



# COLOMBIA PRODUCTIVA Y SOSTENIBLE

UN PROPÓSITO DE TODOS



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



**GOBIERNO DE COLOMBIA**

© Departamento Nacional de Planeación, DNP. 2018  
Bogotá D.C. - Colombia  
[dnp.gov.co](http://dnp.gov.co)

Prohibida la reproducción total o parcial, dentro y fuera del territorio de Colombia, del material textual y/o gráfico sin autorización expresa del Departamento Nacional de Planeación - DNP.



# Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Luis Fernando Mejía Alzate  
Director General

Alejandra Corchuelo Marmolejo  
Subdirectora General Sectorial

Santiago Matallana Méndez  
Subdirector General Territorial

Jenny Fabiola Páez Vargas  
Secretaria General

## Coordinadores de Documento

Luis Felipe Lota  
Paula Marcela Escobar Correa  
Laura Pabón Alvarado  
Juan Sebastián Robledo Botero  
Omar Julián Salas Rojas  
Sirly Edelis Castro Tuirán  
José Antonio Pinzón Bermúdez  
Lina María García  
Rafael Isidro Parra-Peña Somoza  
Javier Pérez Burgos  
Silvia Liliana Calderón Díaz  
Iván Antonio Mantilla Gaviria  
Felipe Castro Pachón  
Juan Sebastián Riomalo Clavijo  
Yesid Parra Vera  
Juan David Vinasco Idárraga  
César Augusto Pabón Camacho  
María Fernanda Cepeda Gómez  
Amparo García Montana  
John Jairo González Echavarría  
Andrey Geovanny Rodríguez León  
Gabriel Armando Piraquive Galeano

## Coordinadores de Publicación

Juan Sebastián Riomalo Clavijo  
Juan David Vinasco Idárraga  
Juan Sebastián Ortegón Ocampo  
Carolina Hernández Rodríguez

## Correctores de Estilo

Gustavo Patiño Díaz  
Carmen Elisa Villamizar Camargo

## Diseñadores Gráficos

Pablo Carbonari Winter  
Álvaro José Castillo Méndez

**Colombia productiva y sostenible: un propósito de todos**

ISBN 978-958-5422-16-2



## Prólogo



Por: Luis Fernando Mejía  
Director General - DNP

En los últimos 8 años el Gobierno nacional le apostó a una visión de largo plazo que condujera a Colombia a ser un país próspero con un desarrollo ambiental y socialmente sostenible. Dicha visión, enmarcada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS), se apoya en tres pilares transversales que inciden en cada sector de la economía.

El primero busca fortalecer las capacidades individuales para que cada colombiano tenga la facultad de escoger un proyecto de vida que los satisfaga y les dé bienestar. El segundo le apunta a aumentar la productividad del sector público para que el Estado provea más y mejores bienes y servicios que garanticen un ambiente libre, justo, seguro y estable para el desarrollo de los ciudadanos y de las empresas. El último pilar se enfoca en mejorar la productividad del sector privado para aprovechar así todo el potencial del recurso físico y humano del país y, con ello, generar más empleo, riqueza y calidad de vida (ver figura 1).

Figura 1. La visión de largo plazo: hacia una Colombia próspera y sostenible



Fuente: Elaboración DNP

Los 35 documentos de política contenidos en este libro ahondan en esta visión de largo plazo y explican cómo su implementación en las diversas temáticas permitió que la Colombia de hoy sea mucho más próspera, incluyente y sostenible que la de hace 8 años.

Y es que los avances en las diferentes dimensiones del desarrollo son inequívocos. En el 2017, Colombia tuvo una tasa de homicidios de 24 por cada cien mil habitantes, la más baja en los últimos 42 años. Entre el 2009 y 2017 salieron 4,7 millones de personas de la pobreza monetaria y 2,8 millones de la pobreza extrema. El desempleo lleva desde el 2013 en cifras del orden de un dígito y, gracias a la reforma tributaria de 2012, por primera vez hay más empleos formales que informales en las 13 ciudades principales. Por último, la cobertura en educación superior se incrementó en casi 16 puntos porcentuales al pasar de 37.1 %



en 2010 a 52.8 % en 2017, el segundo mayor aumento en la región después de Chile. Esto por mencionar unos pocos; cada documento cuenta en detalle los logros e hitos para cada una de las temáticas estratégicas.

Con todo, es claro que todavía hay un largo camino por recorrer y que, por lo mismo, es necesario construir sobre lo construido. No puede ser de otra manera: el desarrollo sostenible no es un objetivo que se alcanza en 4 u 8 años; es un proceso gradual que se construye día a día con esfuerzos arduos y persistentes del Estado, el empresariado y la sociedad civil.

En el próximo cuatrienio (2018-2022), le esperan importantes retos al nuevo gobierno. El principal, y que engloba la visión aquí plasmada, será lograr que la economía crezca no solo más, sino mejor. Para ello, se debe seguir avanzando en los tres pilares antes delineados y en las diversas temáticas que estos engloban: sofisticar la economía colombiana, integrar efectivamente a las zonas afectadas por el conflicto a la economía nacional, profundizar las mejoras en formalización laboral y empresarial, continuar con el buen manejo fiscal, acelerar el ritmo de reducción de la pobreza y seguir reduciendo la desigualdad, son tan solo algunos de ellos. Grandes retos que demandarán, necesariamente, tener un norte claro – los ODS –, continuar lo que ya está dando resultados y revisar aquello que tiene espacio para mejora.

La estructura del libro sigue entonces la de esta visión de largo plazo. En primer lugar, se presenta una introducción que caracteriza la economía colombiana y hace un análisis detallado del estado actual de la productividad en sus dimensiones laboral, macroeconómica y pública. Acto seguido, se exponen los tres marcos de acción que delimitan la agenda de desarrollo sostenible: los ODS, la implementación de los acuerdos de paz y la estrategia de crecimiento verde. Por último, se presentan 31 documentos, a lo largo de los tres pilares, que detallan los avances y retos para asegurar una Colombia próspera, inclusiva y sostenible. Cada uno de estos realiza un diagnóstico con corte al 2010, expone las estrategias seguidas por esta administración en los últimos ocho años y, por último, sugiere acciones de política para el próximo cuatrienio.

Así pues, la intención de este libro no es otra que reflexionar sobre los avances y retos del país en lo corrido de esta década e invitar al Gobierno entrante a construir sobre lo construido. Creemos que es una invitación que se debe hacer y una que, esperamos, el nuevo gobierno acepte con el ánimo de construir una Colombia mejor entre todos. La prosperidad y el desarrollo sostenible no son únicamente aspiraciones del Gobierno que termina su mandato: son el punto de llegada que el mundo entero y, en particular, los colombianos se fijaron como meta a 2030. Por eso, el Estado colombiano debería seguir avanzando hacia ella.

## Resumen de logros y retos

### Marco de política pública

Documento	Logros y retos
<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<p><b>Logros:</b> Se aprobó la hoja de ruta para la implementación de los ODS en Colombia a 2030, identificando sendas metas trazadoras para 16 objetivos. Además, se definieron lineamientos para promover los principios de integralidad e inclusión y no dejar ningún territorio rezagado.</p> <p><b>Retos:</b> Garantizar la alineación de los próximos Planes Nacionales de Desarrollo con los ODS. Lograr la apropiación de estos objetivos por parte de los gobiernos territoriales, el sector privado y la sociedad civil. Definir nuevos mecanismos de financiación para el cumplimiento de los mismos.</p>
<b>Paz</b>	<p><b>Logros:</b> Se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Esto permitió acabar la guerra con la guerrilla de las FARC y terminar así el conflicto armado más antiguo de Occidente.</p> <p><b>Retos:</b> Implementar las acciones pendientes para el cumplimiento del Acuerdo Final, plasmadas en el Plan Marco de Implementación a 2031. Esto para evitar el surgimiento de nuevas violencias, en especial en las zonas más afectadas por el conflicto.</p>
<b>Crecimiento Verde</b>	<p><b>Logros:</b> Se declararon más de 31 millones de hectáreas como áreas protegidas: un 15 % de la superficie terrestre del país. Así mismo, se conservó el 13,73 % el territorio marino-costero nacional, superando la meta internacional de Aichi de un 10 % al 2020.</p> <p><b>Retos:</b> Avanzar en la declaratoria y manejo efectivo de las áreas protegidas y la conservación de ecosistemas estratégicos. Asegurar la erradicación total de la deforestación y la restauración de 1 millón de hectáreas de bosque a 2030. Implementar la Política de Crecimiento Verde para generar 12.630 negocios verdes y reducir en un 20 % las emisiones totales de gases efecto invernadero.</p>

## Capacidades del individuo

Documento	Logros y retos
<b>Formación de capital humano</b>	<p><b>Logros:</b> Se redujo la tasa de desempleo anual del 12 % al 9,4 % entre 2009 y 2017, y desde 2013 la tasa ha sido de un dígito. Colombia fue el país que más redujo el desempleo entre las 6 economías más grandes de América Latina.</p> <p><b>Retos:</b> Consolidar el servicio público de empleo. Mejorar la oferta de capacitación y reentrenamiento según la demanda de los empleadores. Promover iniciativas de empleabilidad para jóvenes y generar más información sobre las tendencias actuales y futuras de la demanda laboral.</p>
<b>Salud</b>	<p><b>Logros:</b> Se aprobó la Ley Estatutaria de Salud que convirtió la salud en un derecho fundamental. Además, se adoptó la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) para propiciar el acceso efectivo a los servicios de salud, especialmente en las zonas rurales y dispersas: a 2017, la cobertura en salud está en 95 % de la población.</p> <p><b>Retos:</b> Cerrar brechas en salud entre las zonas rurales y urbanas para que la mortalidad materna a 42 días en ambas llegue a ser 32 por cada 100.000 nacidos vivos a 2030. Asimismo, reducir la tasa de mortalidad en menores de 5 años para que tanto en zonas urbanas como rurales sea 14 por cada 1000 nacidos vivos.</p>
<b>Seguridad</b>	<p><b>Logros:</b> Se redujo la tasa de homicidios a 24,3 homicidios por 100.000 habitantes en 2017, la tasa más baja de Colombia en 42 años. Adicionalmente, se disminuyó el número de personas desplazadas en un 48 % entre 2010 y 2017.</p> <p><b>Retos:</b> Continuar con la reducción de la tasa de homicidios para llegar a 16,4 por cada 100.000 en 2030. Formular una nueva política nacional de seguridad y convivencia ciudadana que se adapte a las nuevas realidades del territorio. Rediseñar la estrategia de lucha contra las drogas para aumentar las capacidades de investigación criminal y judicialización y fortalecer a la Fuerza Pública.</p>
<b>Desarrollo social del campo</b>	<p><b>Logros:</b> Se redujo la pobreza monetaria rural del 53,7 % al 36 %, lo que representó que 1,7 millones de personas salieran de esta condición.</p> <p><b>Retos:</b> Continuar con la disminución de la pobreza monetaria nacional para que en 2030 llegue a 18,7 %. Para ello se debe buscar, con especial énfasis, una mayor reducción de la pobreza en las zonas rurales mediante programas de generación de ingresos. Esta situación, adicionalmente, contribuirá al cierre de la brecha urbano rural de la pobreza extrema monetaria al pasar de 3,08 a 2,6 entre 2017 y 2030.</p>
<b>Equidad de género</b>	<p><b>Logros:</b> Se redujo la proporción de mujeres entre 15 y 19 años que son madres o están embarazadas: pasó de 19,5 % en 2010 a 17,4 % en 2015. Así mismo, se incrementó la proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso de la República: entre 2010 y 2018 pasó de 16,7 % a 22,6 % en el Senado.</p> <p><b>Retos:</b> Encontrar formas de financiación para hacer viable la sostenibilidad social, económica y financiera de las políticas de cuidado. Igualmente, fortalecer la institucionalidad del Sistema Nacional de Cuidado en sus ámbitos de gestión y decisión.</p>
<b>Cultura</b>	<p><b>Logros:</b> Mejoraron los hábitos de lectura de los colombianos: el promedio de libros leídos por la población lectora de 12 años y más en las cabeceras municipales pasó de 4,2 en 2010 a 5,4 en 2017.</p> <p><b>Retos:</b> Continuar con el Plan Nacional de Lectura y Escritura: Leer es mi cuento y focalizarlo aún más en zonas rurales y apartadas. Lograr que el 100 % de los colegios cuente con una biblioteca escolar. Promover la inclusión de planes territoriales de lectura en los respectivos planes de desarrollo departamental y municipal.</p>
<b>Transición hacia la paz</b>	<p><b>Logros:</b> Se otorgaron 827.007 indemnizaciones para las víctimas del conflicto armado, por un valor superior a los \$ 5 billones de pesos hasta mayo de 2018.</p> <p><b>Retos:</b> Ajustar la reglamentación de los montos de indemnización para hacerlos más equitativos y lograr el cubrimiento de todas las víctimas dentro de un plazo razonable. Redireccionar recursos de atención a víctimas para aumentar el ritmo de pagos. Recopilar masivamente la documentación de las víctimas a indemnizar para dar un cierre al universo de beneficiarios.</p>



## Productividad del sector público

Documento	Logros y retos
<b>Subsidios y transferencias</b>	<p><b>Logros:</b> Se redujo la pobreza monetaria de 40,3 % a 26,9 % y la monetaria extrema de 14,4 % a 7,4 % entre 2009 y 2017. Esto llevó a que 4,7 millones de personas salieran de la primera condición y 2,8 millones de la segunda. En pobreza multidimensional, la reducción fue de 30,4 % a 17 % entre 2010 y 2017, \$ 5,4 millones de personas que abandonaron esta situación.</p> <p><b>Retos:</b> Continuar con la reducción de la pobreza monetaria al menos a la misma velocidad a la que ha venido disminuyendo en los últimos años. Esto para lograr que a 2030, la pobreza monetaria esté como máximo en 18,7 %, la pobreza extrema en 4 % y la multidimensional en 8,4 %.</p>
<b>Descentralización</b>	<p><b>Logros:</b> Se fortalecieron fiscalmente las entidades territoriales: mientras que en el 2009 el Sistema General de Participaciones representaba la mayoría de los ingresos totales de los municipios (53 %), para 2016, y a pesar de que las transferencias aumentaron en términos absolutos, esta proporción disminuyó a 37 % gracias a una mejora en el recaudo territorial.</p> <p><b>Retos:</b> Continuar facilitando la articulación entre nación y territorio para asegurar un efectivo desarrollo territorial y el cierre de brechas. Para ello se debe definir el enfoque regional del próximo PND, fortalecer el Kit de Nuevos Mandatarios para articular PND y los PDT, garantizar acceso a información confiable a nivel del territorio para la toma de decisiones y definir esquemas de incentivos de "pago por resultados".</p>
<b>Lucha contra la corrupción</b>	<p><b>Logros:</b> Se aprobó el Estatuto anticorrupción que fortaleció el control interno, la participación ciudadana y el control social. Además, se creó Colombia Compra Eficiente que unificó las políticas de contratación; a través de su Tienda Virtual del Estado, a mayo 2018, generó ahorros por \$ 1,6 billones de pesos en 27.831 órdenes de compra.</p> <p><b>Retos:</b> Fortalecer el sistema de contratación pública a través de entidades como Colombia Compra Eficiente e instrumentos como Proyectos Tipo o Pliegos Tipo. Aumentar la efectividad en la investigación y sanción mediante la mejora de la calidad y el flujo de la información entre entidades competentes. Robustecer el sistema judicial y los organismos de control para asegurar un castigo efectivo a las conductas ilícitas.</p>
<b>Eficiencia del gasto</b>	<p><b>Logros:</b> Se generó confianza en el Estado y en su responsabilidad fiscal. Las agencias calificadoras le asignaron al país el grado de inversión; gracias a esto, el país pasó de una tasa de interés en los bonos externos de 10 años de 7,38 % en 2009, a una de 3,82 % en 2017. Además, se orientó el Presupuesto a Resultados para establecer una relación directa entre el gasto de inversión y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía.</p> <p><b>Retos:</b> Formular el primer Plan Nacional de Desarrollo del país bajo un enfoque 100 % Orientado a Resultados. Institucionalizar la Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano (EPICO) año a año, para lograr una mayor eficiencia en la asignación de la inversión pública del Presupuesto General de la Nación.</p>

Documento	Logros y retos
Regulación	<p><b>Logros:</b> Se eliminaron cerca de 1.300 trámites, se decretó un mínimo de 15 días de consulta pública para todos los decretos y se implementó el estándar OCDE en regulación para la preparación de los proyectos de reglamentos técnicos.</p> <p><b>Retos:</b> Implementar el uso del Análisis de Impacto Normativo en la preparación de las regulaciones de la Rama Ejecutiva del Orden nacional. Hacer obligatorio el uso del Sistema Único de Consulta Pública por parte de las entidades nacionales. Seguir aumentando las capacidades de los funcionarios públicos en materia de expedición de regulación.</p>
Reforma a la justicia	<p><b>Logros:</b> Disminuyó el inventario judicial en 40 % y la duración estimada de un proceso judicial de 14 a 9 meses entre 2009 y 2016. Además, se expidió el Plan Decenal del Sistema de Justicia (2017-2027) con el fin de mejorar la administración de justicia para todos.</p> <p><b>Retos:</b> Promover una justicia con enfoque territorial, sistémico, participativo y con énfasis en la ruralidad. Fortalecer el sistema de información en justicia con datos de calidad. Impulsar el Plan Nacional de Política Criminal y el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Plan de Resocialización. Cumplir con los compromisos post acceso OCDE en materia de justicia.</p>
Regalías	<p><b>Logros:</b> Se creó el Sistema General de Regalías que hizo más equitativa la distribución de estas en todo el país: mientras que antes el 80 % de las regalías se concentraba en solo 9 departamentos con el 23 % de la población, hoy la totalidad del territorio colombiano se beneficia de ellas. Desde la reforma se han aprobado más de 12.500 proyectos por \$ 32 billones y más de 8.900 ya fueron terminados.</p> <p><b>Retos:</b> Generar y desarrollar capacidades técnicas para que las administraciones locales puedan formular más y mejores proyectos a ser financiados con regalías. Optimizar del uso de los proyectos tipo para facilitar la aprobación y ejecución de proyectos de alta calidad.</p>
Innovación Pública	<p><b>Logros:</b> Se crearon los lineamientos de política para una estrategia de innovación pública y se posicionó al país como un referente latinoamericano en este tema. Uno de los ámbitos de esta innovación se materializó en la Política Nacional del Servicio al Ciudadano: entre 2010 y 2018, se realizaron 49 ferias de servicio al ciudadano que acercaron la oferta del Estado a más de 400 mil personas.</p> <p><b>Retos:</b> Formular una estrategia de política pública que posicione la experimentación como enfoque transversal para abordar desafíos públicos. Centrar la Política Nacional de Servicio al Ciudadano en mejorar la satisfacción frente a la oferta pública.</p>

