de manejo de los recursos naturales, para lo cual se crearán instancias de coordinación nacional y regional. Para la población raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el gobierno dará solución a los problemas más importantes a través de apropiaciones presupuestales, que en el cuatrienio llegarán a 130 mil millones de pesos, sin incluir el situado fiscal y las transferencias municipales; estos recursos equivalen, en términos reales, a más del doble de los apropiados históricamente a este departamento.

Por medio de la comisión consultiva de alto nivel y las consultivas departamentales se concertarán proyectos previamente discutidos con las comunidades. Se fortalecerá la SUBDIRECCIÓN DE COMUNIDADES NE GRAS DEL MINISTERIO DE GOBIERNO para que sea la instancia gubernamental que promueva la defensa de los derechos y garantías de las comunidades afrocolombianas y raizales.

VII. PEQUEÑA PROPIEDAD Y ECONOMÍA SOLIDARIA

La pobreza rural y urbana está asociada en forma directa con el precario acceso de los pobres a los recursos productivos y a los servicios y protección sociales. El acceso a la cantidad y calidad suficiente de los recursos de producción, financiación, tecnología, comercialización, formación y capacidad técnica y empresarial es indispensable para que los pequeños productores participen activa y productivamente en la sociedad y la economía, puedan cubrir sus necesidades y sean actores de un desarrollo sostenible. El insuficiente acceso a los recursos productivos y sociales conduce a una situación redundante de pobreza y deterioro de la capacidad de producción, con consecuencias perversas sobre las comunidades y la economía nacional.

El Plan apoyará a los pequeños productores, para hacer viable el acceso a los recursos productivos y los servicios sociales. Por ello propone el desarrollo de programas que beneficiarán ampliamente a los microempresarios y campesinos, tanto hombres como mujeres. Igualmente, apoyará las iniciativas de la economía solidaria, como reconocimiento a su papel integrador de pequeños propietarios y productores, a su capacidad de unir voluntades e intereses económicos y sociales, y a su potencial de participar con criterios equitativos en procesos que conducen a mejorar la calidad de vida.

A. Plan nacional para la microempresa

Las microempresas ocupan el 26% de los trabajadores asalariados, el 93% de los trabajadores independientes y el 33% de los patrones; en ellas se concentra el 51% del empleo nacional.

El PLAN NACIONAL PARA LA MICROEMPRESA hace parte de las estrategias de apoyo y desarrollo de los pequeños productores para la democratización de la propiedad, la generación de empleo productivo, el crecimiento y la consolidación de estas unidades, y el fomento de su competitividad. Los programas para la ejecución de este plan incluyen un sistema integral de crédito, programas de servicios tecnológicos y fortalecimiento de la organización institucional.

■ Finurbano: un sistema integral de crédito

A través del Finurbano se garantizarán amplias disponibilidades de recursos y el acceso ágil y oportuno de las microempresas en las actividades económicas urbanas y rurales, con excepción de las actividades de producción agropecuaria, recursos de crédito y servicios financieros (tarjeta de crédito, factoring y leasing), por medio de un esquema centralizado de redescuento al cual tendrá acceso el sector financiero institucional (bancos, corporaciones financieras, cooperativas financieras de segundo grado y otras entidades) y otros agentes, como las cooperativas de ahorro y crédito, y las ONG que apoyan al sector microempresarial.

El IFI contará en Finurbano con recursos de redescuento por 600 mil millones de pesos para la microempresa durante el cuatrienio. Con estos recursos, se otorgarán cerca de 700 mil créditos y se generarán más de 350 mil nuevos empleos. El Instituto dispondrá de otros 600 mil millones de pesos para crédito a la pequeña y mediana empresa a través de su programa Propyme. Adicionalmente, se asignarán 23.894 millones de pesos para la recapitalización del Fondo Nacional de Garantías, de tal forma que éste actúe como garante de segundo piso. Todos los programas de microempresas que se desarrollen por el gobierno central serán incorporados al Finurbano y se registrarán por los parámetros establecidos en éste.

■ Programa nacional de servicios tecnológicos

Este programa apoyará a las microempresas en el proceso de gestión administrativa y tecnológica. Consta de los servicios de información empresarial, formación técnica, CENTROS DE DESARROLLO PRODUCTIVO, comercialización e información.

El SERVICIO DE FORMACIÓN EMPRESARIAL, con participación del Sena y las ONG, desarrollará contenidos, métodos y medios de formación gerencial. Su costo asciende a 79.484 millones de pesos, de los cuales el 50% será financiado con recursos del presupuesto nacional. El Sena ofrecerá capacitación técnica para los trabajadores de la microempresa, facilitará el acceso a los servicios tecnológicos a los microempresarios y brindará asesoría técnico-pedagógica a las entidades de capacitación que hacen parte del Plan nacional para la microempresa. Así mismo, el Plan fortalecerá el proceso de organización económica y gremial de los empresarios de las microempresas.

Con participación de entidades privadas y el Sena, se promoverán 31 centros de desarrollo productivo y se fortalecerán los nueve centros existentes, para ampliar la formación técnica a la nueva mano de obra y a los trabajadores actuales, prestar asistencia técnica puntual, alquilar maquinaria y brindar orientación en materias tecnológica, de diseño de prototipos, desarrollo de productos y auditoría ambiental, entre otros servicios. Se invertirán recursos por 21.094 millones de pesos, el 77% provenientes de aportes del presupuesto nacional. En estos centros se podrá atender a 28 mil usuarios por año.