## Productividad del sector privado

Documento	Logros y retos
<b>Productividad e internacionalización de la economía</b>	<p><b>Logros:</b> Se incrementó sustancialmente el acceso preferencial para los productos colombianos en el mundo: se pasó de tener este tipo de acceso a países que representan el 7 % del PIB mundial y 545 millones de personas en 2009, a 60 % del PIB y más de 1.500 millones de personas en 2017.</p> <p><b>Retos:</b> Aumentar la productividad de la economía nacional y diversificarla hacia sectores de mayor valor agregado. Para ello se requiere continuar con la implementación de la Política de Desarrollo Productivo, fortalecer la competencia y atraer inversión extranjera directa de alto impacto que fomente la eficiencia nacional.</p>
<b>Competitividad y productividad rural</b>	<p><b>Logros:</b> Se logró una tasa de crecimiento promedio del sector agropecuario mayor al de la economía nacional entre 2013 y 2017: 3,7 % en comparación a 3,2 %. Además, se habilitaron 277.599 hectáreas para la adecuación de tierras y se incorporaron 10.793 para el desarrollo de proyectos de pequeña y mediana escala.</p> <p><b>Retos:</b> Desarrollar e implementar una estrategia de competitividad rural que fomente los encadenamientos productivos y acelere el proceso de inserción en la economía mundial.</p>
<b>Formalización</b>	<p><b>Logros:</b> Se redujeron los costos de contratar trabajadores de manera formal en 13,5 puntos porcentuales. Gracias a esto, desde 2017 y por primera vez desde que hay estadísticas, hay más empleos formales que informales en las 13 ciudades principales y sus áreas metropolitanas.</p> <p><b>Retos:</b> Continuar la reducción del precio relativo de ser formal. Para ello se requiere promover el desarrollo empresarial de las empresas con altos índices de informalidad, aumentar los beneficios de ser formal y ayudar a las empresas a materializarlos, y fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control a las empresas informales.</p>
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	<p><b>Logros:</b> Se aumentó la inversión en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación del 0,46 % del PIB en 2009 a 0,74 % en 2017. De igual manera, se creó el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al que se le asigna el 10 % de todos los recursos de regalías para incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones.</p> <p><b>Retos:</b> Promover la adopción tecnológica por parte del sector privado y fomentar la innovación por parte de este. Mejorar las capacidades técnicas y gerenciales del empresariado. Fortalecer la investigación e innovación en temas relacionados con la Agenda de Crecimiento Verde.</p>
<b>Tecnologías de la Información y Comunicación</b>	<p><b>Logros:</b> Se pasó de 2,2 a 30,3 millones de conexiones a Internet de banda ancha entre 2010 y 2017. Además, en el mismo periodo, se pasó de tener en promedio 24 niños por computador a tan solo 4.</p> <p><b>Retos:</b> Acelerar la masificación del acceso a internet para que a 2030 el 100 % de los hogares tengan acceso. Aumentar la velocidad de descarga promedio del país que se encuentra por debajo de los pares regionales.</p>



Documento	Logros y retos
<b>Ordenamiento territorial</b>	<p><b>Logros:</b> Se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esta definió los conceptos marco en la materia, permitió la función articuladora de los departamentos entre el municipio y la nación y puso en marcha la política de catastro multipropósito.</p> <p><b>Retos:</b> Fortalecer los instrumentos de ordenamiento territorial. Para ello se requiere adoptar el estándar internacional de administración de Tierras – LADM, que busca que la información del uso del suelo sea interoperable y coincida con la información catastral. Así mismo, se requiere consolidar la estrategia técnica generalizado del CONPES 3870 – Kit de OT, con el fin de actualizar 500 POT para que incorporen el componente de cambio climático.</p>
<b>Sistema de ciudades</b>	<p><b>Logros:</b> Se expidió la política para el Sistema de Ciudades para abordar la urbanización desde una óptica supramunicipal y aprovechar los beneficios de las aglomeraciones urbanas. Esta política jalonará el crecimiento en los principales municipios del país que representan el 76 % de la economía nacional.</p> <p><b>Retos:</b> Continuar con la política de mejoramiento de la conectividad de las ciudades (vías, accesos, sistemas de transporte). Así mismo, promover el uso de los esquemas asociativos regionales para potenciar el desarrollo de aglomeraciones municipales.</p>
<b>Política exterior y migratoria</b>	<p><b>Logros:</b> El país se consolidó como una potencia regional: lideró el proceso de definición de los ODS ante Naciones Unidas, logró el ingreso a la OCDE y se convirtió en socio global de la OTAN. Así mismo, se amplió el número de naciones que los colombianos pueden visitar sin visa de turismo: se pasó de 25 países y 1 territorio no estatal en 2009 a 76 países y 14 territorios no estatales.</p> <p><b>Retos:</b> Conservar el rol de líder en la región y a nivel internacional a través del cumplimiento de los ODS y de los compromisos adquiridos ante la OCDE y la OTAN. Seguir fortaleciendo la Alianza del Pacífico. Actualizar la Política Integral Migratoria de tal manera que, entre otras, fortalecer la atención de la población venezolana migrante.</p>
<b>Infraestructura Social</b>	<p><b>Logros:</b> Se construyeron o mejoraron 12.510 aulas para la implementación de la Jornada Única Escolar entre 2010 y abril de 2018. Así mismo, se construyeron 1.117 escenarios deportivos, 857 obras de espacio público, recreación y deporte, 1.869 obras de infraestructura cultural, y 252 centros de desarrollo infantil con capacidad para acoger a más 40.000 niños y niñas.</p> <p><b>Retos:</b> Avanzar en la implementación del Programa Nacional de Infraestructura Educativa, especialmente en las zonas rurales. Continuar con la implementación de la estrategia de Bibliotecas Públicas Móviles y actualizar la información sobre el estado de la infraestructura educativa y deportiva. Mejorar y ampliar la oferta de servicios de salud en zonas rurales. Avanzar en el desarrollo de las APP para infraestructura social y fortalecer capacidades del nivel nacional y territorial para su implementación.</p>
<b>Hábitat sostenible (Vivienda, agua y saneamiento)</b>	<p><b>Logros:</b> Se redujo el déficit cuantitativo de vivienda urbana, pasando de 9,1 % al 5,2 % entre 2009 y 2017, en parte gracias a los 1,69 millones de viviendas que se iniciaron en el periodo. Asimismo, gracias a las mejoras en vivienda y servicios públicos domiciliarios, se redujo el déficit cualitativo urbano en 3 puntos porcentuales, pasando del 12,8 % en 2010 al 9,75 % en 2017.</p> <p><b>Retos:</b> Seguir promoviendo una política integral de vivienda para reducir el déficit cuantitativo de vivienda urbana al 2,7 % y el cualitativo al 7 % para el año 2030.</p>

Documento	Logros y retos
<b>Transporte nacional</b>	<p><b>Logros:</b> Se invirtieron \$ 79 billones de pesos de 2009 entre 2010 y 2017 que permitieron más que duplicar lo kilómetros de dobles calzadas en el país (pasando de 840 km a 2.181 km), intervenir más de 55 aeropuertos, aumentar la capacidad instalada de los puertos de 302 a 444 millones de toneladas y hacer operables 1.769 km de red férrea. Adicionalmente se estructuró el programa de participación privada en carreteras más grande de América Latina, 4G, que incluye 30 proyectos con una inversión proyectada a 2035 de \$ 39,6 billones.</p> <p><b>Retos:</b> Fortalecer el seguimiento y la gestión contractual de los proyectos en ejecución. Hallar fuentes alternativas de financiación para implementar los planes maestros modales. Gestionar los 140.000 km de la red vial terciaria del país. Poner en marcha la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y la Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte.</p>
<b>Movilidad urbana</b>	<p><b>Logros:</b> Se cofinanció \$ 15,1 de los \$ 22,3 billones de COP del Proyecto Primera Línea de Metro para Bogotá - Tramo I. Estos hacen parte de los \$ 42 billones de pesos que la nación y los territorios comprometieron para la construcción de una red con más de 370 km para sistemas de transporte masivo en el país.</p> <p><b>Retos:</b> Seguir avanzando en mejorar la movilidad al interior y entre ciudades. Asegurar la sostenibilidad de los Sistemas Integrados de Transporte. Gestionar la demanda de transporte individual motorizado y minimizar la siniestralidad vial, contaminación y congestión.</p>
<b>Logística</b>	<p><b>Logros:</b> Se disminuyeron los tiempos y costos en el movimiento de carga a lo largo de los principales corredores logísticos gracias al programa de carreteras 4G: 6 horas entre Medellín-Cartagena y Medellín-Buenaventura; y más de 4 horas entre Bogotá-Buenaventura y Bogotá-Cartagena. Adicionalmente se facilitó el comercio con la Ventanilla Única de Comercio Exterior, la inspección simultánea, la inspección no intrusiva y el Operador Económico Autorizado.</p> <p><b>Retos:</b> Continuar la promoción de la intermodalidad y equilibrio de los modos de transporte. Promover la construcción de infraestructura logística especializada, clústeres logísticos y nodos de comercio exterior que ofrezcan servicios de valor agregado. Disminuir los tiempos de exportación (cumplimiento fronterizo y documental) de 112 a 48 horas en promedio de acuerdo con los estándares establecidos para los tratados de libre comercio.</p>
<b>Energía e hidrocarburos</b>	<p><b>Logros:</b> Se incrementó la prestación del servicio eléctrico en Zonas No Interconectadas abarcando 1,798 localidades en 2017. De igual manera se avanzó en acceso a los servicios de energía eléctrica y gas combustible: entre 2010 y 2017, el primero llegó a 97 % de cobertura y cerca de 130 mil usuarios nuevos; el segundo, a su turno, alcanzó un 83 % de cobertura y 3,4 millones de nuevos usuarios.</p> <p><b>Retos:</b> Ampliar la oferta y el uso de energéticos más limpios. Para ello se debe aumentar la capacidad de generación eléctrica e implementar tecnologías limpias a través de mecanismos de contratación de largo plazo que permitan su sostenibilidad económica y la ampliación de cobertura. Diversificar los combustibles utilizados por el sector industrial y el sector transporte, con estándares de calidad, confiabilidad y garantía de suministro.</p>
<b>Minería</b>	<p><b>Logros:</b> Se armonizó la minería y confianza inversionista con el desarrollo sostenible a partir de promover la correcta inclusión del sector minero en las herramientas de ordenamiento territorial y establecer espacios de diálogo entre el gobierno nacional y las autoridades locales. Así mismo, se implementó el Plan Estratégico Sectorial para la Eliminación del Uso del Mercurio de la Actividad Minera.</p> <p><b>Retos:</b> Fortalecer los mecanismos de diálogo multiactor para reducir la conflictividad y armonizar la minería con el desarrollo territorial. Continuar con la promoción de buenas prácticas de producción minera. Modificar el Código Minero para incorporar un enfoque diferencial que mejore niveles de formalización y sostenibilidad. Incrementar las acciones en contra de la extracción ilícita de minerales a través de mayor presencia del estado en zonas con comunidades vulnerables y un mayor uso de herramientas tecnológicas.</p>
<b>Turismo</b>	<p><b>Logros:</b> Se triplicó el número de visitantes extranjeros en el país, pasando de 2,23 en 2010 a 6,53 millones de visitantes extranjeros en 2017. Así mismo, el ingreso de divisas por cuenta del turismo se multiplicó por 1,7 veces, pasando de USD 3.440 millones en 2010 a cerca de USD 5.788 millones en 2017.</p> <p><b>Retos:</b> Posicionar a Colombia como destino turístico a escala internacional. Para ello es necesario generar condiciones estructurales suficientes que garanticen, entre otros, un turismo sostenible, responsable y de calidad.</p>

# Tabla de Contenido

## INTRODUCCIÓN

La productividad nacional: motor del crecimiento sostenible .....	14
---	----

## MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA

Capítulo 1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: delimitando la senda hacia la prosperidad.....	36
Capítulo 2. La agenda de paz y posconflicto: una apuesta segura hacia el desarrollo sostenible.....	51
Capítulo 3. Crecimiento verde: materializando los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	69

## CAPACIDADES DEL INDIVIDUO

Capítulo 4. Formación de capital humano: aprovechando todo el potencial de los colombianos .....	90
Capítulo 5. Salud: fomentando calidad de vida en todos los ciudadanos .....	106
Capítulo 6. Seguridad y defensa: la Fuerza Pública como garante de un país próspero y en paz.....	120
Capítulo 7. Desarrollo social del campo: cerrando la brecha social con las ciudades.....	141
Capítulo 8. Equidad de género: haciendo uso pleno de las capacidades de las mujeres .....	162
Capítulo 9. Cultura: forjando un nuevo país .....	178
Capítulo 10. Transición hacia la paz: dejando la guerra atrás .....	192

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

Capítulo 11. Subsidios y transferencias: erradicando la pobreza y la desigualdad .....	211
Capítulo 12. Descentralización: hacia un Estado con verdadero enfoque territorial .....	228
Capítulo 13. Lucha contra la corrupción: salvaguardando la transparencia y legitimidad de las instituciones .....	247
Capítulo 14. Eficiencia del gasto público: logrando más impacto con los mismos recursos.....	262
Capítulo 15. Regulación: hacia una mejora en la calidad regulatoria.....	281
Capítulo 16. Justicia: hacia una solución pacífica y efectiva para todos los conflictos.....	302
Capítulo 17. Regalías: la reforma para la equidad regional .....	322
Capítulo 18. Innovación pública: hacia un Estado más efectivo y cercano al ciudadano.....	341

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

Capítulo 19. Productividad, internacionalización y competencia: hacia una economía próspera .....	357
Capítulo 20. Competitividad y productividad agropecuaria: impulsando el campo .....	372
Capítulo 21. Formalización: un aporte a la productividad del país y la calidad de vida de los colombianos .....	398
Capítulo 22. Ciencia, tecnología e innovación: más allá de la frontera del conocimiento .....	416
Capítulo 23. Políticas digitales para el desarrollo social, ambiental y económico.....	436
Capítulo 24. Ordenamiento territorial para el cierre de brechas .....	471
Capítulo 25. Sistema de ciudades: asegurando una urbanización incluyente y productiva .....	486
Capítulo 26. Política exterior y migratoria: abriéndose al mundo .....	502
Capítulo 27. Infraestructura social: creando los espacios físicos para el desarrollo.....	523
Capítulo 28. Hábitat sostenible: vivienda, agua potable y saneamiento para todos .....	535
Capítulo 29. Transporte nacional: la revolución en infraestructura que une al país .....	550
Capítulo 30. Movilidad urbana y regional: mejorando la calidad de vida y la competitividad .....	567
Capítulo 31. Logística, fuente de competitividad y desarrollo.....	581
Capítulo 32. Energía e hidrocarburos: dinamizando al país y su economía .....	599
Capítulo 33. Minería: haciendo buen uso de los recursos naturales.....	617
Capítulo 34. Turismo: jalonador de empleo y desarrollo regional.....	637



## INTRODUCCIÓN

# La productividad nacional: motor del crecimiento sostenible

### Resumen ejecutivo

Históricamente, el crecimiento económico en Colombia ha sido jalonado por la expansión de los factores de trabajo y capital. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de estos se ha ralentizado en los últimos años por el fin del bono demográfico y por grados de inversión que han estado en máximos históricos.

De ahí que, para lograr una mayor tasa de crecimiento, sea necesario apostarle a la productividad. En este sentido, hay un importante campo para mejora: al realizar un análisis comparativo, se encuentra que el país aún se encuentra lejos de las economías avanzadas en términos de productividad laboral. Según cálculos del DNP, en los últimos 65 años la productividad total de los factores (PTF) ha representado en promedio 0,83 puntos porcentuales de las tasas de crecimiento del producto, y el crecimiento promedio anual de la productividad laboral ha sido de 1,4 %. En materia de productividad del sector público, el balance es positivo: por ejemplo, se encuentra que el Gobierno se ha vuelto más efectivo y eficiente en la provisión de bienes públicos en la provisión de vivienda rural, TIC, transporte en sus modos marítimo y aéreo, vivienda y educación superior.

A partir del diagnóstico sobre las diferentes dimensiones de la productividad del país, se propone una visión de largo plazo del Gobierno Nacional para lograr un crecimiento sostenible, y se explica cómo los diferentes capítulos de este libro se enmarcan en esta visión.

**Palabras clave:** crecimiento sostenible, productividad en Colombia, productividad pública, productividad laboral, PTF.

## 1 Introducción

La economía de Colombia se ha caracterizado históricamente por su resiliencia. Prueba de ello es que, según datos del Banco de la República, desde 1906 solo se encuentran tres años de decrecimiento (1930, 1931 y 1999). Sin embargo, este crecimiento económico ha sido jalonado principalmente por aumentos en la mano de obra o en los servicios de capital. Hoy en día, estos factores crecen a un menor ritmo: la población envejece, y con ello se reduce el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar; y la tasa de inversión se encuentra por el orden del 27 % del producto interno bruto (PIB), suficiente para reponer el capital depreciado y cerca de los niveles máximos que se dan a escala internacional<sup>1</sup>.

Consciente de esto, el Gobierno nacional en los últimos años enfocó los esfuerzos de política pública en acelerar el ritmo de crecimiento de la productividad. Según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), medida por medio de la productividad total de los factores, su aporte al crecimiento ha sido en promedio de 0,83 puntos porcentuales (p.p.) desde 1952; y el promedio del crecimiento anual de la productividad laboral (1,4 %) tampoco ha sido particularmente alto. Las medidas que ha tomado el Gobierno para impulsar la productividad han venido impactando la economía y seguirán teniendo un efecto importante en el mediano y largo plazo. Solo mediante el aumento sostenido de la productividad se podrá tener un crecimiento del producto per cápita que se refleje en una mejora de la calidad de vida para los colombianos.

Este capítulo desarrolla dicho argumento. Se presenta, en primer lugar, una discusión sobre la importancia de la productividad para el crecimiento y desarrollo sostenible. A continuación, se hace un diagnóstico del estado actual de la productividad en el país, por medio de la batería de indicadores que fueron desarrollados por el DNP con este fin. Por último, a partir del diagnóstico, se propone un marco conceptual para evaluar lo construido por el Gobierno nacional en estos ocho años y sugerir las bases que podría utilizar el próximo gobierno para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

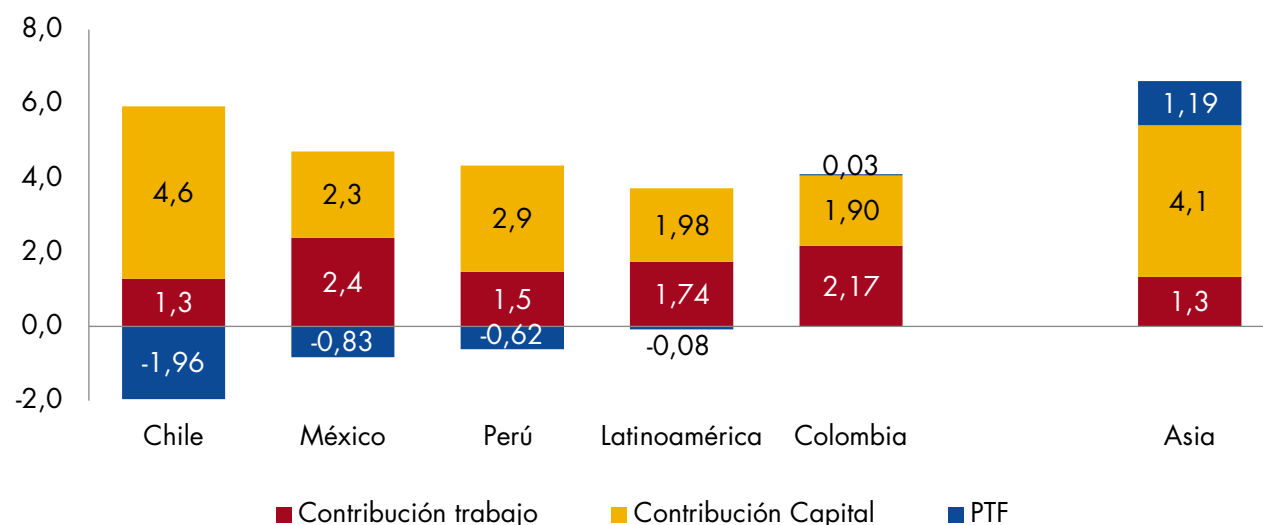
## 2 La productividad como fuente de crecimiento sostenible

En términos generales, la productividad es la capacidad agregada de la economía de convertir insumos en una unidad de producción. Dado que esta definición no está libre de ambigüedades (Van Biesebroeck, 2008), en la práctica este concepto se ha utilizado como una forma de cuantificar el crecimiento que no es explicado por la expansión de los factores de producción.