Se fortalecerán las comercializadoras existentes y se promoverán 26 agencias promotoras de comercialización. El costo de este programa asciende a 15.290 millones de pesos, el 83% financiado con recursos del presupuesto nacional y el resto con aportes privados y regionales. Las comercializadoras y las agencias promotoras podrán atender 48 mil microempresas por año.

Finalmente, se implantarán el SISTEMA DE INFORMACIÓN COMERCIAL PARA LA MICROEMPRESA y el SISTEMA DE ORIENTACIÓN TECNOLÓGICA en todas las capitales de departamento. Estos dos servicios de información atenderán 63 mil usuarios en los cuatro años. El costo de este programa será de 3.595 millones de pesos, 83% aportado por el presupuesto nacional. En todos los programas que ofrece el Plan nacional para la microempresa se dará especial énfasis a los tenderos y pequeños comerciantes, quienes cumplen una labor importante de intermediación, con un significativo beneficio para un grupo destacado de colombianos.

■ Organización institucional

La coordinación general del programa estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Económico. El gobierno promovió la creación de una CORPORACIÓN MIXTA, que actuará como instancia de concertación y coordinación del programa de servicios tecnológicos, será promotora de las acciones a nivel regional e interactuará con Finurbano. El Estado con tratará con la corporación la ejecución cofinanciada de los programas de apoyo que hacen parte del programa de servicios tecnológicos. La corporación contratará con entidades públicas y privadas el desarrollo de los proyectos.

B. Desarrollo rural campesino e indígena

El principal problema que afecta a los campesinos e indígenas colombianos es la falta de acceso a servicios sociales y a recursos productivos suficientes para obtener el ingreso que les permita satisfacer sus necesidades y retener excedentes para ampliar la producción. A pesar del desarrollo alcanzado en algunas zonas y de los aumentos de producción y productividad que se han obtenido en diversas actividades productivas, esos logros no se han traducido en desarrollo del espacio rural y de la población campesina e indígena. Como consecuencia de lo anterior, los campesinos han visto deterioradas sus condiciones de vida y se enfrentan a la falta de oportunidades económicas y de servicios, facilitándose las circunstancias que propician la violencia política y la delincuencia que impiden establecer el clima de convivencia y tolerancia indispensable para la construcción del progreso de la sociedad colombiana.

En consecuencia, la política de desarrollo rural ofrecerá a los campesinos e indígenas los medios y condiciones que les permitan ampliar sus oportunidades económicas y facilitar su acceso a los servicios básicos, para ubicarse en procesos autosostenidos de cambio social y progreso económico, mediante programas para dotar a los campesinos de recursos productivos suficientes, fortalecer su capacidad técnica y empresarial y elevar su nivel de vida.

■ Reforma agraria

La POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA, consignada en la Ley 160 de 1994, pretende dinamizar el mercado de tierras, transfiriendo la decisión de compra a los beneficiarios, para lograr una distribución más equitativa y una utilización más eficiente de este recurso como factor de producción. El Estado otorgará a los beneficiarios del programa un subsidio del 70% del valor de la tierra y asesorará su compra; el 30% restante se financiará con créditos de largo plazo redescontables en FINAGRO. En los cuatro años del gobierno se redistribuirán un millón de hectáreas a 70 mil familias.

Para ello se fomentarán inmobiliarias rurales privadas que ejecuten proyectos de compra, parcelación y adecuación de tierras con fines de reforma agraria, para lo cual el INCORA y FINAGRO definirán los mecanismos de operación de los créditos, de modo que, si los beneficiarios son sujetos de reforma agraria, la inmobiliaria transfiera el subsidio y subrogue la deuda con FINAGRO.

Como medida para dinamizar el mercado de tierras y eliminar una causa permanente de conflictos en el medio rural, así como para facilitar el acceso a la financiación, se ejecutará un programa masivo de titulación de la propiedad rural con una meta de cinco millones de hectáreas en 178.400 predios, se procederá a la titulación colectiva de los territorios de comunidades negras y se continuará con la ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

Para complementar los programas de dotación de tierras, se adjudicarán créditos de producción garantizados por el Fondo Agropecuario de Garantías. Además, la Caja Agraria otorgará préstamos para pequeños productores por 600 mil millones de pesos durante el cuatrienio, respaldados por el

mismo fondo. Adicionalmente, destinará 30 mil millones de pesos para la financiación de actividades rurales no agropecuarias, beneficiando a diez mil familias.

■ Servicios productivos

Los mecanismos diseñados para lograr la modernización agropecuaria, mediante la creación de ventajas competitivas en el sector rural, beneficiarán de manera prioritaria a los pequeños productores. Tales políticas incluyen adecuación de tierras, desarrollo tecnológico, financiamiento, capitalización, comercialización y servicios complementarios. Al final del cuatrienio se logrará una cobertura anual de cerca de 510 mil usuarios de asistencia técnica agropecuaria, 18.500 beneficiarios de proyectos de pesca y acuicultura y 12.300 mujeres campesinas atendidas con proyectos específicos. En riego para pequeños productores, se habrán adecuado 6.580 hectáreas, adicionales a aquellas que se beneficien del PLAN NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS y del INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL.