<sup>1</sup> Los datos de formación de capital del Banco Mundial muestran que desde 1990 prácticamente ninguna región ha tenido tasas promedio de inversión superiores al 30 %. Muestra de esto es que, en este periodo, el sur de Asia, que tradicionalmente se presenta como una región de alto crecimiento económico y formación de capital, presentó tasas cercanas al 30 %. Por su parte, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tuvieron niveles cercanos al 23 %, y el promedio mundial se ubicó en 25 %.

Es posible concebir la productividad en el ámbito microeconómico de la firma o empresa. Cada una de estas, según sus capacidades técnicas, su apropiación tecnológica y sus grados de innovación tendrá un nivel de productividad asociado. Trabajos como el de Parisi *et al.* (2006) demuestran empíricamente que la innovación de procesos tiene un impacto importante y significativo en la productividad de cada firma. Dado que este tipo de avances son resultado de inversión en investigación y desarrollo, se espera que este tipo de gasto impacte la productividad. Por último, la relación entre este grado individual y el agregado de la economía está dada, como muestra el *Informe macroeconómico* del BID (2018), por la agregación de la productividad total de los factores (PTF) de las firmas ponderadas por su aporte al producto total.

Figura 1. Contribuciones al crecimiento de capital, trabajo y PTF en América Latina (1960-2016)



Fuente: datos de The Conference Board. Cálculos del DNP.

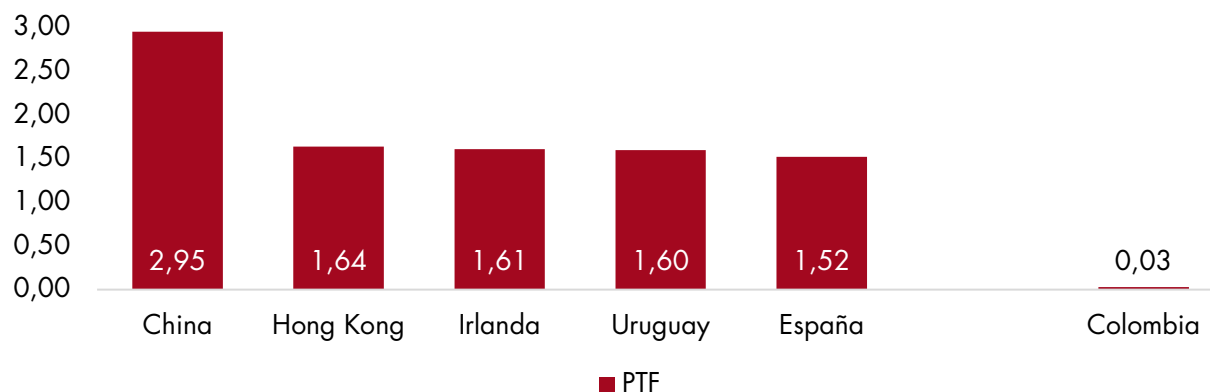
Nota: los datos de Latinoamérica y Asia corresponden a promedios de los países de la región ponderados por el tamaño de las economías.

Existen casos de países que han presentado crecimientos importantes vía productividad en los últimos 50 años. Como muestran los datos de *The Conference Board* de la Figura 1, en promedio, la región asiática tuvo crecimientos promedio del 6 % y aproximadamente 1,2 p.p. correspondieron a la PTF<sup>2</sup>. Esto contrasta con el regular desempeño de Latinoamérica en dicha área, que creció en el periodo con base en la expansión de los factores y no de mejoras productivas. Tal como se muestra en la Figura 2, Uruguay fue el único país de la región con aportes importantes de productividad al crecimiento. A este país lo acompañan en el *ranking*, según PTF, casos como China y Hong Kong, así como países europeos que tuvieron procesos de desarrollo importantes en las últimas décadas, como Irlanda y España.

<sup>2</sup> La PTF se puede entender como el residuo del producto no explicado por aumento del capital y trabajo. Los resultados aquí presentados siguen la metodología de The Conference Board. Estos difieren de manera importante de aquellos obtenidos a partir de la metodología del DNP. La diferencia principal está en que el DNP no realiza ajustes por capital humano, mientras que The Conference Board intenta capturar ese efecto, pero lo hace al ponderar los niveles de trabajo de toda la economía con información de salarios del sector formal. Dado que en Colombia cerca del 48 % de los trabajadores se encuentran en la informalidad, dicho supuesto puede llevar a sobreestimar el crecimiento por mejoras de capital humano y, por tanto, subestimar la PTF. De ahí que se haya optado por desarrollar una metodología diferente y se permita que la PTF también capture los efectos sobre calidad del trabajo. Para más información, se recomienda consultar el anexo metodológico de este capítulo.



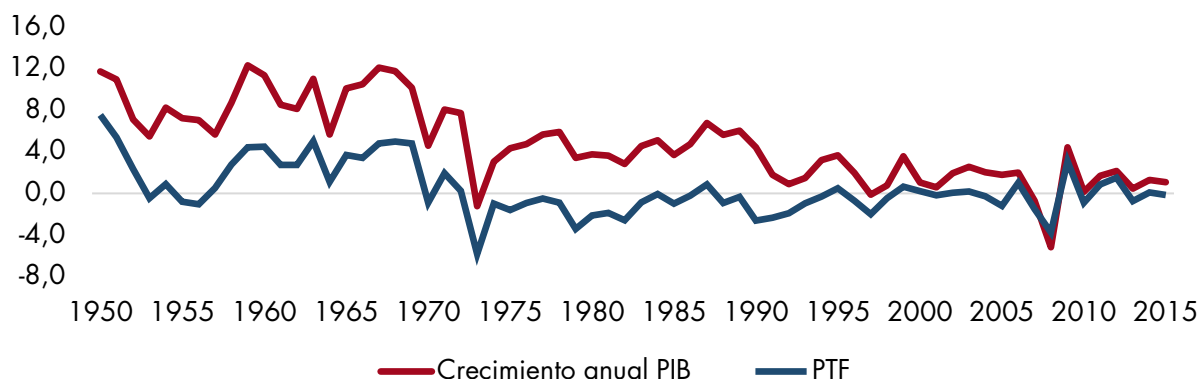
Figura 2. Promedio simple de la PTF en países altamente productivos, en comparación con Colombia (1960-2016)



Fuente: datos de The Conference Board. Cálculos del DNP.

Japón es otro caso que da fe de la capacidad transformadora de la productividad en una economía. Entre 1950 y 1970, este país presentó una alta PTF, con un promedio de 2,8 p.p., lo que llevó su economía a crecer rápidamente. Sin embargo, en los años setenta, la economía japonesa presentó un estancamiento en materia de productividad y una ralentización del crecimiento económico (figura 3). Desde 2006, la evolución del PIB y la PTF ha sido prácticamente iguales. Esto reafirma el mensaje central de este documento: un crecimiento económico sostenible en el mediano y largo plazo depende de aumentar la productividad<sup>3</sup>.

Figura 3. Crecimiento del producto y la PTF de Japón (1950-2016)

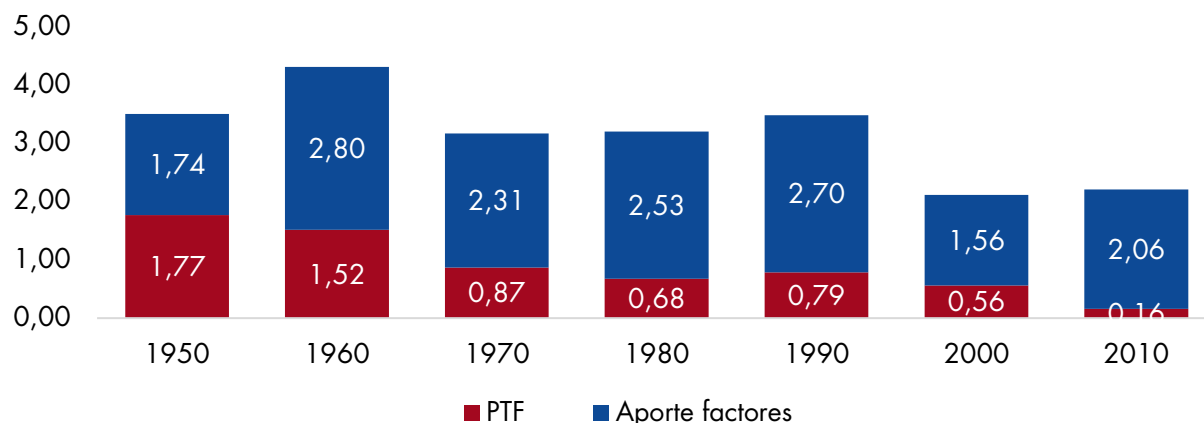


Fuente: datos de The Conference Board.

En el caso de Estados Unidos, como se evidencia en la Figura 4, se han mantenido promedios positivos de PTF en las últimas siete décadas. Se destaca, por ejemplo, la capacidad de la productividad para impulsar cerca de la mitad del crecimiento de la década de los años cincuenta. Sin embargo, con el avance de las décadas, el aporte de la PTF ha ido disminuyendo, y desde 2010 se encuentra en 0,16 p.p.

<sup>3</sup> Según la teoría económica de Solow, explicada más adelante, los factores trabajo y capital en la producción tienen rendimientos marginales decrecientes, y se supone que sobre los dos factores los rendimientos son constantes a escala. De esto se desprende que solo la productividad permite un crecimiento sostenido del ingreso per cápita.

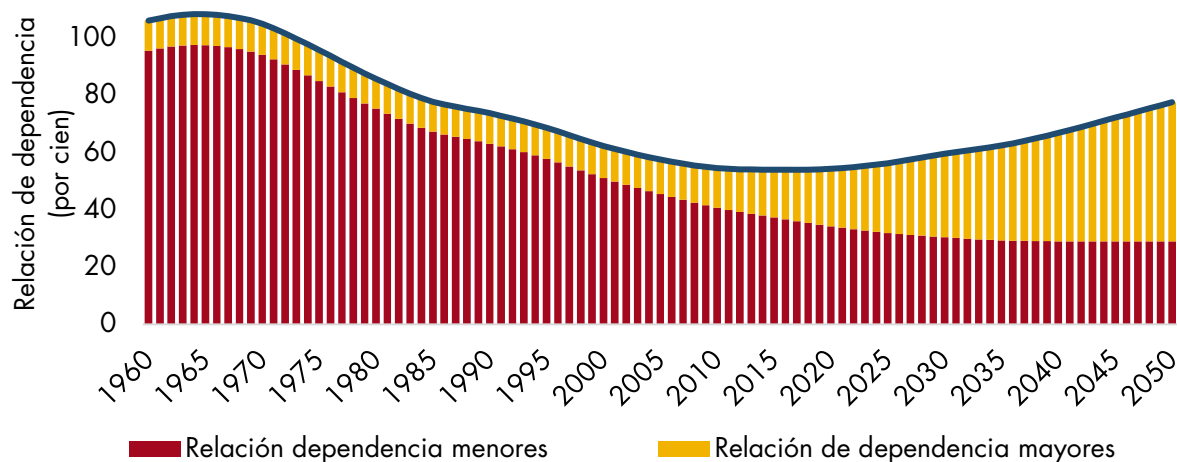
Figura 4. Aporte de los factores (trabajo y capital) y la PTF al crecimiento de Estados Unidos (1950-2016)



Fuente: datos de The Conference Board. Cálculos del DNP.

El crecimiento económico colombiano, según se mostró en la Figura 1, ha sido jalonado por la expansión de los factores capital y trabajo. Sin embargo, hoy la economía nacional se enfrenta a una ralentización de las tasas de crecimiento de dichos factores. A partir del 2020, la tasa de dependencia poblacional<sup>4</sup> comenzará a aumentar, y reflejará el fin del bono demográfico y el envejecimiento de la población (Figura 5). La tasa de inversión se encuentra en grados históricamente altos, lo que refleja la dificultad de que siga aumentando en los años venideros, con el fin de aumentar el ritmo de acumulación de capital (Figura 6). Así, para que en el largo plazo el crecimiento resulte sostenible, hace falta que Colombia consiga incrementar los grados de productividad de los trabajadores y los procesos productivos.

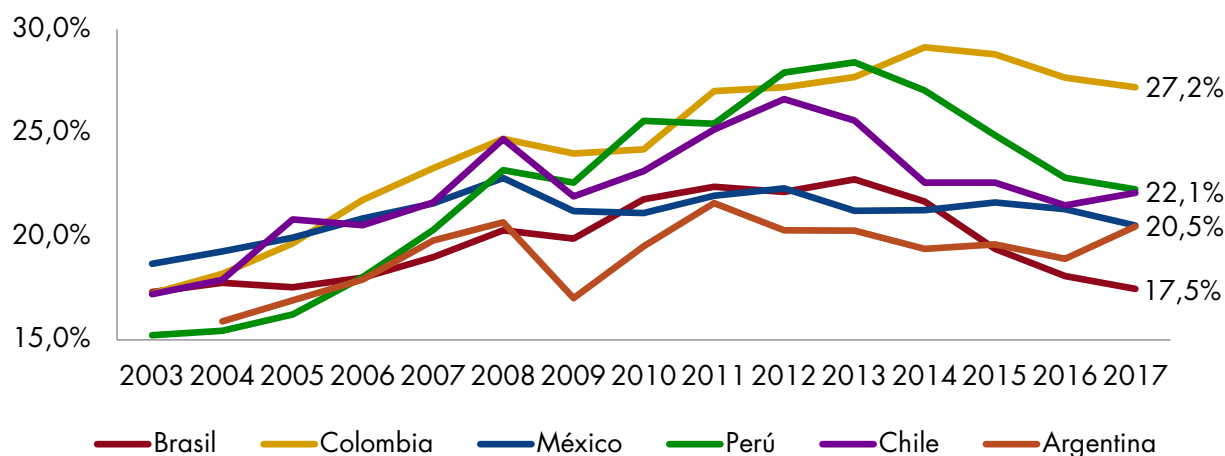
Figura 5. Relación de dependencia para Colombia (1960-2050)



Fuente: CELADE.

<sup>4</sup> La tasa de dependencia se define como la razón entre la población que no está en edad de trabajar y la que sí. Se define matemáticamente como  $TD = [(Población < 15 \text{ años} + Población > 60 \text{ años}) / Población \text{ de } 15 \text{ a } 59 \text{ años}] * 100$ .

Figura 6. Tasa de inversión para Colombia y países de la región (porcentaje del PIB)



Fuente: cálculos del DNP con base en datos de agencias estadísticas nacionales.

### 3 Tres dimensiones de la productividad en Colombia: productividad laboral, PTF y productividad pública

En este documento se analizarán tres dimensiones de la productividad: 1) la laboral, que hace referencia a la relación entre la producción observada y el número de trabajadores empleados para tal fin; 2) el total de los factores, y 3) el sector público, que busca establecer la relación entre la eficiencia y la efectividad en la provisión de un bien público. El análisis de estas dimensiones permite comprender la evolución de la productividad y su impacto en el bienestar y el crecimiento económico de una manera integral.

#### 3.1 La productividad laboral: énfasis en fortalecer las capacidades individuales

La productividad laboral captura el valor agregado que la mano de obra contribuye a la economía. Si bien para medir este tipo de productividad solo se tiene en cuenta el producto y la mano de obra, los aumentos productivos pueden obedecer a múltiples factores. Cambios en la calidad del capital, por ejemplo, repercuten en un mayor valor agregado por trabajador al PIB. Avances tecnológicos que incrementan la capacidad del capital físico también aumentan la producción de cada trabajador.

Es de esperar que la productividad laboral sea sensible a cambios en el capital humano. Investigaciones para países asiáticos de ingreso medio, como la de Abrigo et al. (2018), muestran que la acumulación de capital humano, dada por mejoras en salud y educación, redonda en aumentos de la productividad laboral, especialmente para los hogares más pobres.

La educación ha demostrado ser relevante en la determinación de la productividad laboral. Black y Lynch (1996) comprueban que el grado educativo de la planta de trabajadores afecta positivamente la producción de las industrias. Esto es congruente con lo expuesto por Kocourek y Nedomlelová (2018) en su estudio sobre los efectos en la productividad laboral, según el grado educativo. De ahí que las diferentes composiciones educativas de la sociedad entre países expliquen, en gran medida, la desigualdad en las productividades<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Este tema es tratado con más detalle en el capítulo correspondiente de formación de capital humano.

Así mismo, como indica Schultz (1961), la inversión en salud lleva a una mejor utilización de las capacidades individuales: un problema de salud suele generar limitaciones al desempeño de los trabajadores. La violencia también afecta negativamente este indicador. Como muestran Cabral, Mollick y Saucedo (2016) en un estudio realizado para México, un mayor índice de violencia conlleva una menor productividad laboral; esto, presuntamente, por el efecto negativo del crimen sobre la formación de nuevas empresas y la inversión en capital como consecuencia de la incertidumbre generada por esta problemática<sup>6</sup>.

Por último, la productividad laboral también se ve afectada por la mejoría en procesos productivos y por *spillovers* de innovación que tradicionalmente se asocian solo con la PTF. Dado que la metodología para la medición de la productividad laboral incluye la interacción inseparable entre capital y trabajo, así como la totalidad de la producción y no solo aquella atribuible a la mano de obra, la productividad laboral y la PTF se encuentran ligadas. Por ello, es común observar altos niveles de covariación entre estas dos series.

La mayor productividad laboral también afecta positivamente la calidad de vida de los trabajadores. Como lo sugiere la evidencia encontrada por Strauss y Wohar (2004) en la industria manufacturera de Estados Unidos, un aumento en la productividad laboral se traduce en un aumento en el salario real de los trabajadores del sector. Así, el aumento en las capacidades individuales da pie a un aumento en la productividad laboral y viceversa, lo que genera un círculo virtuoso cuando ambos aumentan a la par.

### 3.1.1 La productividad laboral en Colombia

La figura 7 muestra el resultado del cálculo de la variación en la productividad laboral para el periodo 1952-2017<sup>7</sup>. En este periodo, el promedio del crecimiento de la productividad laboral fue de 1,4 %. Para los mismos años, el crecimiento económico promedio fue de 4,15 %; es decir, tres veces más alto.

Al analizar los diferentes periodos históricos, sobresale lo siguiente: 1) la productividad laboral creció de manera importante entre finales de los años sesenta e inicios de los setenta; 2) de 1975 a 1991, esta se mantuvo en general por debajo del promedio histórico, y varias veces hubo variación negativa; 3) aunque entre 1991 y 1996 repuntó, los últimos años del siglo XX vieron caídas importantes en productividad laboral, ocasionadas por la crisis económica; 4) entre 2002 y 2010, el país entró a la época de mayor volatilidad en materia de productividad laboral, al presentar tanto el punto de mayor crecimiento (7,7 % en 2006), como el de mayor caída (cerca de -3,7 % en 2009); y por último, 5) desde 2010 hasta hoy, este indicador ha mostrado un desempeño más estable y positivo, cercano al promedio histórico.

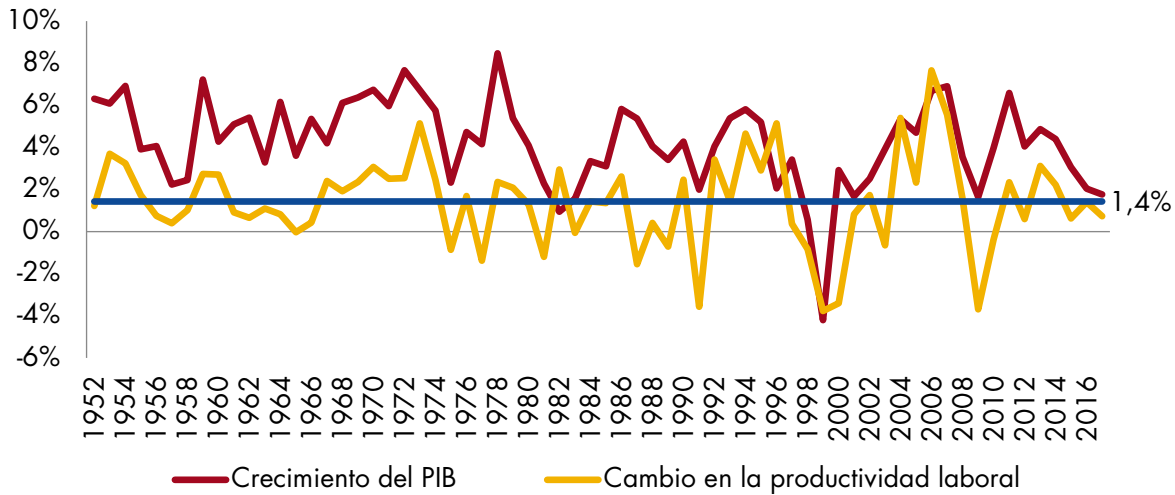
La Figura 8. Productividad laboral trimestral y promedio para el periodo 2002-2017 muestra el análisis realizado de manera trimestral para el periodo 2002-I a 2018-I. Resalta, así mismo, cómo en 2009 se presentaron cuatro trimestres de variaciones negativas, al ser comparados con su equivalente del año anterior, debido a las condiciones adversas que enfrentaba la economía mundial.

<sup>6</sup> Estos temas son analizados con mayor profundidad en los capítulos correspondientes de seguridad y salud.

<sup>7</sup> Para el cálculo de la productividad laboral, se mide el cambio del producto medio por trabajador entre periodos. El producto medio se define como:

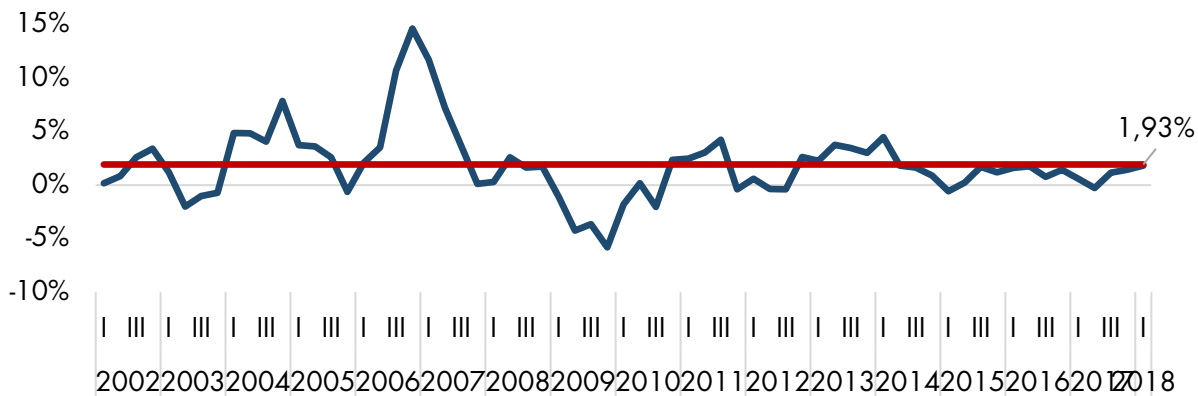
$$\text{producto medio por trabajador}_t = \frac{\text{producción}_t}{\text{número de trabajadores}_t}$$

Figura 7. Productividad laboral y crecimiento del PIB



Fuente: cálculos del DNP con datos del DANE.

Figura 8. Productividad laboral trimestral y promedio para el periodo 2002-2017

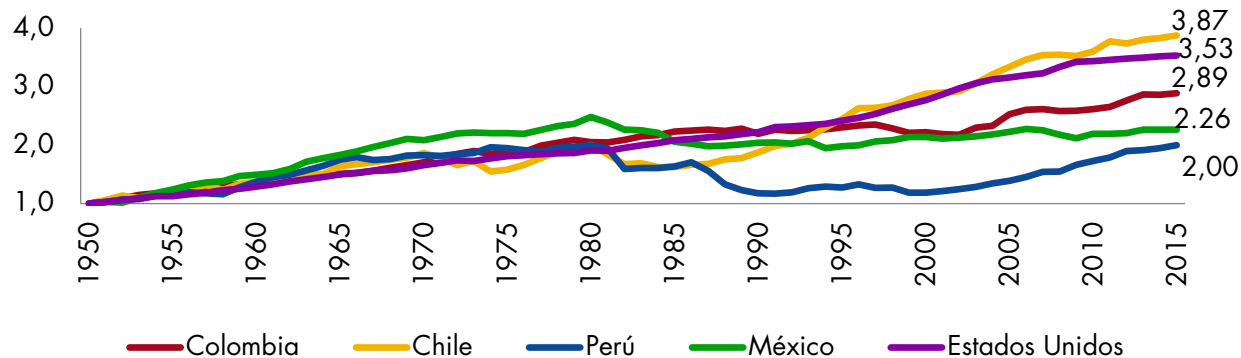


Fuente: cálculos del DNP con datos del DANE.

También es oportuno hacer comparaciones internacionales. Así, la figura 9 indexa el producto medio por trabajador, con 1950 como base, y lo compara con los países de la Alianza del Pacífico y Estados Unidos<sup>8</sup>. Los resultados muestran que en Colombia hubo una ralentización en el crecimiento de la productividad laboral a partir de la década de los ochenta, que solo se revirtió desde el 2000. En comparación con otros países, Colombia se ubica por encima de México y Perú en términos de aumentar su producto medio respecto a 1950, pero debajo de Chile y Estados Unidos. Así pues, se reafirma que el país tiene un reto importante de acelerar el crecimiento de la productividad laboral si quiere cerrar la brecha con estos últimos dos países.

<sup>8</sup> Para construir esta figura, se utilizan los cálculos de The Conference Board y no los presentados en la figura 8. Pues, para hacer las comparaciones internacionales, se requiere que todos los resultados obedezcan a una misma metodología.

Figura 9. Índice de productividad laboral comparado (1950-2016)



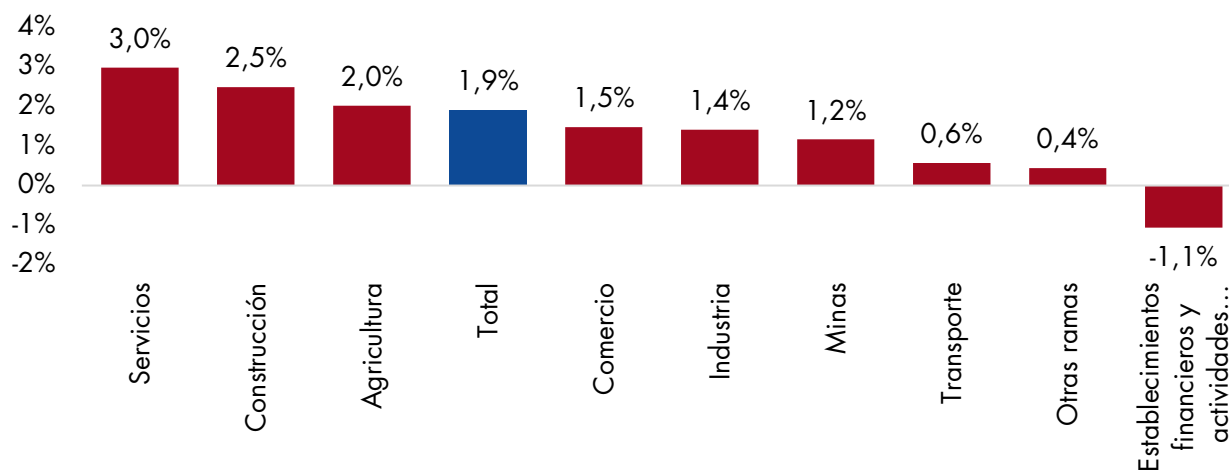
Fuente: cálculos del DNP con datos de The Conference Board.  
Nota: el dato para 1950 se toma como el año base.

### 3.1.2 Productividad laboral por sectores

La figura 10 muestra el promedio de la variación anual del producto medio de los trabajadores por sectores. Se evidencia que, para el periodo 2002-2017, el sector que mostró un mayor crecimiento anual del producto medio por trabajador fue el de servicios, seguido por el de construcción. Sectores como comercio, industria, minas y transporte se ubicaron por debajo del promedio de la variación nacional de la productividad laboral; el sector de establecimientos financieros y actividades inmobiliarias es el de desempeño más bajo durante el periodo.

También se puede realizar el análisis a través del producto medio. Este resulta a partir de dividir el producto del sector sobre el número de trabajadores<sup>9</sup>.

Figura 10. Promedio de la variación del producto medio por sectores (2002-2017)<sup>10</sup>



Fuente: cálculos del DNP con datos del DANE.

<sup>9</sup> El producto utilizado para el análisis contempla la utilización de todos los insumos necesarios para la producción, no únicamente el del trabajo.

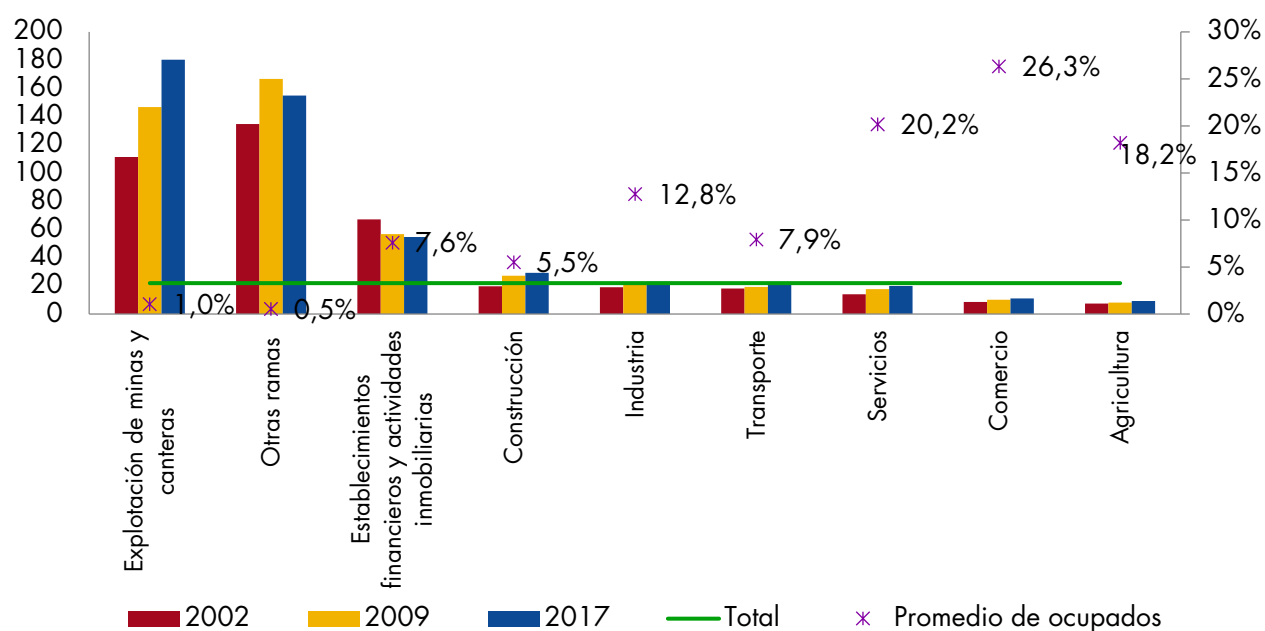
<sup>10</sup> Para el cálculo del promedio histórico total se tiene en cuenta también la rama de impuestos del PIB.



La Figura 11 muestra el resultado de hacer este cálculo para todos los sectores y el producto medio nacional promedio para el periodo 2002-2017. Los que tienen un mayor aporte medio por trabajador a la producción son explotación de minas y canteras; y establecimientos financieros y actividades inmobiliarias. Históricamente, estos dos sectores han concentrado menos del 10 % de la población ocupada del país. A pesar de emplear solo un décimo de la oferta laboral, representan un 27 % del producto.

Los tres sectores con el nivel de producto medio más bajo concentran en promedio el 60 % de los ocupados entre 2002 y 2017, y además aportan el 35 % del producto nacional; estos son: servicios, comercio y agricultura. Se debe resaltar la tendencia creciente que han demostrado en los últimos años, a pesar de que sigan por debajo del promedio de la totalidad del producto medio. Por lo anterior, el Gobierno nacional ha puesto énfasis en mejorar las condiciones de aquellos trabajadores empleados en dichos sectores (véase el documento de desarrollo social del campo, salud y formación de capital humano). El efecto de que la productividad media aumente en estos sectores sería significativo y podría generar un importante dinamismo en la economía.

Figura 11. Producto medio por sector (2002, 2009 y 2017) y promedio de la participación del total de ocupados (2002-2017). (Millones de pesos constantes de 2005)



Fuente: cálculos del DNP con datos del DANE.

### 3.2 La PTF: énfasis en aumentar la productividad del sector privado

La PTF recoge las mejoras en procesos de producción atribuibles a aumentos en eficiencia e innovación. Una proporción importante de la PTF es definida a partir de las mejoras de los procesos en el ámbito empresarial; de ahí que las principales líneas de política para aumentar la PTF se enfoquen en disminuir las distorsiones que enfrenta el sector privado, dotar con bienes públicos transversales necesarios y fomentar la formalidad (ver documentos sobre productividad e internacionalización de la economía y formalización). Como señala Hulten (2001), la PTF es resultado de la formulación de la función de producción de Solow (1957), y corresponde a un factor que explica una parte del crecimiento económico no atribuible a la expansión de

los insumos de capital y trabajo<sup>11</sup>. Dada la metodología utilizada, la PTF recoge también los efectos de aumentos en producción debidos a mejoras en calidad del capital y en inversiones en capital humano.

La política pública puede incidir en la PTF de diferentes maneras. Por una parte, la formalización laboral y empresarial a escala microeconómica redundan en aumentos productivos a escala macroeconómica. Las empresas formales, dado su mayor acceso a los mercados financieros, tienen mayores posibilidades de realizar inversiones productivas y crecer. A medida que estas empresas entran al mercado de crédito, y las entidades bancarias y de financiamiento pueden evaluar su potencial e identificar cuáles son las más eficientes para ser beneficiarias de préstamos<sup>12</sup>.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018), el tamaño de las empresas también está altamente relacionado con su aporte a la productividad. Las empresas grandes pueden acceder al mercado internacional y exportar su producción; Bernard y Jensen (1999), así como Wagner (2007), demostraron que existe una relación muy fuerte entre la capacidad de exportar y los grados de productividad en la escala micro de las empresas. Así mismo, las empresas grandes tienen mayor facilidad para absorber nuevas técnicas que aumenten sus grados de productividad y suelen invertir en tipos de capital que las hace más eficientes. La formalización, entonces, no solo permite el acceso a mercados financieros, sino que es también requisito para que una economía pueda contar con varias empresas grandes que jalonan aumentos en la PTF.

Otro factor que impacta este indicador son las mejoras en gestión por adopción de tecnologías más eficientes. Aghion y Howitt (1992) han resaltado la importancia que tiene la innovación tecnológica, la destrucción creativa y la acumulación de conocimiento sobre la productividad agregada de la economía. En particular, se espera que la creación de tecnología en el país, o la adopción de tecnologías importadas, aumenten la capacidad productiva del aparato nacional. Ello resalta un gran reto para la región latinoamericana: según señala el BID (2018), esta presenta graves falencias en innovación, debido a su bajo nivel de inversión en este sector, así como por una adopción de tecnologías bastante inferior a la de las economías desarrolladas<sup>13</sup>.

Por último, otro componente que afecta la PTF —debido a la dificultad de incluirlo en la función de producción— corresponde a la calidad de las inversiones en capital físico. Esta se refiere al impacto agregado diferencial que implica invertir en cierto tipo de bien de capital sobre una inversión alternativa.

### 3.2.1 La evolución de la PTF en Colombia

La Figura 12 muestra que Colombia ha tenido un comportamiento altamente inestable en la PTF. En promedio, la productividad total de los factores para el periodo 1952-2017 correspondió a 0,83 p.p.<sup>14</sup>. Sin embargo, este promedio esconde una alta fluctuación; por ejemplo, pasó de 6 % en 2006 a un 3 % negativo en 2009. Las caídas dramáticas de productividad suelen darse en las épocas de desaceleración; las más

<sup>11</sup> El cálculo de DNP de la PTF parte de asumir esta productividad como un factor residual de la producción que se obtiene al restar las tasas de crecimiento del capital y el trabajo, ponderadas por su porcentaje de participación del crecimiento total del producto. De manera resumida, para obtenerla, se asume que la producción de la economía agregada se comporta como una función Cobb-Douglas, con rendimientos constantes a escala. A partir de los datos de producto interno para sectores institucionales, se calcula la participación del trabajo como el porcentaje de la producción destinado a remunerar a los trabajadores (ingreso mixto + remuneración de asalariados). Con este dato, se toma —por el supuesto de retornos constantes y función Cobb-Douglas— la participación del capital como 1-participación trabajo. Se calculan las variaciones de los stocks de capital y trabajo, y se restan —ponderadas por su participación— de la tasa de crecimiento del PIB. El residuo no explicado por capital o trabajo corresponde a la PTF.