■ Servicios sociales

Los campesinos contarán con acceso creciente a los servicios sociales de educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable y saneamiento básico, con el fin de elevar sus posibilidades de progreso, integración social y participación. Los principales instrumentos de esta estrategia son el fortalecimiento municipal, la consolidación de espacios de participación y el acceso al sistema nacional de cofinanciación. Para tal efecto se fortalecerá la participación de los pequeños productores en los CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL, como la instancia directa de participación de la comunidad, para que cumplan con los objetivos de coordinar las acciones, racionalizar el uso de los recursos destinados al desarrollo rural, y dar prioridad a los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

Además de los componentes productivos —asistencia técnica agropecuaria, pequeña irrigación, apoyo a la comercialización y desarrollo ambiental— el gobierno nacional, a través del Fondo DRI, destinará 633.870 millones de pesos (pesos de 1994) entre 1995 y 1998 para cofinanciar programas de electrificación y vivienda rural, acueductos, saneamiento básico y vías veredales.

Por otra parte, la Red de Solidaridad Social contempla subsidios alimentarios para niños en edad preescolar no atendidos por el ICBF, auxilios para ancianos indigentes y programas de empleo de emergencia rural. Finalmente, la acción de la Caja de Compensación Familiar Campesina se orientará a la divulgación de las políticas nacionales en esta materia y al fortalecimiento de la prestación de sus servicios para extender el cubrimiento de los programas. Así mismo, ampliará y adecuará sus servicios de salud y de seguridad social y, de manera complementaria, desarrollará programas de salud comunitaria y ocupacional, capacitación, recreación, asesoría, asistencia técnica, planes de vivienda de interés social, capacitación de la comunidad y proyectos de comercialización de bienes básicos.

■ Programa de vivienda en zonas rurales

La POLÍTICA DE VIVIENDA RURAL de la Red de Solidaridad Social busca mejorar las condiciones de habitación de las familias que viven en las zonas rurales, las cuales presentan los índices de pobreza más altos del país, mediante la instalación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado o soluciones alternas de suministro de agua potable, evacuación de residuos líquidos y el mejoramiento estructural de las viviendas. En menor medida, se asignarán recursos para vivienda nueva y lotes con servicios. Este programa, que comprende el otorgamiento de 300 mil subsidios durante el cuatrienio, será ejecutado por el Fondo DRI y la Caja Agraria, en cofinanciación con los municipios y las comunidades (cuadro 5.7).

CUADRO 5.7

PLAN DE INVERSIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 1995-1998

(Millones de pesos de 1994)

	1995	1996	1997	1998	TOTAL
EMPLEO RURAL RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL	14407	24553	24553	24553	88066
GASTO SOCIAL RURAL	192958	275801	305302	339424	1113484
Reforma Agraria	59816	119851	137443	152887	469997
Desarrollo Rural Campesino	76774	86056	96959	114329	374118
Vivienda social rural	50131	56428	56428	56428	219416
Desarrollo Alternativo	6237	13466	14472	15779	49954
AGRICOLA	147305	276485	251650	290547	965987
Adecuación de tierras	46529	93992	132473	175240	448234
Capitalización y financiamiento	39986	122397	59846	56416	278645
Comercialización y Agroindustria	42170	39556	40214	39854	161794
Manejo de riesgos	5932	9447	9772	10114	35265
Fortalecimiento institucional	12688	11093	9345	8922	42049
CIENCIA Y TECNOLOGIA	46194	62157	70815	87146	266312
TOTAL	400864	638996	652320	741669	2433849

■ Programa de desarrollo alternativo

Con el fin de eliminar y prevenir el cultivo de productos ilícitos en zonas de economía campesina e indígenas, el PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO, con el liderazgo de la presidencia de la república, hará la coordinación interinstitucional para establecer las condiciones que faciliten a los campesinos e indígenas, afectados directa o indirectamente por el problema, encontrar opciones lícitas de generación de ingresos en condiciones económicas competitivas y ambientalmente sostenibles. Con este fin el gobierno nacional se ha propuesto la meta de comprometer inversiones

por 300 millones de dólares en los próximos cuatro años, las cuales se cofinanciarían por mitades con aportes de la comunidad internacional.

■ Colonización

La política de colonización se basa en la búsqueda de pautas de desarrollo sostenible, que armonicen las metas de bienestar de la gente con las de conservación y promoción del medio ambiente, y el respeto por los territorios de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y raizales. En este sentido, en las zonas de frontera agrícola, el gobierno constituirá ZONAS DE RESERVA CAMPESINA, en los términos de la Ley 160 de 1994, para consolidar y estabilizar económicamente a los colonos, con el fin de detener el ciclo rutinario de colonización. También buscará desarrollar opciones de producción que, partiendo de la base actual de recursos del colono, propicien el cambio gradual de los sistemas degradantes por sistemas de uso y aprovechamiento ecológica y económicamente sostenibles.

C. La producción artesanal

La producción artesanal utiliza tecnología tradicional en unidades familiares de producción, con costos de capital de inversión inferiores a los de cualquier otro sector. La actividad artesanal constituye para las familias una opción de ingresos complementaria a las labores domésticas, agropecuarias y asalariadas. Alrededor del 5% de la población trabajadora nacional está dedicado a la actividad artesanal, de la cual el 74% es femenino y el 80% está localizada en el sector rural, donde representa la segunda ocupación laboral después de la agropecuaria. La producción artesanal representa cerca del 0,4% del PIB.