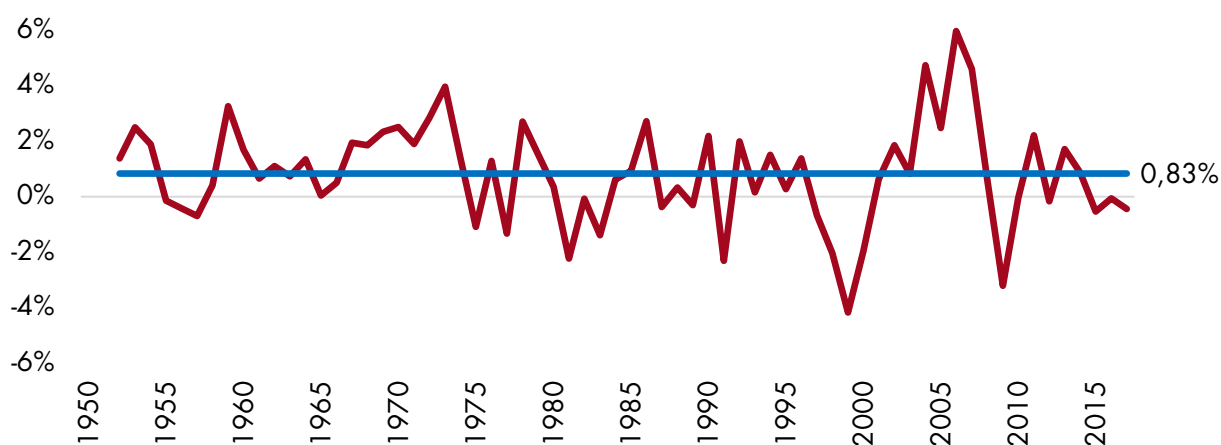
<sup>12</sup> Esto se ve con más detalle en el capítulo correspondiente sobre formalización.

<sup>13</sup> El tema se trata en más detalle en los capítulos de política de CTI y productividad, internacionalización y competitividad de la economía.

<sup>14</sup> Dada la diferencia en metodologías, el promedio que The Conference Board informa para 1960-2016 (0,03) es mucho menor que el de la metodología DNP, de 0,83.

significativas fueron la crisis económica de finales de los años noventa y el choque por la crisis financiera internacional en 2008. Para el periodo 2002-2017 se cuenta con información de PTF trimestral. La figura 13. PTF trimestral y promedio del periodo 2002-2017 muestra que el promedio para el periodo 2002-I a 2018-I<sup>15</sup> se encuentra ubicado en 1,32 %. Esta serie también presenta volatilidad, y sus periodos de mayor aumento o reducción se corresponden con los mencionados anteriormente.

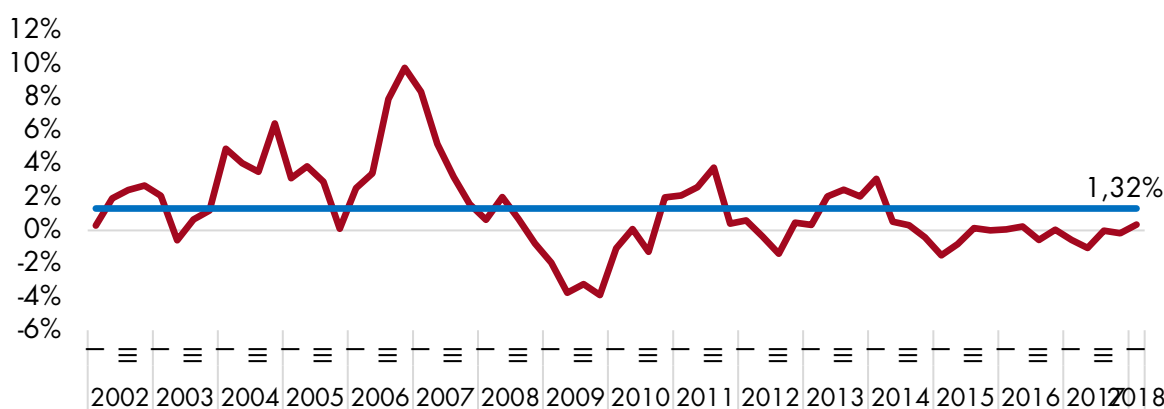
Figura 12. Evolución de la PTF de Colombia en 1952-2017



Fuente: datos del DANE con cálculos del DNP.

El análisis por décadas de la Figura 14 expone que, al igual que como lo demuestran los datos de *The Conference Board*, gran parte del crecimiento económico del país se ha debido a expansión de los factores (trabajo y capital) y no a productividad. Si bien la PTF ha sido positiva en la mayoría de las décadas, el trabajo, seguido por el capital, han sido los principales componentes del crecimiento. La década de los noventa es la única que presenta resultados negativos de crecimiento en PTF.

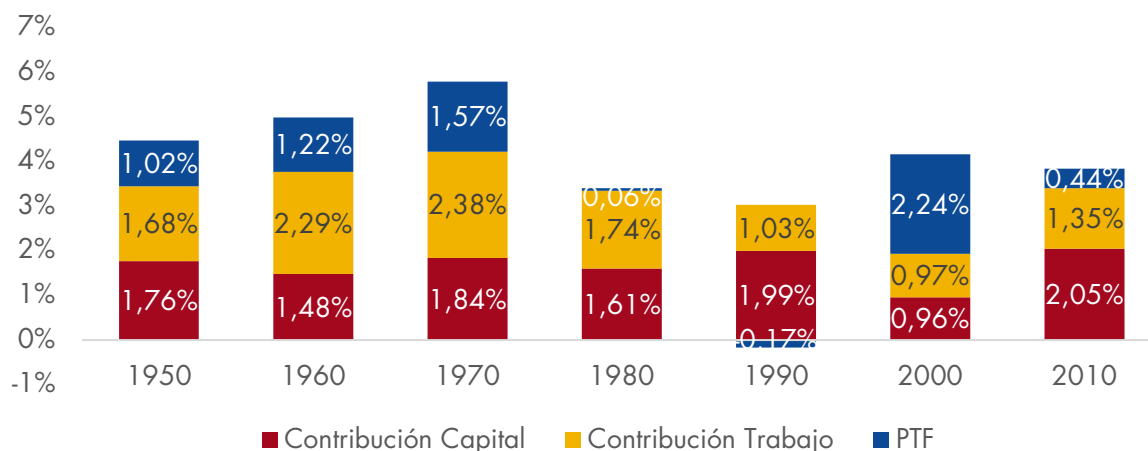
Figura 13. PTF trimestral y promedio del periodo 2002-2017



Fuente: datos del DANE con cálculos del DNP.

<sup>15</sup> Para el cálculo del primer trimestre de 2018 se utilizó una tasa única de depreciación de 0,93 % sobre el stock total de capital a 2017, debido a la falta de disponibilidad de información desagregada de inversión por tipo de bien. Esta tasa es el promedio del período 2002-2017 calculada como la variable  $\delta$  en la ecuación  $K_1 + FBKF - \delta K_1 = K_2$

Figura 14. Contribución al crecimiento de trabajo, capital y PTF por décadas para Colombia



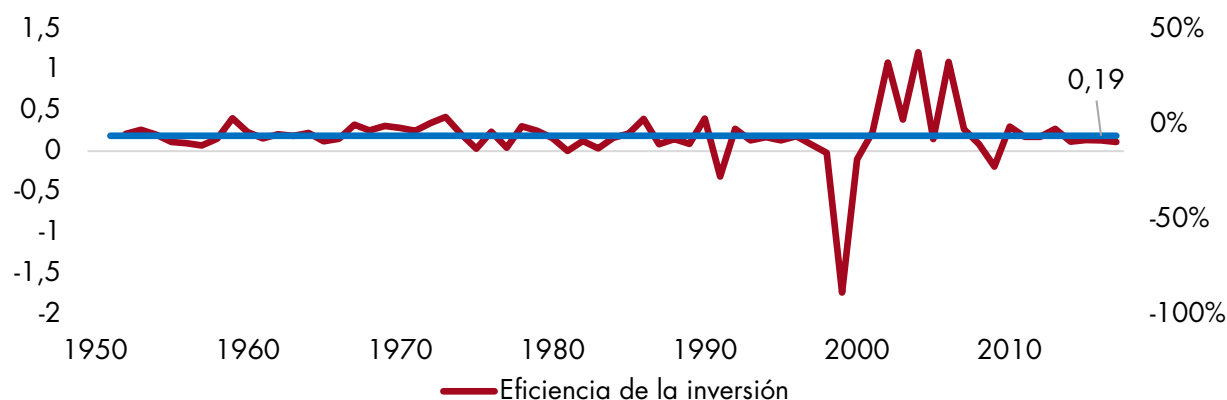
Fuente: datos del DANE con cálculos del DNP.

### 3.2.2 La eficiencia de la inversión y la PTF

Un componente importante de la productividad corresponde a la calidad de la inversión: no todas las inversiones son igualmente productivas en el tiempo o entre sectores. En aras de medir el impacto, se calculó la eficiencia de la inversión (EI) a partir del BID (2018). Este indicador mide el aumento del producto neto del trabajo como resultado de la inversión neta. Así, la EI se puede interpretar como en qué porcentaje aumenta la producción —sin tener en cuenta el factor trabajo— como resultado de invertir 1 % del producto en capital. La Figura 15 contiene los resultados.

En promedio, para el periodo 1952-2017, aumentar la inversión en 1 % incrementó el producto neto del trabajo en 0,19 %. Dicho nivel es relativamente bajo, ya que, como muestra el BID (2018), el mismo promedio para Asia emergente fue de 0,28 % en las últimas cinco décadas. Aunque en principio la diferencia no parezca grande, esta magnitud genera impactos significativos en el largo plazo. En un escenario contrafactual de dicha entidad, si la región latinoamericana hubiera tenido dichos niveles de eficiencia en la inversión, el PIB real del 2018 habría sido dos veces mayor al observado.

Figura 15. Eficiencia de la inversión en Colombia (1952-2017)



Fuente: cálculos del DNP.

### 3.3 La productividad pública: la importancia de mejorar la eficiencia y efectividad del Gobierno

Además de las medidas tradicionales de la literatura, el DNP realizó un estimativo de la productividad del sector público. Las instituciones del Estado cuentan con unos recursos monetarios obtenidos por tributación, deuda pública o rendimientos, y producen una canasta de bienes y servicios, como seguridad, educación, salud o infraestructura de transporte. Un objetivo sería que la administración pública fuera capaz de proporcionar bienes de la mayor calidad con el costo unitario más bajo posible.

La metodología desarrollada por el DNP tiene como fundamento la propuesta hecha por McKinsey Center for Government (2017), que busca establecer la relación entre la eficiencia y la efectividad de la provisión de un bien público. La eficiencia se refiere a la cantidad de insumos financieros utilizados para proveer una unidad del bien, y la efectividad tiene que ver con su calidad. Una mejora de productividad pública implicaría ser capaz de incrementar la efectividad sin afectar la eficiencia.

A pesar de la importancia del Gobierno nacional en la economía<sup>16</sup>, el análisis de productividad tradicionalmente ha ignorado la capacidad de las entidades del Estado de convertir recursos en bienes y servicios para la comunidad. Como muestra McKinsey (2017), el sector privado provee cada vez más bienes y servicios de mejor calidad a costos bajos. Esto ha aumentado las expectativas de la ciudadanía respecto a lo que reciben de sus gobiernos, y, por tanto, es pertinente cuantificar la capacidad productiva del Estado.

Incrementar la productividad pública produce ganancias importantes para la sociedad: los ciudadanos tienen acceso a bienes y servicios de mejor calidad y el gobierno obtiene ahorros al reducir el costo unitario de proveer dichos bienes. Para mejorar la productividad pública, el sector público tendrá que hacer mejoras en gestión, procesos y adopción de nuevas tecnologías<sup>17</sup>.

#### 3.3.1 Una medición de la productividad pública para Colombia

Una mejora en productividad en el sector público consiste en ser capaces de proveer bienes de mayor calidad a un costo unitario igual o menor al del periodo anterior. Para este fin, hace falta primero precisar, en términos operativos, cómo se miden estas dos dimensiones de la productividad pública.

Para especificar la eficiencia, se requieren dos indicadores: 1. la cantidad de recursos invertidos en la provisión de un bien en pesos constantes (*input*), y 2. la cantidad de bien provisto o de personas beneficiadas por el servicio (*output*). De esta forma, la eficiencia corresponderá a la razón entre *input* y *output*. En segundo lugar, efectividad no es más que la calidad con la que se presta el bien o servicio respectivo. Por esta razón, la métrica de dicha variable es un indicador estándar de calidad de los sectores analizados en este documento (tabla 1). Por último, en la tabla 2 se presentan todos los indicadores utilizados en el análisis.

<sup>16</sup> Que en Colombia representa casi el 20 % del producto interno en términos de gasto.

<sup>17</sup> Algunas de las áreas en las que según McKinsey (2017) el Gobierno debe trabajar para conseguir este objetivo son: inversión en sistemas tecnológicos y big data, el desarrollo de los recursos humanos, la mejora en la capacidad comercial y de mercadeo de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, así como en sus funciones financieras y de administración de los recursos monetarios.

Tabla 1. Sectores y temas de la medición de productividad del Gobierno

Sector	Tema
Agricultura	Restitución de tierras
	Vivienda de Interés social rural
Defensa	Seguridad
Educación	Educación básica, media, y Educación superior
Hacienda	Recolección de impuestos
Justicia	Funcionamiento del sistema carcelario
Rama judicial	Funcionamiento del sistema judicial
Relaciones exteriores	Control migratorio
Salud	Calidad del sistema de salud
TIC	Redes de internet
Transporte	Transporte marítimo
	Transporte aéreo
Vivienda	Efectividad de programas de vivienda

Fuente: DNP

Para observar la relación de efectividad y eficiencia, se realiza una figura de dispersión que permite observar en el eje horizontal el costo unitario del bien seleccionado para el sector, y en el eje vertical, el indicador de calidad. Así, en cada figura de productividad se presentan los resultados para los años disponibles y se resumen, y la trayectoria entre el año inicial y final del lapso seleccionado.

Hay cuatro trayectorias posibles. En la primera, aumenta el gasto unitario en el bien, pero la efectividad no mejora o empeora; este claramente es el escenario menos deseable. En la segunda, aumenta el gasto y aumenta la calidad del bien; si esto fue positivo o negativo dependerá de cada sector y del grado inicial de inversiones. En el tercer escenario, disminuye el gasto unitario, pero empeora la calidad; esto también resulta subóptimo: no es deseable empeorar la prestación de servicios del Estado por ahorrar recursos. Por último, se podría observar que se reducen costos unitarios y mejora la calidad del bien; este sería el escenario virtuoso y la trayectoria deseable para todos los sectores<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Dado que la inversión pública toma tiempo en materializarse en bienes y servicios, se toma un rezago entre la medida de eficiencia y la de efectividad. Se tomó una diferencia de un año entre el costo unitario y el indicador de calidad.



Tabla 2. Indicadores por tema

Tema	Input	Output	Outcome
<b>Redes de internet</b>	Presupuesto de inversión del sector	Conexiones a internet de banda ancha superiores a 10 Mbps	Velocidad promedio de la red de internet
<b>Vivienda de Interés social rural</b>	Inversión en vivienda de interés social rural	Número de viviendas entregadas	Déficit de vivienda cuantitativo rural
<b>Restitución de tierras</b>	Inversión total en restitución de tierras	Número de hectáreas con sentencia restitutiva	Número de desplazados por cada 100.000 habitantes
<b>Educación primaria y secundaria</b>	Gasto total en educación básica y media	Matrícula oficial	Pruebas PISA
<b>Educación superior</b>	Gasto en educación superior pública	Matrícula oficial	Índice IPES
<b>Calidad del sistema de salud</b>	Gasto total en salud	Población cubierta	Índice compuesto de salud
<b>Programas de vivienda</b>	Inversiones de Fonvivienda en los programas de la política de vivienda	Número de viviendas de interés social nuevas urbanas iniciadas	Déficit cuantitativo de vivienda
<b>Transporte marítimo</b>	Inversión en infraestructura portuaria	Contenedores de carga exportada e importada per cápita	Medida del World Economic Forum de calidad de la infraestructura portuaria
<b>Transporte aéreo</b>	Inversión en infraestructura aeroportuaria	Toneladas de carga exportada e importada per cápita	Medida del World Economic Forum de calidad de la infraestructura aeroportuaria
<b>Recolección de impuestos</b>	Inversión de la DIAN	Total de población	Recaudo per cápita
<b>Control migratorio</b>	Recursos destinados a la apertura y fortalecimiento de puestos de control migratorio y en herramientas tecnológicas	Flujos migratorios por año	Tiempo del control migratorio en los diferentes puestos de control (aéreos, terrestres y marítimos)
<b>Funcionamiento del sistema judicial</b>	Presupuesto total (funcionamiento + inversión) en millones de pesos	Población del país	Índice de evacuación total
<b>Funcionamiento del sistema carcelario</b>	Presupuesto total (funcionamiento + inversión) en millones de pesos	Personas privadas de la libertad	Tasa de hacinamiento
<b>Seguridad</b>	Presupuesto del sector defensa (central) [input]	Población	Índice integrado de seguridad

Fuente: DNP

### 3.3.2 La productividad pública para diferentes sectores

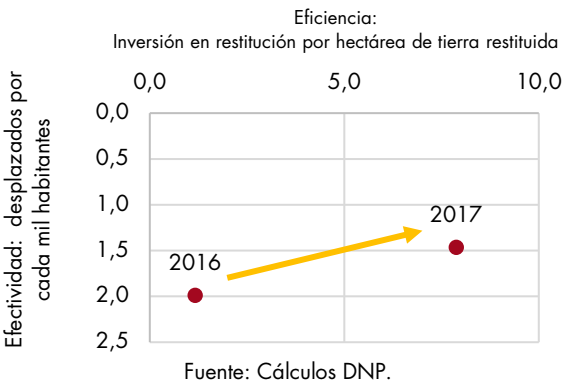
El resultado del análisis es positivo. Se encuentra que, para los periodos analizados, los bienes públicos lograron mejoras tanto en efectividad como en eficiencia en agricultura para la provisión de vivienda rural, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), transporte en sus modos marítimo y aéreo, vivienda y educación superior. Entre los bienes públicos que mejoraron su efectividad, pero no su eficiencia, están la restitución de tierras, la educación básica y media, la atención migratoria y la salud.

También se encontró que algunos sectores redujeron el gasto, pero empeoraron en calidad; estos fueron: defensa y hacienda. En el análisis efectuado, se encontró que la rama judicial redujo su eficiencia y efectividad. Las figuras 16 a 29 detallan los resultados del ejercicio para cada bien público. El análisis hecho es sucinto en tanto cada problemática se trata con mayor profundidad en los documentos de la temática respectiva.

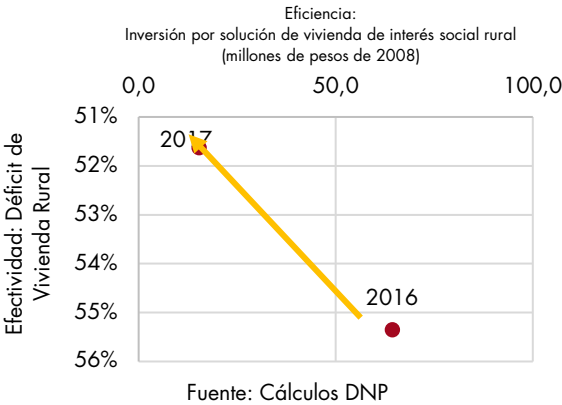
En la Figura 16 se muestra cómo el aumento en la inversión realizada por cada hectárea de tierra restituida dio resultados positivos en la disminución de personas desplazadas por cada 1.000 habitantes, al pasar de 2 en 2016 a 1,5 en 2017.

La Figura 17 muestra cómo entre el 2016 y el 2017 se logró reducir el déficit de vivienda rural, e incluso se presentó una reducción en las inversiones por unidad de vivienda proporcionada.

**Figura 16. Productividad del sector de agricultura (restitución de tierras).**



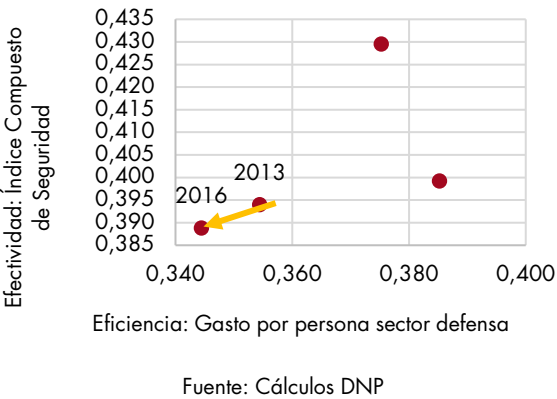
**Figura 17. Productividad del sector agricultura (vivienda de interés social rural)**



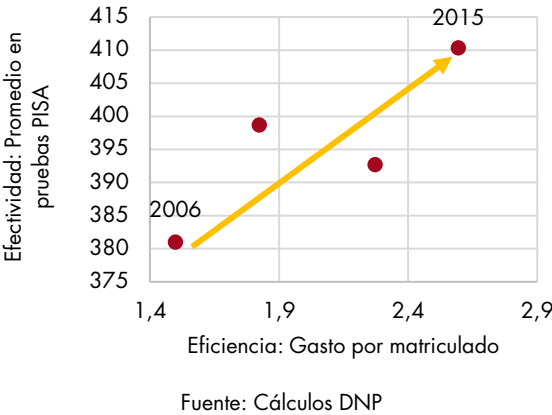
En la Figura 18 se evidencia que los años con mayor gasto por persona del sector se asocian con un mayor índice compuesto de seguridad. Entre 2013 y 2016, mejoró la eficiencia, pero la efectividad disminuyó ligeramente.

En la Figura 19 se observa que el gasto efectuado por el Gobierno por matriculado en educación básica y media pasó de 1,5 millones de pesos en 2005 a 2,6 en 2014. Esto permitió una mejoría en la calidad de la educación básica y media, medida como el promedio del puntaje en las pruebas PISA, al pasar de 381 a 410.

**Figura 18. Productividad del sector defensa (seguridad)**

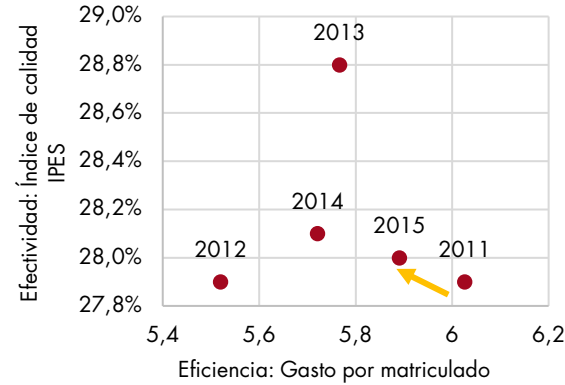


**Figura 19. Productividad del sector educación (básica y media)**



Como muestra la Figura 20, la productividad de la educación superior ha tenido una alta variación. Si bien en el 2013 se presentaron mejorías en el indicador de calidad del sector, esta mejora no se sostuvo en los años siguientes. En promedio, se observa que entre 2011 y 2015 la eficiencia y la efectividad aumentaron, pero solo de forma marginal.

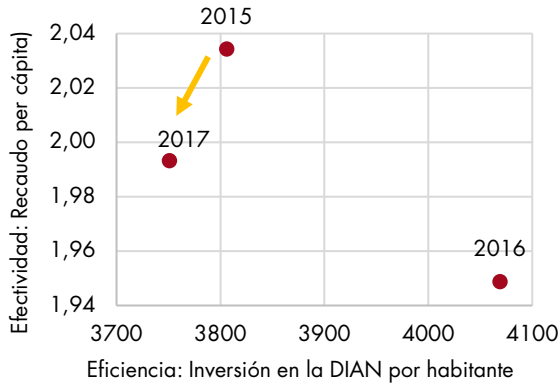
**Figura 20. Productividad del sector educación (superior)**



Fuente: Cálculos DNP

La Figura 21 muestra la productividad del sector hacienda (recaudo tributario). Si bien la inversión por persona de la entidad se redujo de 3.800 a 3.750 pesos por persona, también disminuyó ligeramente el recaudo per cápita, al pasar de 2,04 a 1,99 millones de pesos. Es decir, mejoró la eficiencia, pero no la efectividad. Vale aclarar, en todo caso, que este recaudo incluye también el aportado por parte de las empresas.

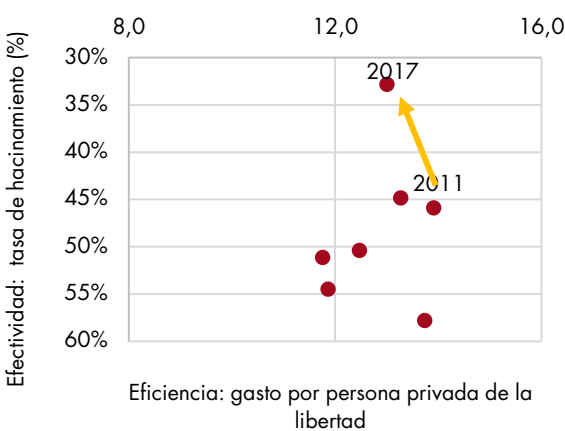
**Figura 21. Productividad del sector hacienda (recaudo tributario)**



Fuente: Cálculos DNP

En la Figura 22, se observa que tanto el gasto realizado por persona privada de la libertad como la tasa de hacinamiento han disminuido en este periodo. La última, en particular, pasó de 45 % a 33 %.

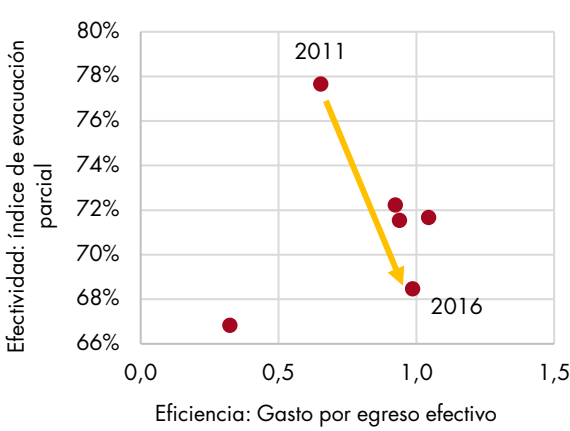
**Figura 22. Productividad del sector justicia (sistema carcelario)**



Fuente: Cálculos DNP

La Figura 23 muestra la productividad del sector rama judicial. Entre 2011 y 2016, la rama judicial desmejoró tanto en eficiencia como en efectividad. El gasto por egreso efectivo pasó de 0,65 millones de pesos a 1 millón de pesos, y a su vez el índice de evacuación parcial pasó de 78 % en 2011 a 68 % en 2016.

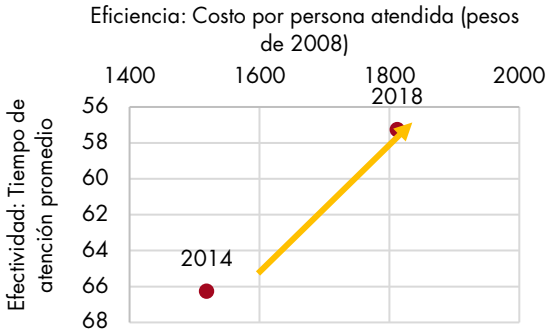
**Figura 23. Productividad del sector rama judicial**



Fuente: Cálculos DNP

La Figura 24 indica que el aumento del costo por persona atendida en puestos de control migratorio se vio reflejado en una disminución del 14 % en el tiempo de atención promedio, al pasar de 66 a 57 segundos. Es decir, mejoró la efectividad, pero desmejoró la eficiencia. Entre el 2014 y el 2018, el tiempo del proceso de emigración disminuyó en un 15 % (10,5 segundos) y el de inmigración, en 12 % (7,5 segundos).

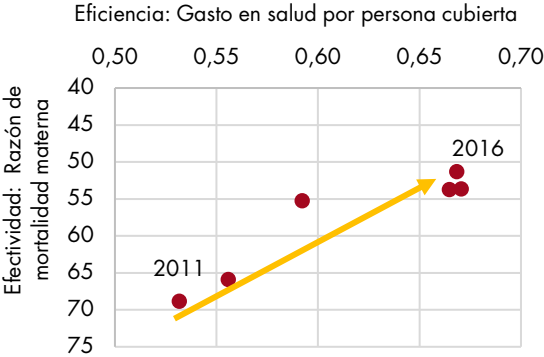
**Figura 24. Productividad del sector de relaciones exteriores (atención migratoria)**



Fuente: Cálculos DNP

Como muestra la Figura 25, el aumento del gasto en salud por persona cubierta —que pasó de ser 0,53 millones de pesos constantes de 2008 en el 2010 a 0,66 millones en 2015— permitió la disminución de la razón de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos; esta cayó de un nivel de 68,8 en 2011 a 51,2 en 2016.

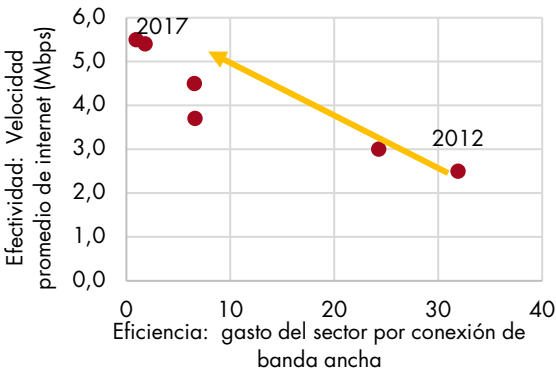
**Figura 25. Productividad del sector salud**



Fuente: Cálculos DNP

De acuerdo con la Figura 26, el sector de TIC muestra una trayectoria positiva tanto en eficiencia del gasto como en efectividad. En 2016 se invirtieron solo 0,9 millones por conexión, pero se observó una velocidad promedio observada de 5,5 Mbps en 2017. Esto significó un aumento en 120 % de la velocidad del internet, acompañada de una disminución en 97 % en el gasto visto por unidad de conexión de banda ancha.

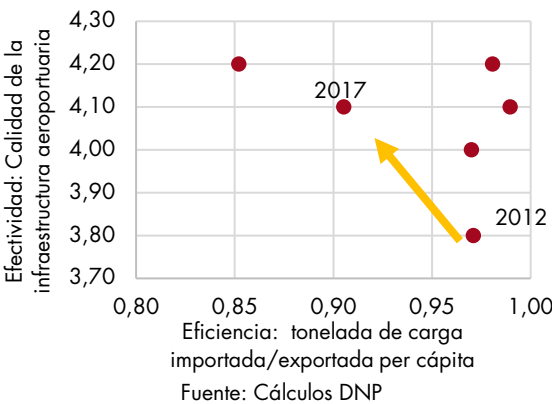
**Figura 26. Productividad del sector TIC (redes de Internet)**



Fuente: Cálculos DNP

En la figura 27 se observa que entre 2012 y 2017 hubo una mejoría tanto en eficiencia como en efectividad en materia de transporte aéreo. Entre un año y el otro se invirtió menos dinero por tonelada de carga (pasó de 0,97 millones a 0,91) y al mismo tiempo se mejoró la percepción sobre la infraestructura (pasó de 3,8 a 4,1 el índice).

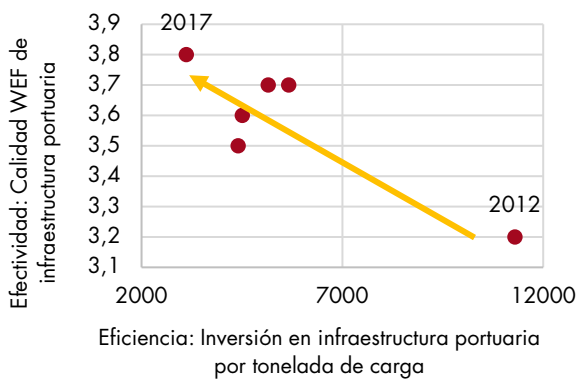
**Figura 27. Productividad del sector transporte (transporte aéreo)**



Fuente: Cálculos DNP

En la figura 28 se muestra que el sector de transporte marítimo vio mejoras importantes de productividad entre 2012 y 2017. En particular, se observa que entre 2012 y 2017 el indicador de calidad WEF subió de 3,2 a 3,8 para el transporte de mercancías en los puertos del país. Esto se logró con una inversión mucho menor por tonelada de carga.

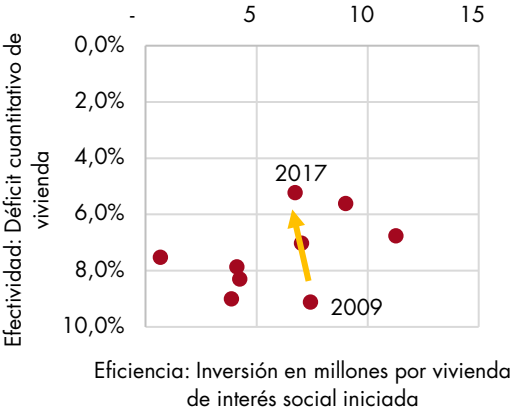
**Figura 28. Productividad del sector transporte (transporte marítimo)**



Fuente: Cálculos DNP

Por último, la figura 29 muestra que entre el 2009 y el 2017, el sector vivienda también presentó avances, tanto en eficiencia como en efectividad, aunque los segundos fueron mucho más significativos. Se pasó de un déficit cuantitativo de 9,1 a 5,2 %, mientras la inversión por vivienda de interés social disminuyó de 7,4 millones a 6,7.

**Figura 29. Productividad del sector vivienda**



Fuente: Cálculos DNP.

## 4 Visión de largo plazo: una Colombia próspera y sostenible a partir de mejoras continuas en productividad

Este documento mostró que el desempeño de Colombia en materia de productividad ha sido relativamente bajo. Desde 1952, el promedio de crecimiento de la productividad laboral ha sido de 1,4 %. A su turno, la PTF ha mostrado un aporte promedio al crecimiento de 0,83 p.p., lo que no ha sido suficiente para lograr los niveles de crecimiento sostenido que se observan en países asiáticos. Por último, en materia de productividad pública se observa que, si bien en los últimos años los sectores de TIC, transporte y vivienda, entre otros, han mejorado su eficiencia y efectividad, hay otros en los que las mejoras en calidad han ido acompañadas de mayores gastos por unidad de bien o servicio o viceversa.

Así pues, si bien los diferentes tipos de productividad muestran avances importantes en las últimas décadas, es claro que todavía hay un largo camino por recorrer y que se requiere poner un énfasis mucho más fuerte en este concepto.

Por ello, desde 2010, el Gobierno nacional, por medio del DNP, ha venido articulando las diferentes iniciativas de gobierno con miras a asegurar el crecimiento y desarrollo sostenibles. Estas se pueden entender a partir de una visión de largo plazo que engloba tres categorías de acciones puntuales: las que buscan fortalecer las capacidades individuales (relacionada con la productividad laboral), las que le apuntan a mejorar la productividad del sector público y las que abogan por impulsar la productividad en el sector privado (PTF). El éxito de esta visión se sopesa a la luz del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas a 2030. La figura 30 resume esta visión de largo plazo.

Figura 30. Visión de largo plazo para el desarrollo sostenible



Fuente: DNP.

Esta visión de largo plazo guiará entonces todos los artículos de este libro. En cada uno de ellos se aborda una de las temáticas estratégicas que se priorizaron en las administraciones del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018). Cada temática se analiza en tres partes: un diagnóstico de cómo se encontraba la situación a 2009 y cuáles eran los principales avances y retos de política pública; un resumen de las políticas y programas emprendidos entre el 2010 y el 2018, así como un balance de los resultados alcanzados por medio de ellos; y por último, una propuesta sobre cómo el próximo gobierno podría construir sobre lo construido para seguir avanzando entre 2018 y 2022.

Como se comprueba a lo largo de los capítulos de este libro, los últimos ocho años han traído avances significativos de orden económico, social y político. Colombia es hoy un país más seguro, próspero y dinámico; y a pesar de los retos que quedan por delante, la gente cuenta hoy con más oportunidades para mejorar su calidad de vida y vivir en paz. Para asegurar que esta senda de progreso continúe, se requiere entonces que los próximos gobiernos construyan sobre lo construido, haciendo las mejoras necesarias a las políticas, de acuerdo con evaluaciones objetivas y constantes de las acciones de gobierno.

El camino recorrido por el Gobierno nacional desde 2010 ha permitido que hoy la prosperidad y el desarrollo sostenible sean objetivos realizables. Estos documentos son, entonces, una guía para pensar el desarrollo sostenible como un objetivo común de todos los colombianos.



## 5 Referencias

- Abrigo, M. R., Lee, S. H., & Park, D. (2018). *Human Capital Spending, Inequality, and Growth in Middle-Income Asia. Emerging Markets Finance and Trade*, 54(6), 1285-1303.
- Aghion, P. & Howitt, P. (1992). *A model of growth through creative destruction. Econometrica*. 60, 323-351.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *La hora del crecimiento: Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe*.
- Bernard, A. B., & Jensen, J. B. (1999). *Exceptional exporter performance: cause, effect, or both?. Journal of international economics*, 47(1), 1-25.
- Black, S. E., & Lynch, L. M. (1996). *Human-capital investments and productivity. The American Economic Review*, 86(2), 263-267.
- Cabral, R., Mollick, A. V., & Saucedo, E. (2016). *Violence in Mexico and its effects on labor productivity. The Annals of Regional Science*, 56(2), 317-339.
- CELADE-CEPAL (2017) *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>
- Hulten, C. (2001) *Total factor productivity: A short biography. En Hulten C., Dean, E., Harper, M. (eds.) New developments in productivity analysis* (pp. 1-54). Chicago: University of Chicago Press.
- Kocourek, A., & Nedomelelová, I. (2018). *Three levels of education and the economic growth. Applied Economics*, 50(19), 2103-2116.
- McKinsey Center for Government (2017) *Government Productivity: Unlocking the 3.5 Trillion Opportunity. Discussion paper*. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-opportunity-in-government-productivity>.
- Parisi, M. L., Schiantarelli, F., & Sembenelli, A. (2006). *Productivity, innovation and R&D: Micro evidence for Italy. European Economic Review*, 50(8), 2037-2061.
- Schultz, T. W. (1961). *Investment in human capital. The American Economic Review*, 51(1), 1-17.
- Solow, R. M. (1957). *Technical change and the aggregate production function. The review of Economics and Statistics*, 312-320.
- Strauss, J., & Wohar, M. E. (2004). *The linkage between prices, wages, and labor productivity: a panel study of manufacturing industries. Southern Economic Journal*, 920-941.
- The Conference Board (2018) *Total Economy Database*. Disponible en <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/index.cfm?id=25667>
- Van Biesebroeck, J. (2008). *The sensitivity of productivity estimates: Revisiting three important debates. Journal of Business & Economic Statistics*, 26(3), 311-328.
- Wagner, J. (2007). *Exports and productivity: A survey of the evidence from firm-level data. The World Economy*, 30(1), 60-82.

## MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA

### Capítulo 1

# Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: delimitando la senda hacia la prosperidad

## Resumen ejecutivo

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible fueron precedidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): una amplia agenda social desarrollada entre 2000-2015 en donde Colombia tuvo un alto nivel de cumplimiento. El Gobierno del presidente Santos recibió la agenda ODM en 2009 con un avance del 77 % y le dio un nuevo impulso para alcanzar en 2015 un avance promedio del 87 % en el cumplimiento de las metas trazadas. De los 50 indicadores planteados para medir avances, se registró un cumplimiento superior al 92 % en 33 indicadores y superior al 80 % en 8 indicadores.

De cara a la nueva agenda de desarrollo Post-2015, Colombia se consolidó como líder en el proceso de adopción e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Prueba de ello son: los aportes hechos por el país a la arquitectura misma de la Agenda 2030 y varios de los principios que la rigen durante su fase de negociación en escenarios internacionales; la creación temprana de una institucionalidad intersectorial dedicada a la implementación de los ODS en el país; y la definición de una ruta de implementación a partir del CONPES para la implementación de los ODS en Colombia.

El principal reto del siguiente gobierno será el de adoptar esta agenda y acelerar su cumplimiento, particularmente a partir de su inclusión en el próximo Plan Nacional de Desarrollo. Además, es necesario avanzar en la articulación de cada una de las metas ODS con los planes y políticas sectoriales, profundizar la estrategia para la implementación de los ODS a escala territorial, poner en marcha la plataforma multiactor prevista en el CONPES ODS y establecer una estrategia de financiamiento de todas las fuentes con visión a largo plazo.

**Palabras clave:** Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivos de Desarrollo del Milenio, CONPES ODS.

## 1 Introducción

En septiembre de 2000, 189 países adoptaron la Declaración del Milenio, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas. De esta manera asumieron el compromiso de alcanzar en 2015 un conjunto de ocho objetivos orientados a solucionar los principales problemas del desarrollo en el ámbito global. Estos objetivos, denominados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ofrecieron a las naciones un discurso común y permitieron a los gobiernos plantearse metas específicas para facilitar su implementación, cuantificación y seguimiento. El balance de cumplimiento fue positivo en términos generales, por lo cual hubo consenso internacional sobre la conveniencia de construir una agenda de desarrollo más allá de 2015.

En junio de 2012 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), en la que se reconocieron los avances logrados en el marco de los ODM y se identificó la necesidad de ampliar la visión de desarrollo contemplada en la Declaración del Milenio. También se identificó la importancia de establecer metas más ambiciosas a escala mundial para mejorar la calidad de vida de la población y blindar los avances de los ODM para hacerlos irreversibles. Colombia desempeñó un papel protagónico en estas negociaciones al proponer la estructuración de la nueva agenda global alrededor de un nuevo conjunto de objetivos, de aplicación universal y orientados a la acción, que construyeran sobre los ODM, pero que ofrecieran una visión de desarrollo integral, balanceada en sus dimensiones económica, social y ambiental.

Las negociaciones intergubernamentales subsiguientes, con el apoyo de organizaciones internacionales y actores no gubernamentales, llevaron a la adopción unánime de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. En el centro de esta nueva agenda se incluyeron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas (Figura 1).

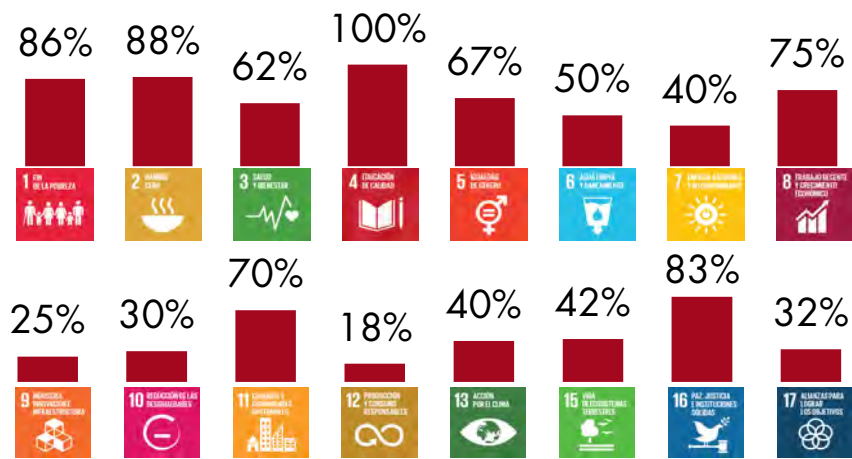
Figura 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas

Los ODS constituyen un elemento integrador de todas las agendas de desarrollo que actualmente adelanta el país, en particular la de paz y la de crecimiento verde. Como se indica la figura 2, los seis puntos del Acuerdo Final de Paz coinciden con 16 de los 17 ODS, de tal manera que la implementación de lo primero permitirá avanzar en lo segundo. Así mismo, la estrategia transversal de crecimiento verde y sus tres componentes, delineados por el PND 2014-2018, contribuyen de manera efectiva hacia el cumplimiento de los ODS (ver figura 3).

Figura 2: Porcentaje de metas de cada ODS relacionadas con el PMI



Fuente: Cálculos DNP

Figura 3: Crecimiento verde como estrategia para lograr los ODS



Fuente: DNP

Los ODS son entonces un marco que permite alinear de manera coherente acciones tanto públicas como privadas alrededor de un objetivo común, con visión de largo plazo. Estos armonizan los avances del país alrededor de cómo se concibe el crecimiento y el desarrollo sostenible y los medios para hacerlos realidad. Por tanto, estos deberán ser el rasero por medio del cual Colombia evalúa si realmente se está transformando Colombia en un país próspero y con desarrollo sostenible.

Por supuesto, esta visión transformadora plantea retos importantes. Para el caso de Colombia, los desafíos principales son: la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional para generar acciones transversales; la capacidad del Gobierno (en todos los niveles) para potenciar y cuantificar los avances de

las metas propuestas; la alineación de la agenda con los instrumentos de política territorial; y la coordinación de acciones con diferentes actores sociales.

Este documento describe entonces los avances y retos en esta materia. Se divide en 3 secciones, además de esta introducción. En la segunda, se hace un breve diagnóstico de los logros alcanzados frente a la Agenda ODM con corte a 2009. Posteriormente, se presentan los principales programas y logros alcanzados entre 2010 y 2018. Finalmente, se plantean los retos para el próximo cuatrienio de cara a seguir avanzando en la implementación de los ODS.

## 2 Diagnóstico

En el 2000, los 189 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas diseñaron una agenda que permitiera luchar contra la pobreza en sus diferentes expresiones. Esta apuesta se tradujo en los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que abordaron temas de reducción de la pobreza y el hambre, educación, equidad de género, mortalidad infantil, salud sexual y reproductiva, lucha contra el VIH y otras enfermedades tropicales, sostenibilidad ambiental y alianzas para el desarrollo.

En Colombia la implementación de los ODM fue una apuesta ambiciosa para la construcción de capital humano y la focalización de la inversión en los grupos más vulnerables de la población. Para llevarla a cabo, en 2005 se aprobó el CONPES Social 91 “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

Con corte a 2009, el país presentaba avances importantes en la mayoría de los objetivos (ver figura 4). El de mayor avance era el ODM 4, referente a reducir la mortalidad infantil, seguido por el ODM 7 que trata temas ambientales. En cambio, los que presentaban mayor rezago eran el ODM 3 – promoción de la igualdad de género – seguido por el ODM 1 que buscaba erradicar la pobreza extrema y el hambre, y el ODM 5 sobre salud sexual y reproductiva.

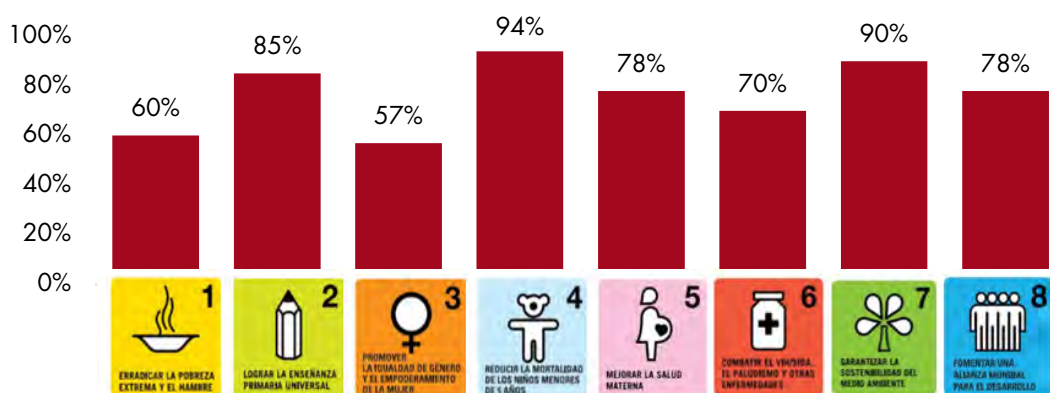
Con respecto al ODM 1, si bien desde 2002 el porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema mostraba una tendencia decreciente, el porcentaje de cumplimiento de las metas a 5 años del cierre estaba alrededor de un 50 %. Los principales rezagos se asociaban a los marcados niveles de pobreza en departamentos con una alta ruralidad como Chocó, La Guajira, Cauca, Sucre y Córdoba, que registraban niveles de pobreza superiores al 60 % de la población, así como retrocesos en la proporción de población en pobreza extrema en dichos departamentos.

A su turno, el ODM 3 presentaba pocos avances en la reducción de la brecha en la tasa de desempleo entre hombres y mujeres: inferior al 11 %. Entre 1996 y 2009 sólo se redujo en 0.4 p.p. la distancia en la empleabilidad entre ambos sexos. Los departamentos con más rezagos eran Nariño, Chocó y Cauca con brechas superiores a 27, 11 y 10 puntos porcentuales, respectivamente.

Finalmente, en lo referente al ODM 5, había incluso un retroceso en la tasa de embarazo adolescente. Entre 1990 y 2009 el porcentaje de mujeres entre 15 y 19 años en embarazo incremento en 52 %, al pasar de 12,8 % a 19,5 %. Entre las principales causas de esto, se identificaron la falta de un proyecto de vida realizable, la dificultad de las jóvenes para ejercer sus derechos sexuales y recibir información oportuna, el enfoque biológico de los programas de salud sexual existentes, la reducción en el tiempo de inicio de la actividad sexual, factores de conflictividad familiar y la falta de una acción articulada de los diferentes actores (DNP, 2011).



Figura 4. Porcentaje de cumplimiento en la agenda ODM a 2009.



Fuente: Cálculos DNP.

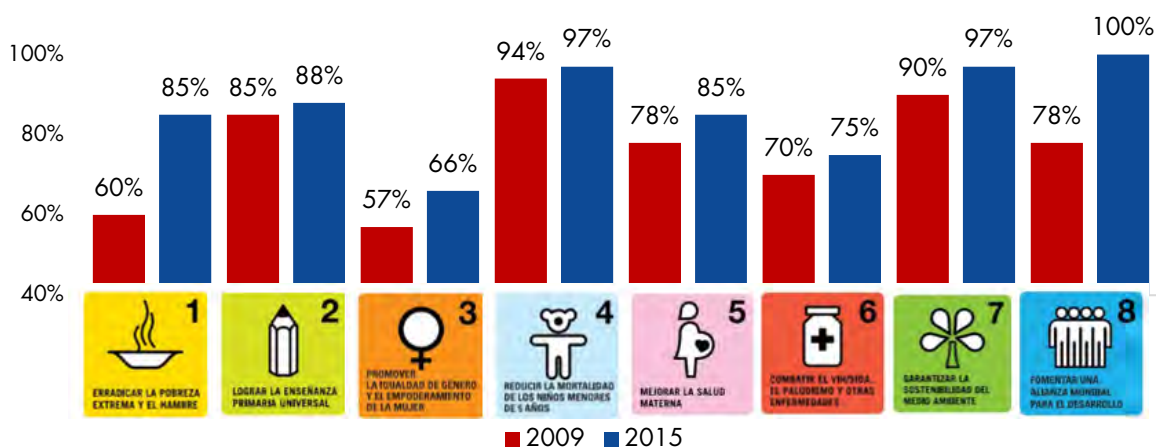
### 3 Lo construido (2010-2018)

#### 3.1 Balance de los ODM a 2015

En agosto de 2010, el nuevo Gobierno asumió el compromiso de seguir adelante con la ruta trazada por los ODM. Para ello, implementó acciones que se concentraron en garantizar la continuidad de la agenda, superar los obstáculos propios de los ciclos políticos y concentrar esfuerzos en impulsar temas prioritarios para este Gobierno o con bajo desempeño (DNP, 2011).

Como resultado de esta estrategia, el promedio general de cumplimiento de los ODM pasó de 77 % en 2009 a 87 % en 2015. Los aportes más significativos se presentaron en el ODM 1, en donde el porcentaje de cumplimiento pasó del 60 % en 2009 a 85 % en 2015; género (ODM 3) en donde el avance fue de 57 % a 66 % y ODM 8, sociedad para el desarrollo, cuyo incremento fue de 78 % a 100 % entre 2009 y 2015 (ver figura 5).

Figura 5. Porcentaje de cumplimiento en la agenda ODM a 2009 y 2015.











Fuente: Cálculos DNP.



Así pues, en términos generales el país alcanzó un balance positivo en el cumplimiento de los 8 objetivos. De los 50 indicadores planteados para medir el progreso de esta agenda, el país logró un cumplimiento superior al 92 % en 33 indicadores, y superior al 80 % en 8 indicadores (tabla 1). Al cierre de la agenda los logros más destacados estuvieron en el ODM 8 con logros significativos en materia de acceso de los ciudadanos las tecnologías de la información; el ODM 5 de mortalidad infantil en donde se logró grandes reducciones en la tasa de mortalidad en menores de 5 y 1 año; y el ODM 7 de sostenibilidad ambiental con mejoras en reforestación de bosques naturales y reducción de la proporción de la población en asentamientos precarios, entre otros. La tabla 1 identifica el balance final para los principales indicadores de cada ODM en los que se cumplió la meta.

Tabla 1. Meta y avance para los principales indicadores de ODS a 2009 y 2015.

ODM	Indicador	Meta 2015	2009	2015
	Pobreza monetaria	28,5 %	40,3 %	27,8 %
	Pobreza extrema	8,8 %	14,4 %	7,9 %
	Tasa de cobertura bruta en educación básica	100 %	109,44 %	101,5 %
	Años promedio de escolaridad (15-24 años)	10,63	9,17	9,78
	Brecha en la tasa de participación femenina (puntos porcentuales)	20	23,5	20,4
	Composición femenina del Congreso de la República (proporción de curules en Senado; curules en Cámara)	N. A.	(12;9) %	(23; 20) %
	Tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	17,73	21,89	18,73
	Tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año (por cada 1.000 nacidos vivos)	17,46	18,76	17,1
	Tasa ajustada por edad de mortalidad asociada con cáncer de cuello uterino (por cada 100.000 mujeres)	6,8	8	6,3
	Porcentaje de atención institucional del parto por personal calificado	95 %	98,44 %	99 %
	Prevalencia del VIH en población de 15 a 49 años de edad	< 1 %	0,59 %	0,2 %
	Cobertura de tratamiento antirretroviral	88,5 %	66,7 %	95,89 %
	Proporción de la superficie total protegida por el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)	6,6 %	6,1 % <sup>19</sup>	6,9 %
	Superficie reforestada (ha) <sup>20</sup>	276.000	306.059	408.134
	Usuarios de internet por cada 100 habitantes	60	48,4	78,93
	Número de computadores por cada 100 habitantes	23,8	14,7	34

Fuente: DNP

<sup>19</sup> Cifra para 2011.

<sup>20</sup> Meta acumulada.

Para la agenda post-2015 se identificaron grandes retos. Estos incluían, entre otros: llevar el progreso a niveles territoriales; cerrar la brecha entre las zonas urbanas y rurales; y seguir realizando esfuerzos para mejorar la equidad de género, particularmente en reducir las brechas de desempleo entre hombres y mujeres y equiparar sus salarios. Así mismo, se delineó la necesidad de avanzar en formalización laboral, impulsar la estrategia de prevención del embarazo adolescente, y fortalecer esfuerzos en prevención y atención temprana de VIH y otras enfermedades tropicales.

### 3.2 Proceso de negociación y adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Como se mencionó anteriormente, el proceso post-2015 fue el resultado de la convergencia entre dos procesos multilaterales: los ODM, enfocados en la erradicación de la pobreza, y el proceso de Río sobre desarrollo sostenible. La Cumbre Especial sobre los ODM, en septiembre de 2010, fue el escenario en el que se planteó por primera vez la necesidad de pensar en una nueva *agenda de desarrollo* posterior a 2015.

Desde 2011, el Gobierno de Colombia empezó a trabajar en la propuesta de lo que sería la nueva agenda de desarrollo después de 2015. De esta forma nació la idea de elaborar un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible. La intención fue promover una integración de los avances en la agenda ODM y lo concertado en las discusiones de Río para darles impulso y hacerlos más coherentes entre sí, al igual que proveer un marco general que hiciera palpable la interdependencia entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo. Estos objetivos se pensaron de manera ambiciosa y orientados a la acción, así como transformadores y de aplicación universal.

El proceso formal de definición de la agenda de desarrollo posterior al 2015 inició en la Cumbre de Río+20 en 2012. Con el apoyo de varios países, la propuesta de los ODS presentada por Colombia y Guatemala se posicionó, y se dio el mandato de crear un conjunto de ODS en el marco del Grupo Abierto de Trabajo (OWG). El OWG sesionó 13 veces entre marzo de 2013 y julio de 2014. En estas discusiones se creó el conjunto de 17 objetivos y 169 metas que la Asamblea General reconoció en su resolución A/RES/68/309 como la base principal para integrar los ODS en la Agenda de Desarrollo Post 2015.

Para la definición final de la nueva agenda, el secretario general de Naciones Unidas invitó a conformar un *panel de expertos de alto nivel* en donde participó la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia. En él se permitió el intercambio de visiones a escala global, y se consolidaron propuestas clave, como el principio de “no dejar a nadie atrás”, el sentido práctico de la nueva agenda, la necesidad de su orientación a la acción y su carácter transformador e incluyente. Este panel entregó su informe en mayo de 2013, con recomendaciones sobre la nueva agenda de desarrollo.