El gran vacío del sector artesanal colombiano es la falta de organización empresarial, aspecto que no ha permitido la reducción de costos y el desarrollo de productos susceptibles de ser comercializados en es cala apreciable en mercados externos. La ausencia de organización empresarial para la comercialización no hace posible que el valor generado sea retenido localmente. Además, el inadecuado uso de los recursos naturales del país y la presión que se está ejerciendo sobre algunas especies vegetales empleadas en la producción artesanal, constituyen un factor negativo de importancia en el impacto ambiental de los ecosistemas donde se asientan los núcleos artesanales. La capacitación, asistencia técnica y asesoría se dificultan igualmente por la débil organización.

Se incursionará en el fortalecimiento de la organización empresarial de la producción artesanal, para lo cual se aplicarán metodologías que contemplen la planeación participativa, con el fin de aunar esfuerzos e inversiones alrededor de gestiones empresariales integradas que conduzcan a la intervención del productor artesanal en los diversos momentos del ciclo de producción. Artesanías de Colombia, mediante convenios con el Sena, alcaldías, gobernaciones y el sector privado, brindará asistencia técnica para adecuar el producto artesanal a las tendencias del mercado internacional mediante programas de diseño, materias primas, calidad, costeo, gestión empresarial y comercialización; fomentará la creación de centros de desarrollo tecnológico para mejorar los

procesos productivos que faciliten la penetración de mercados nacionales o internacionales con demandas cualificadas que favorezcan la diferenciación del producto, y promoverá, en conjunto con el SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, SINA, la recuperación de especies vegetales utilizadas como materia prima que están en vías de extinción.

Artesanías de Colombia apoyará la creación de la ESCUELA DE ARTES Y OFICIOS en la ciudad de Santafé de Bogotá, para perfeccionamiento y actualización de los artesanos, mediante esfuerzo con el sector privado.

Se continuarán impulsando las campañas de divulgación sobre las artesanías, así como el fomento e intercambio de experiencias de artesanos en el país y en el exterior, mediante la financiación de estudios técnicos y pasantías. Artesanías de Colombia creará un sistema permanente de información al artesano y contribuirá en la consolidación y manejo estadístico de información sobre el sector. Igualmente, se seguirán realizando las FERIAS INTERNACIONALES DE EXPOARTESANÍAS.

Artesanías de Colombia, en asocio con la Red de Solidaridad Social y el Fondo DRI, ejecutará programas para la mujer artesana en zonas de conflicto armado, para mejorar sus condiciones de vida.

Además, los artesanos contarán con acceso a todos los programas del Plan nacional de la microempresa, y en cuanto a las características propias de tecnología y comercialización, se contará con contenidos particulares. Artesanías de Colombia impulsará los proyectos especiales en infraestructura de servicios técnicos y comerciales, organización gerencial y productiva. Las acciones contempladas podrán ser ejecutadas con la participación del sector privado, a través de las ONG. De esta manera, el apoyo al desarrollo integral del sector artesanal permitirá mantener las raíces ancestrales, precolombinas y coloniales, así como resaltar la diversidad étnica y cultural de las distintas regiones del país.

D. Pequeña minería

La pequeña y mediana minería genera más de 50 mil empleos directos, contribuye al abastecimiento de los mercados locales y provee gran parte de las necesidades industriales en materia de carbón, materiales de construcción, oro y esmeraldas. A pesar de su importancia, su desarrollo es antitécnico, de alto deterioro ambiental, grandes problemas sociales, serios inconvenientes de orden público, y escaso control y apoyo por parte del Estado.

Para atender esta situación y lograr el adecuado desarrollo de esta actividad, se promoverá la legalización y conformación de organizaciones solidarias para la pequeña minería. A través de éstas se emprenderán programas de reconversión tecnológica, titularización de explotaciones, seguridad, higiene y salvamento minero, manejo y conservación del medio ambiente, divulgación y capacitación tecnológica y ambiental. Especial énfasis tendrá el desarrollo de actividades que agreguen valor a los recursos mineros, tales como la joyería del oro y el tallado de esmeraldas.

La gestión ambiental se dirigirá a disminuir los impactos ambientales actuales de la minería localizada en las áreas más críticas, especialmente en explotaciones de minerales como el oro, carbón, calizas y piedras preciosas. Con la participación de los ministerios de Minas y Energía y del Medio Ambiente, y las entidades del Sistema Nacional Ambiental, SINA, se formularán un diagnóstico ambiental y un plan de ordenamiento de la actividad minera, que tendrán en cuenta las condiciones y alternativas socioeconómicas de la población comprometida.

Así mismo, el Ministerio del Medio Ambiente, junto con el Ministerio de Minas y Energía y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, realizará los estudios necesarios para identificar áreas compatibles con la actividad minera en la Sabana de Bogotá y para formular su PLAN DE ORDENAMIENTO MINERO.

La realización de estos programas demandará recursos superiores a los 20 mil millones de pesos durante el cuatrienio, los cuales se ejecutarán a través del Ministerio de Minas y Energía, ECOCARBÓN, MINERALCO y las entidades del SINA. Estos recursos se complementarán con las líneas de crédito que el fondo de metales preciosos ofrece para el oro y el platino, y la FEN y el IFI para la pequeña y mediana minería del carbón.

E. Sector solidario

El sector solidario es una opción estratégica, especialmente para los grupos sociales que no han tenido acceso a los recursos productivos y a los que es necesario incorporar a los procesos de democratización de la propiedad y redistribución de la riqueza⁶. En dicho sector se combinan la eficiencia y eficacia de la empresa privada con el interés social. Tal opción facilitará las diversas expresiones de participación ciudadana y comunitaria; dinamizará la articulación del sector privado para el logro de los objetivos de política social y permitirá hacer más eficiente el gasto social.

El sector solidario se integrará a la ejecución de los programas prioritarios de política social, económica y de desarrollo ambiental. Para ello las organizaciones del sector tendrán acceso a proyectos de cofinanciación de vivienda y desarrollo rural, podrán ser intermediarias de crédito para las microempresas y desarrollar proyectos de capacitación para microempresarios; participarán en la formación de empresas para actividades de mantenimiento vial y podrán ser contratadas para la ejecución de proyectos sociales.

Las políticas para el sector solidario buscan, en primer lugar, un reordenamiento institucional que incluya al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, DANCOOP, y que responda a la

⁶ Integran la economía solidaria: las cooperativas, los fondos de empleados, asociaciones mutualistas, cajas de compensación familiar, empresas rentables y de servicios de las juntas de acción comunal, asociaciones de productores, empresas autogestionarias y fundaciones y corporaciones sin ánimo de lucro, entre las cuales están las ONG. El cooperativismo es la expresión que ha obtenido mayores niveles de desarrollo empresarial. Capta más de la cuarta parte del ahorro tradicional, maneja más del 50% de la producción anual de algodón y café y es el tercer exportador de este grano. Además, participa activamente en el campo de la salud, la educación, el transporte y la construcción de vivienda.

integralidad y necesidades del sector, mejorando al mismo tiempo las acciones de control y vigilancia. En este proceso se contará con el concepto de los diversos sectores interesados.

En segundo lugar, se fomentarán las empresas asociativas, como expresión de la democratización de la pequeña propiedad, con el propósito de fortalecer la participación de nuevos actores en los mercados, en condiciones competitivas.

Finalmente, para contribuir a mejorar sus condiciones de incorporación al mercado y al Plan Nacional de Desarrollo, se establecerá el PROGRAMA DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARTICIPATIVO⁷, con el cual se promocionará la articulación de pequeños productores en empresas asociativas y el acceso de éstas a los diversos momentos del ciclo productivo. La integración, sobre todo en el nivel local, permitirá que se rompan los efectos perversos de procesos de transferencia permanente de valor a otras áreas de la economía, sin beneficio alguno para el pequeño productor.

Con el apoyo al sector solidario se facilitarán los procesos de consolidación de la sociedad civil y se construirán estrategias alternativas para enfrentar el mercado, elevar la calidad de vida de amplios sectores de la población y propiciar manejos comunitarios de desarrollo sostenido.

VIII. JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD CIUDADANA

La Constitución Política le señala al Estado la responsabilidad de garantizar, además de la prosperidad general, el ejercicio pleno de los derechos y deberes, la participación ciudadana, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. El desafío consiste en la ejecución de una política que facilite el desarrollo del nuevo ciudadano, colocándolo en pie de igualdad, independientemente de su sexo, raza o sector social, frente a las instituciones, instancias y procesos básicos para el funcionamiento del país. La modernización de la justicia y la vigencia plena de los derechos son, para el gobierno nacional, los fundamentos mismos de la construcción de una paz verdadera y duradera.

La justicia y la seguridad, por su calidad de bienes colectivos esencia les, son responsabilidad directa y exclusiva del Estado. Por esa razón, el PLAN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA será dinamizado armónica mente por las tres ramas del poder público con el fin de garantizar la efectividad del sistema de derechos y libertades, y ofrecer las condiciones para obtener, al menor costo posible, una pronta y cumplida justicia. En breve, el fortalecimiento de la rama judicial, la vigencia plena de los derechos humanos, la participación y la seguridad ciudadana concretan la política del Estado para el desarrollo de la ciudadanía.

A. Justicia para todos

⁷ Que constituye un marco metodológico para la generación, fortalecimiento e integración de empresas asociativas o pequeños proyectos productivos. Las metodologías existentes podrán ser asimiladas por esta referencia metodológica, fundamentada en la planeación participativa, la integración de capitales y gestiones y el desarrollo local.

El sistema judicial se ha distanciado de las realidades del país; consecuentemente, ha perdido capacidad para tutelar en forma eficaz el cumplimiento de las obligaciones formales en la sociedad. Esta situación es causa de múltiples perturbaciones, incluyendo la prolongación de los conflictos y la postergación de su solución, así como la pérdida de adhesión a las normas y procedimientos y, en ocasiones, la indiferencia e insolidaridad de la ciudadanía con la administración de justicia.

Como consecuencia, se incrementan los hechos punibles, las conductas violentas y la impunidad con todas sus secuelas. Igualmente origina, por la inseguridad en el cumplimiento de las obligaciones, un incremento importante en los costos de la actividad económica por los requerimientos adicionales de información y garantías de cumplimiento.

De la autonomía de la rama judicial del poder público surgen las estrategias y programas para remover los obstáculos que enfrentan la justicia, tales como la lentitud, la congestión y la necesidad de ajustar la normatividad sustantiva y procedimental a las relaciones del nuevo contexto del desarrollo y la ciudadanía.

La administración de justicia será más dinámica y eficiente de modo que, a mediano plazo, esté en capacidad de resolver, sin recursos ni procedimientos extraordinarios y dentro de los términos legales establecidos, los procesos que le sean encomendados. Para alcanzar este objetivo, es necesario concentrar la acción del Estado en el apoyo técnico y humano al sistema judicial, la ampliación del acceso a los servicios judiciales, la prevención del delito, la atención de las víctimas y el desarrollo de una política carcelaria humanista y eficaz (cuadro 5.8).

CUADRO 5.8

SECTOR JUSTICIA

COSTO ESTIMADO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN SEGÚN PROGRAMAS

(Millones de pesos de 1994)

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998	95 -98
Apoyo técnico y humano al sistema judicial	31.608,0	51.582,0	65.481,0	70.394,0	219.065,0
Acceso a los servicios judiciales, administración de justicia y derecho	543,0	820,0	1.788,0	2.950,0	6.100,0
Prevención del delito y atención a las víctimas	275,0	1.179,0	2.338,0	2.418,0	6.209,0
Detención, cumplimiento de pena y rehabilitación	15.461,0	25.504,0	35.652,0	50.166,0	126.783,0
Plan nacional para erradicación de la droga	200,0	1.780,0	2.310,0	2.310,0	6.600,0
TOTAL	48.087,0	80.865,0	104.066,0	128.238,0	364.758,0

Se creará una estructura gerencial que le permita a la rama judicial incrementar la efectividad del sistema mediante instrumentos técnicos de organización, planeación, control y evaluación de gestión, manejo de información y racionalización de archivos. En forma complementaria, se desarrollará la tecnología judicial para el cumplimiento de diferentes labores, particularmente en los servicios auxiliares de apoyo. Igualmente, se hará énfasis en la formación y profesionalización del recurso humano a todo nivel.

Para tal efecto, se desarrollará la capacidad para convertir las políticas y objetivos en metas alcanzables; se identificarán, evaluarán y, si es del caso, redistribuirán los recursos que actualmente se asignan para la administración de justicia; se facilitará la organización tendiente a agilizar la operación de los despachos judiciales en el país mediante la provisión de los recursos humanos, físicos y tecnológicos requeridos; y se conformará un procedimiento para el seguimiento y evaluación de la gestión del sistema judicial.

■ Acceso a los servicios judiciales, administración de justicia y derecho

El Estado facilitará el acceso a la vía judicial y promoverá diferentes alternativas para el tratamiento de los conflictos. Instituciones populares como la participación ciudadana o individuales como las acciones de cumplimiento son vías complementarias para la protección de los derechos, las cuales se fortalecerán mediante un sistema de orientación a los ciudadanos, tanto hombres como mujeres, sobre el conocimiento y ejercicio de sus derechos. Un mayor acceso también implica reducir el excesivo distanciamiento entre las normas legales y lo cotidiano, atenuar el ritualismo y la casuística e introducir un sistema referencial que haga fácil consultar las normas y la jurisprudencia.

Un mayor acceso a la justicia conlleva plantear una concepción de la justicia acorde con los nuevos órdenes jurídico, político, social y económico; e incorporar al sistema aquellas instancias alternativas a la vía judicial que la Constitución señala para administrar justicia en forma plena o restringida: las autoridades indígenas y administrativas, los jueces de paz y los notarios, entre otros.

■ Prevención del delito y atención a las víctimas

La prevención del delito constituirá el eje de la política criminal, al hacer énfasis en la investigación de las causas del delito, sus soluciones, la atención de los menores infractores y la resocialización del delincuente.

Se diseñarán y desarrollarán estrategias que ofrezcan a las víctimas de acciones delictivas formas ágiles para atender la emergencia que se produce como consecuencia de la lesión sufrida en cuanto a asistencia médica, legal y psicológica. Se dispondrá de asistencia legal por parte de la Defensoría del Pueblo de modo que, sin que se pierdan elementos indispensables para la investigación, no se agrave la situación de la víctima. Especial atención tendrán los casos en los que resulten víctimas los menores de edad.

Este programa permitirá disminuir la impunidad, el atraso judicial y desarrollar una acción enérgica, amplia y coordinada para la investigación del delito; profundizar la investigación socio jurídica, con particular énfasis en los fenómenos relacionados con el delito; y prevenir y disuadir las conductas punibles en razón del riesgo creciente de identificación, detención y procesamiento de los autores, mediante la formulación de una política criminal.

■ Detención, cumplimiento de pena y rehabilitación

El objetivo de la política carcelaria y penitenciaria será la prevención del delito a través de la rehabilitación y resocialización del individuo que ha delinquido. Para ello se diseñará y pondrá en marcha el SISTEMA DE TRATAMIENTO PROGRESIVO y se desarrollarán, en cooperación con el sector privado, modos alternativos de reinserción de los reclusos a la sociedad. Para atender el hacinamiento y sobrecupo de cárceles y penitenciarías, se actualizará el censo carcelario, se redistribuirá la población reclusa y se acelerará la decisión judicial sobre la situación de los sindicados. Finalmente, se realizará un programa de construcción y remodelación de centros de reclusión.

■ Evaluación y seguimiento

El gobierno nacional asegurará el crecimiento real de los recursos asignados a la rama judicial para el cumplimiento de los programas enunciados en este Plan. Por su parte, es necesario que la administración de justicia disponga de mecanismos para desarrollarse y diagnosticarse, escuche los reclamos del ciudadano e informe a todo el país los resultados de su gestión.

B. Derechos humanos

Los derechos humanos conforman una integralidad que comprende ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. Uno de los aspectos relevantes del desarrollo nacional es la reducción de los altos niveles de violencia. La violencia no es compatible con una visión del desarrollo que centra su atención en la promoción de las posibilidades culturales y productivas del ser humano en el seno de una sociedad de solidaridad y convivencia.

La gravedad de la violencia política no radica en su peso cuantitativo sino en el nocivo mensaje que difunde sobre la supuesta legitimidad de la violencia para imponer valores o intereses propios. La violencia guerrillera, en particular, causa graves daños a la infraestructura productiva nacional, desestimula la inversión en el agro e incauta cuantiosos recursos a través del secuestro y la extorsión, para convertirlos en me dios de guerra contra el Estado. Cuando se ejerce por fuera de la ley, la actividad de los agentes y servidores públicos disminuye la legitimidad del Estado y le acarrea al país efectos adversos, económicos y políticos, en los escenarios internacionales.

Para superar la situación de violencia política y la violación de los derechos humanos, el gobierno pondrá en práctica una política que permitirá avanzar en la regularización del conflicto armado interior mediante la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario; en la superación de la impunidad en las violaciones contra los derechos fundamentales; en la erradicación del paramilitarismo; en la atención a los desplazados por la violencia política; en la educación en derechos humanos a la población en general y a la fuerza pública en particular; en la promoción de una actitud ciudadana de respeto por los mencionados derechos; y en el establecimiento de relaciones constructivas con los organismos nacionales e internacionales que trabajan sobre el tema.

El gobierno nacional se propone, en consecuencia, desarrollar instrumentos legales y programas de protección y promoción. El desarrollo de esta política se basará en un seguimiento sistemático de la evolución de la situación de derechos humanos en el país. Se procurará avanzar en la aplicación de la carta de derechos contenida en la Constitución Política y completar el proceso de incorporación al ordenamiento jurídico colombiano de las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario.

En materia de protección a las violaciones de los derechos humanos, se creará a nivel nacional una red informática de transmisión de datos entre entidades con competencia para la investigación y control de dichas violaciones, que permita una eficaz atención y trámite de quejas. Esta red facilitará el diagnóstico y el análisis de la situación a partir de la consolidación de información estadística.

Se procurará dar agilidad a los procesos judiciales y disciplinarios relacionados con hechos especialmente atroces de violación de derechos humanos, mediante propuestas legislativas y de reforma institucional, y se atenderá con diligencia la marcha de los procesos que se ventilan ante los organismos intergubernamentales con jurisdicción sobre Colombia, buscando que el desarrollo de los mismos tenga un impacto interno en la lucha contra la impunidad. Se identificarán y enfrentarán con políticas específicas las dinámicas especialmente graves de violación de los derechos fundamentales que correspondan a patrones sistemáticos de agresión, a nivel nacional o regional, particularmente contra las mujeres y niños desplazados por la violencia.

Por otra parte, se adoptarán o fortalecerán programas y medidas institucionales para la protección de testigos en procesos de violación de los derechos humanos y de personas en situación de riesgo o amenazadas en su vida o integridad personal por causas ideológicas o políticas. Se impulsarán programas para la centralización de información sobre personas desaparecidas y cadáveres N.N., y se efectuarán acciones sistemáticas de búsqueda de desaparecidos por móviles políticos. Se impulsará la consolidación de instituciones locales de protección como las personerías municipales, las oficinas locales permanentes y los comités municipales de derechos humanos; se fortalecerán las instancias de control interno en los organismos de seguridad del Estado y se crearán oficinas de derechos humanos en todas las guarniciones militares y de policía; y se apoyarán las labores del comité internacional de la Cruz Roja en Colombia para la recepción de información sobre detenciones y capturas, visita a los centros de detención y constatación de las violaciones al derecho internacional humanitario.

Se dará especial atención a los procesos de concertación y movilización social para el desmantelamiento de panoramas regionales y sociales específicos de violencia y violación de los derechos humanos.

El desplazamiento forzado por razones asociadas con la violencia, en particular la de carácter político, deja múltiples y complejas consecuencias sociales, culturales, económicas y psicológicas en la población afectada. La población desplazada y víctima de la violencia, caracterizada por su estado de indefensión, aislamiento y marginalidad social de manda, en el marco de una política de paz y rehabilitación, una acertada combinación de estrategias integrales de asistencia, prevención y

protección. Para tal fin se diseñará, dentro de los mecanismos de desarrollo social y productivo contemplados en el presente Plan, un PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA INTEGRAL QUE COMPRENDA LA PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO, la atención humanitaria de emergencia a las poblaciones desplazadas, estrategias para la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y la generación de empleo. En aquellos casos en donde el retorno de la población desplazada sea imposible, se diseñarán alternativas de reubicación y reinserción social y laboral en otras zonas agrarias o urbanas. Este programa tendrá como criterio la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la perspectiva de género y generacional, y la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre el Estado, las ONG y los organismos internacionales.

En el compromiso por garantizar el bienestar general de la población más vulnerable, el gobierno emprenderá acciones y programas orientados a proteger a los menores trabajadores y maltratados. Se otorgará prioridad a la lucha por la vigencia de los derechos de los niños y las niñas, y la inversión en el desarrollo de la niñez.

En materia de promoción y difusión, el gobierno promoverá a todo nivel la formación y movilización de los colombianos en torno a una ética para la vida, la convivencia y el respeto de los derechos humanos. Se diseñará y promoverá la aplicación de modelos de escuela, currículo y proyectos pedagógicos complementarios orientados a realizar tales propósitos. Se fortalecerá la educación de los miembros de la fuerza pública en relación con los derechos humanos y con el derecho internacional humanitario. Se desarrollarán programas de pedagogía no formal sobre esos temas a través de instrumentos de comunicación masiva y, en zonas de conflicto político y social, por medio de esquemas educativos, descentralizados y participativos, dirigidos a las autoridades locales y a las comunidades.

Los programas a que se ha hecho referencia se desarrollarán a través de diversas entidades estatales, coordinadas por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

C. Seguridad ciudadana

El PLAN DE SEGURIDAD CIUDADANA compromete la concurrencia de la ciudadanía y las autoridades nacionales, departamentales y municipales en el trámite pacífico de los conflictos, en las acciones preventivas para combatir el delito, y en la protección, promoción y defensa de los derechos humanos.

El homicidio afecta fundamentalmente a la juventud y esto erosiona la esperanza del país para lograr un futuro mejor. Por lo demás, la enorme incertidumbre social sobre los derechos, los bienes y las personas se manifiesta en el deterioro colectivo de la calidad de vida. El plan para la seguridad ciudadana reconoce que existen múltiples estrategias a través de las cuales puede actuar el Estado para combatir la inseguridad. En este aparte se desarrolla lo pertinente a la policía nacional.

La modernización de esta institución, a partir de la Ley 62 de 1993, está dirigida a disminuir los índices de delitos y a armonizar las relaciones entre ésta y la sociedad. Esta reforma formaliza su carácter civil, introduce estrictos mecanismos de control a través del comisionado nacional para la policía y busca proveer un servicio transparente, eficaz y efectivo.

La policía, en el marco de su modernización, desarrollará programas para acercarse a la comunidad, fortalecerse institucionalmente y profesionalizar a sus miembros. De forma complementaria, desarrollará un programa de bienestar de sus miembros en torno a salud, vivienda y educación.

■ Acercamiento a la comunidad

El acercamiento a la comunidad tendrá como fin restablecer la confianza ciudadana, principalmente sobre la integridad física, el patrimonio y la convivencia pacífica. De manera complementaria, se establecerán mecanismos de participación activa de la ciudadanía, los cuales incluyen, entre otros, veedurías y los servicios prestados por los auxiliares bachilleres.

El SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA RED NACIONAL DE QUEJAS tiene como meta incorporar la comunidad a una cultura de solidaridad basada en la educación y la prevención. Este proceso requiere el asocio decisivo de la ciudadanía y de las autoridades departamentales y municipales para maximizar los esfuerzos que garanticen la seguridad de todos.

■ Fortalecimiento institucional de la policía nacional

La función policial estará encaminada a disminuir la delincuencia común, los delitos económicos y el contrabando. Así mismo, en un marco internacional, se continuará la lucha contra el narcotráfico, se desarrollará la vigilancia ambiental y se hará énfasis en la prevención de los delitos contra los derechos humanos.

Para cumplir estos objetivos se consolidará la modernización de la policía, aumentando su cobertura y capacidad de respuesta con el fin de hacer accesibles los servicios de vigilancia a todos los ciudadanos. La policía incrementará en veinte mil el número de efectivos profesionales, así como el cubrimiento de las estaciones para las zonas rurales y urbanas; además, aumentará la inversión en transporte y comunicaciones.

Las nuevas áreas de acción policial y la modernización de la entidad requieren la actualización de la institución. Con este fin se brindará formación y capacitación por áreas específicas de la organización. El plan de capacitación y los programas de estudio de la entidad incluirán, entre otros, el análisis de los espacios, procesos y mecanismos de participación, los derechos humanos y los asuntos ambientales.

En forma complementaria, se introducirán indicadores de gestión y resultados para las diferentes especialidades con el fin de aumentar su efectividad. Las acciones de cambio institucional estarán dirigidas a fortalecer la planeación, el control interno, la administración financiera, la

desconcentración regional, y a darles eficacia y celeridad a los procesos operativos y administrativos.

■ Profesionalización

El gobierno nacional impulsará el desarrollo de la estructura interna de la policía nacional, conforme a lo dispuesto en la Ley 62 de 1993. Para ello hará las gestiones necesarias para poner a tono los estatutos de carrera y disciplinarios, de manera que aseguren la profesionalización y la promoción del personal. Este proceso requiere el diseño de indicadores de gestión y resultados, que incluyan la evaluación del desempeño individual respecto a las metas de la institución, lo cual significa una tecnificación en el proceso de selección y ascenso.

■ Bienestar y seguridad social

El programa para mejorar el bienestar del personal de la policía estará dirigido principalmente a la vivienda propia y fiscal. Los servicios de salud se prestarán a través de los organismos de salud para la fuerza pública, y los de educación y recreación por medio del INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL Y BIENESTAR DE LA POLICÍA.