Así mismo, el Sistema de Naciones Unidas coordinó un proceso de consultas, con el fin de generar insumos para la construcción de esta agenda. Colombia fue elegida como uno de los países en los que se llevaron a cabo consultas nacionales con participación de la sociedad civil y comunidades locales. Estos diálogos fueron una serie de 21 reuniones llevadas a cabo en diferentes regiones del país.

La nueva agenda fue adoptada formalmente y por consenso a través de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/70/1. Este documento, titulado “Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”, tiene 4 componentes que se materializan, a su vez, en 17 objetivos y 169 metas para el desarrollo global: *declaración política, objetivos y metas de desarrollo sostenible, medios de implementación y alianza global, evaluación y seguimiento*. El periodo para la implementación es de 15 años.

El documento establece una visión común de desarrollo global como una prioridad en la agenda internacional. Se establecen objetivos y metas que buscan estimular y orientar las acciones en las esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas. La agenda promueve acciones ambiciosas y transformativas y, a diferencia de los ODM, reconoce la sostenibilidad de manera intrínseca y no como un objetivo aislado. Igualmente, reconoce la lucha contra la pobreza como el principal desafío de la humanidad y como requisito indispensable para el desarrollo sostenible (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015).

Igualmente, esta agenda reconoce su alto grado de ambición, así como las limitaciones propias de los gobiernos en su capacidad de acción para transformar la vida de sus poblaciones. De lo anterior se desprende la necesidad de la participación de todos los sectores de la sociedad, incluyendo el sector privado, la sociedad civil y la academia, para la efectiva implementación de las metas propuestas.

Por medio de la adopción de la Agenda 2030 en la Asamblea General de la ONU, Colombia expresó su voluntad política de avanzar hacia el desarrollo por medio de la incorporación de los 17 objetivos y sus metas en la agenda nacional. Esta voluntad se materializó en tres importantes avances en la implementación de los ODS: arreglos institucionales, la política para la implementación de estos, y el esquema de seguimiento y reporte.

### 3.3 Arreglos institucionales

Colombia fue pionera en la creación de una instancia gubernamental de articulación para la implementación de los ODS. En febrero de 2015, siete meses antes de su adopción formal, se expidió el Decreto 280, mediante el cual se creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta Comisión de alto nivel estuvo conformada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Medio Ambiente y los Departamentos Administrativos de la Presidencia de la República, Prosperidad Social, Estadísticas y Planeación; este último ejerciendo como Secretaría Técnica.

La Comisión, su Comité Técnico y la Secretaría Técnica han desarrollado las principales iniciativas transversales del Gobierno nacional para promover la implementación en el país. Las entidades de la Comisión han liderado el posicionamiento de los ODS en las diferentes agendas del Gobierno nacional, así como la socialización con los gobiernos territoriales y otros actores aliados.

Desde esta institucionalidad, se han liderado importantes iniciativas. Se incluyen: la articulación interinstitucional que llevó a la priorización de indicadores nacionales y definición de sus metas a 2030; el diseño de una política con lineamientos para la implementación de los ODS en el país, materializada en el CONPES 3918 que se trata más adelante; el avance en la política de datos abiertos y de la consolidación del sistema de seguimiento con la creación de la plataforma web para los ODS ([www.ods.gov.co](http://www.ods.gov.co)); la elaboración de insumos para la participación de Colombia en escenarios internacionales, así como la producción de los dos primeros reportes nacionales voluntarios presentados ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas en 2016 y 2018.

Adicionalmente, la Secretaría Técnica de la Comisión funge como punto focal para los ODS en todas las entidades del Gobierno nacional, al promover la coordinación de las acciones en el Gobierno, la identificación de agendas comunes y la generación de información e insumos técnicos para uso de todas las entidades que lo requieran.

Otro de los avances clave en materia de implementación temprana de los ODS fue su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014-2018”. Por medio del artículo primero de la

Ley 1789 de 2015 del Plan se hizo explícita la relevancia del concepto de desarrollo sostenible y la necesidad de articularlo con una visión de más largo plazo orientada por los ODS.

*Artículo 1: El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objeto construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno Nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación de largo plazo prevista por los Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) logró incorporar 92 de las 169 metas ODS entre sus acciones. Esta implementación temprana fue determinante para que la política pública respondiera de manera activa a esta agenda de desarrollo e iniciara su transición para alcanzar los Objetivos en el largo plazo.

El mismo ejercicio se replicó en los planes de desarrollo territorial (PDT), formulados por los nuevos gobernadores y alcaldes en 2016. Como parte integral del proceso de acompañamiento por parte del DNP a los nuevos mandatorios, se definieron los lineamientos específicos para la incorporación de los ODS en los planes locales. La difusión de estos lineamientos se realizó por medio del Kit Territorial<sup>21</sup>: una herramienta web concebida para dar apoyo técnico a todos los nuevos gobiernos territoriales, en la que se consolidaron las metodologías, herramientas y orientaciones para la gestión pública territorial.

Fruto de este trabajo y de la voluntad política de los mandatarios locales, los ODS pudieron ser incorporados en la mayoría de los planes de desarrollo local (departamentales y municipales). Un estudio realizado por el DNP mostró que al menos las 31 ciudades capitales y las 32 gobernaciones incorporaron en alguna medida los ODS. Si bien la incorporación de los ODS se evidenció en el 100 % de los planes analizados<sup>22</sup>, esta se dio en diferentes grados: de carácter general en 24 PDT, medio en otros 24 planes y alto en 15 de ellos<sup>23</sup>.

### 3.4 Política para la implementación de los ODS

El logro más importante que deja este Gobierno es el diseño de una política que marca la hoja de ruta para la implementación de los ODS en el país. El documento CONPES 3918 “Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia”, aprobado el 15 de marzo de 2018. Este documento estableció una visión de país a largo plazo a partir de la priorización de un conjunto de indicadores y metas para medir los logros del país frente a la agenda. Además, diseñó una guía para avanzar en un plan de fortalecimiento estadístico; incorporó el principio de inclusión de “no dejar a nadie atrás” con un lineamiento de trabajo territorial; y promovió el principio de integralidad al lograr reflejar la necesidad de arreglos intersectoriales al interior y fuera del Gobierno para el cumplimiento de la agenda.

En particular, se destaca el enfoque innovador en la creación del sistema de seguimiento y reporte (lineamiento uno). Por un lado, ante la amplitud de la agenda y la necesidad de priorizar para avanzar en la implementación, el país apuesta por 16 metas trazadoras, una por ODS, escogidas por su potencial de jalonar de manera directa o indirecta avances en el Objetivo al cual pertenecen (figura 6). Cada una de

<sup>21</sup> Disponible en el Portal Territorial de Colombia: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/>.

<sup>22</sup> La metodología implementada comprendió las siguientes fases: 1. identificación del compromiso político con los ODS en el PDT; 2. identificación de la inclusión de los ODS en los componentes estratégicos del PDT (visión, pilares, objetivos, programas), y 3. análisis y síntesis de los resultados.

<sup>23</sup> Incorporación general: mención a los ODS en al menos una sección del plan (diagnóstico, componente estratégico, plan de inversiones). Incorporación media: inclusión de los ODS en más de una sección del PDT, y relación con ejes o dimensiones de este. Incorporación alta: inclusión de los ODS en diferentes secciones del PDT, y asociación explícita de los ODS con los programas, subprogramas, metas o indicadores del plan.

estas metas además presenta una propuesta de regionalización diseñada con un enfoque de cierre de brechas que busca saldar una de las grandes deudas de los ODM: avanzar de manera significativa en las áreas rurales. A estas metas le acompañan una batería de 156 indicadores que cubren 82 metas priorizadas, cada uno de ellos con una meta concertada a 2030.

Adicionalmente, el esquema de seguimiento identificó las responsabilidades institucionales del Gobierno nacional para la implementación de los ODS, con un enfoque intersectorial: para cada una de las metas, se identificó la entidad que debe liderar y coordinar la acción del Gobierno (entidad líder), y las entidades que deben participar en las estrategias para el cumplimiento de cada una de las metas (entidad acompañante). Este es un elemento clave para generar compromiso por parte de las entidades con las metas en las cuales deben trabajar y para avanzar en el principio de integralidad promovido por Naciones Unidas.

Uno de los principales aprendizajes de la agenda ODM fue la necesidad de contar con estadísticas de calidad para la toma de decisiones. En esa medida Colombia enfrenta el reto de mejorar sus estadísticas nacionales y cerrar vacíos de información en nuevos temas que propone la agenda 2030. Para ello, el CONPES establece un Plan de Fortalecimiento Estadístico liderado por el DANE para avanzar en la producción de estadísticas nacionales y fortalecer la producción de estadísticas territoriales. Esto lo debe hacer articulándose en un plan a 5 años (Plan Estadístico Nacional) con las entidades que hacen parte del Sistema Estadístico Nacional, el Sistema de las Naciones Unidas en Colombia y las entidades territoriales.

El principio de inclusión “no dejar a nadie atrás” establece la necesidad de avanzar en políticas con enfoque territorial para asegurar el beneficio de las poblaciones más rezagadas. Además de establecer la regionalización de metas para las 16 apuestas trazadoras y propender por un avance en el desarrollo de estadísticas territoriales, el documento CONPES también cuenta con acciones concretas para que los ODS se conviertan en una realidad en las ciudades, municipios y regiones del país. Para ello, se establecieron las medidas por parte del Gobierno nacional para generar conocimiento y apropiación de la agenda en las entidades territoriales. Así mismo, propuso medidas para apoyar sus capacidades de planeación, implementación y monitoreo.

Por último, reconociendo la importancia de la participación de todos los sectores de la sociedad, se establecieron las estrategias necesarias para promover su movilización alrededor de la Agenda 2030. Específicamente, se estableció una *plataforma multi actor*: un espacio formal de diálogo e interlocución con representantes de otros actores y sectores de la sociedad colombiana, cuyo objetivo principal es la alineación de esfuerzos para avanzar hacia el desarrollo sostenible. De igual manera, se crearon los mandatos para avanzar en la concreción de alianzas para el financiamiento, la movilización y el conocimiento de los ODS.



Figura 6. Metas trazadoras del CONPES ODS



Fuente: DNP.

### 3.5 Iniciativas en marcha

Adicional a lo anterior, la Secretaría Técnica de la Comisión se encuentra actualmente desarrollando tres iniciativas transversales para apoyar la implementación de los ODS. Estas acciones complementan los mandatos del CONPES ODS, y constituyen elementos innovadores que el país incluirá en el Reporte Nacional Voluntario que se presentará ante el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en 2018.

La primera de ellas buscar vincular al sector privado en la identificación de aportes desde sus empresas al cumplimiento de la agenda. Se encuentra en curso una iniciativa en alianza con el sector privado y con el apoyo del *Global Reporting Initiative* (GRI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para medir y visibilizar la contribución de las empresas a los ODS. Por medio de este proyecto, se busca recolectar información individual de las empresas interesadas; compilar, agregar y analizar la información recolectada de tal forma que se evidencien los esfuerzos de las empresas para el cumplimiento de los ODS; y establecer una metodología para la recolección, sistematización y procesamiento periódico de información del sector privado para el cumplimiento la Agenda.

La segunda iniciativa busca avanzar en el rastreo de fuentes de financiamiento por ODS. El CONPES ODS estableció la necesidad de diseñar una estrategia de financiamiento y presupuestación para alcanzar estos objetivos. Como punto de partida se está implementando una herramienta de rastreo, recolección y sistematización de información presupuestal utilizando analítica de datos (*big data*). Esta permitirá identificar y cuantificar los recursos públicos que contribuyen al cumplimiento de los ODS para las diferentes fuentes de funcionamiento e inversión. La información que resulte de este ejercicio permitirá construir un panorama inicial de cómo se están distribuyendo los recursos públicos entre los ODS, al igual que facilitará la articulación del presupuesto de inversión ODS y las metas ODS fijadas por el CONPES. Este esquema incorpora las siguientes fuentes:

- Presupuesto General de la Nación, sistemas de información: SIIF, SUIFP.
- Sistema General de Regalías, sistema de información: SUIFP-SGR.
- Recursos Territoriales-SGP, sistemas de información: FUT, SIEE.
- Recursos de cooperación internacional, sistema de información: Cíclope.

La metodología de análisis de proyectos permite clasificarlos por ODS a partir de métodos de analítica de texto (procesamiento de lenguaje natural y minería de texto). Así, se identifican patrones o estructuras basados en las características definidas en cada objetivo, y se determinan las reglas de clasificación que mejor desempeño ofrecen en la evaluación de los documentos y su respectiva correspondencia con cada ODS.

La tercera iniciativa se desarrolla en el marco de la presentación del Informe Nacional Voluntario y consiste en el desarrollo de diálogos regionales sobre los ODS objeto de reporte (6,7,11,12,15). Con el fin de visibilizar el involucramiento de diferentes actores de la sociedad en la implementación de los ODS y resaltar la importancia de las alianzas, el Gobierno nacional, con el apoyo del PNUD y el gobierno de Suecia, está adelantando cinco diálogos regionales con diferentes actores que implementan proyectos que apoyan el cumplimiento de los ODS. Esta iniciativa responde al lineamiento 4 del CONPES ODS: interlocución y promoción de alianzas con actores no gubernamentales, así como a la necesidad de llegar a todos los territorios, incluyendo los más apartados del país. Las discusiones en estos encuentros se documentan para extraer lecciones aprendidas y retos afrontados, y para examinar el impacto en la calidad de vida de los beneficiarios e interrelaciones con otros ODS, en las siguientes iniciativas.

Los resultados de estos diálogos permitirán fortalecer la estrategia de involucramiento de actores no gubernamentales, ofrecer visibilidad de los esfuerzos de organizaciones no gubernamentales y comunidades locales, y obtener insumos para el Reporte Nacional Voluntario que el Gobierno de Colombia presentará este año en el Foro Político de Alto Nivel.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Articular los planes, programas y políticas sectoriales con la Agenda 2030, con enfoque intersectorial

Para poder alcanzar las metas fijadas para el país, se requiere articular las políticas, planes e instrumentos sectoriales con la Agenda 2030 en los próximos gobiernos. El principal paso será articular las prioridades definidas para los ODS con el próximo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En este sentido, las nuevas bases del Plan Nacional de Desarrollo deberían contener los indicadores y metas ya establecidos por esta agenda. De esta forma se promovería la priorización de los programas y proyectos de inversión que estén alineados con los ODS.



Otro elemento central para la materialización de esta agenda es la formulación y ejecución de los Planes de Trabajo ODS para los 17 objetivos y 23 sectores definidos por el CONPES. El DNP cuenta el diseño de la metodología de trabajo para el desarrollo de estos planes, los cuales tienen tres objetivos centrales: 1) identificar el estado actual del cumplimiento de los ODS para usarlo como punto de partida; 2) construir un insumo para la priorización de programas y líneas de política relevantes para el cumplimiento de los ODS en el mediano y largo plazo; y 3) propiciar la interacción entre entidades líderes y acompañantes definidas por el CONPES para la articulación de acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos y sus metas.

El desarrollo de los planes debe partir de un diagnóstico de avances y vacíos de las políticas existentes, la identificación de información disponible para el seguimiento y reporte, la definición de la institucionalidad vinculada al cumplimiento de las metas ODS y la existencia de recursos por meta. Con base en esto se recomienda al nuevo Gobierno consolidar la metodología de los planes de trabajo y desarrollarlos. Para ello se requerirá articular a todas las entidades del Gobierno nacional en un plazo que no exceda el 2019 y utilizarlos como herramienta de priorización y articulación en el desarrollo de los planes sectoriales.

## 4.2 Implementar y profundizar la estrategia territorial

Uno de los potenciales cuellos de botella identificados para la efectiva implementación de los ODS en el país es la alineación con los gobiernos y otros actores en los territorios. En efecto, si bien los ODS son objetivos globales, alcanzar las metas depende de la habilidad de generar avances significativos en las ciudades, regiones y municipios, cerrando las existentes. Es en los territorios donde resulta más urgente crear capacidades, definir metas concretas y hacer monitoreo efectivo de su progreso.

En este sentido, es recomendable que el próximo Gobierno avance en cinco líneas de acción críticas para avanzar en este proceso:

- i) Pedagogía sobre los ODS; la cual podrá estar apoyada en la consolidación de los Kit de desarrollo territorial con enfoque ODS para la formulación de planes de desarrollo municipal y departamental.
- ii) Seguimiento a los avances de los ODS a escala territorial haciendo uso de dos estrategias. Por un lado, fortalecer las capacidades técnicas para la producción de información a nivel local, y, por el otro, destinando los recursos necesarios para generar las desagregaciones de información regional faltante para los indicadores nacionales priorizados.
- iii) Visibilización de buenas prácticas locales para la implementación de ODS. En 2018 se avanzó con el desarrollo de diálogos regionales y la visibilización de buenas prácticas territoriales en torno a los ODS 6, 7, 11, 12, y 15 en el marco del Reporte Nacional Voluntario presentado a la Organización de las Naciones Unidas. Continuar este tipo de documentación que estimula el “saber hacer” será un mecanismo para avanzar en la articulación con el nivel subnacional. Así mismo, el uso y promoción de la plataforma web de ODS será otro canal para consolidar esa articulación y visibilización de lo que se viene adelantando en los territorios.
- iv) Implementación de marcadores ODS en los instrumentos de planeación y presupuesto regional para su adecuada priorización y alineación. Desarrollar el diagnóstico de los porcentajes de la inversión territorial que actualmente aportan a los ODS facilitarán la priorización y articulación de recursos para el cumplimiento de la agenda.
- v) Acompañamiento diferenciado a los territorios para la implementación de los ODS. Cada región presenta desarrollos diferenciados respecto a cada ODS. En ese sentido, el análisis de metas regionales con enfoque

de cierre de brechas desarrollado en el CONPES 3918 constituye un punto de partida para abordar ese acompañamiento diferenciado haciendo énfasis en las necesidades y rezagos particulares de cada territorio.

### 4.3 Poner en marcha la plataforma multiactor

El documento CONPES ODS establece el mandato para la creación de una plataforma multiactor: un escenario de diálogo y participación institucionalizado que tiene el objetivo de hacer de los ODS un propósito de toda la sociedad colombiana, no solo del Gobierno.

Se recomienda entonces al próximo Gobierno la puesta en marcha de esta plataforma y lograr su efectivo funcionamiento. Para ello, será necesario un compromiso en materia de recursos financieros y humanos, al igual que un compromiso político para lograr que la plataforma genere apropiación de los ODS en diferentes sectores de la sociedad. De igual manera, resulta importante diseñar las acciones en el marco de esta plataforma para orientarlas a la acción y a los resultados concretos que aceleren el cumplimiento de las metas ODS.

Para esto se propone conformar un grupo coordinador de cinco organizaciones que se renueve cada dos años e incluya: al menos una institución educativa, o centro de investigación; una Cámara de Comercio, agremiación de productores o empresa del sector privado; una red de la sociedad civil con presencia nacional; una organización de jóvenes; y una Embajada, Agencia u Organismo de cooperación internacional avalada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Adicionalmente, se propone utilizar esta plataforma como un escenario para ejercicios constructivos de rendición de cuentas entre todos los sectores, promover la transparencia, y estimular su participación y contribución a la implementación de los ODS, basado en el principio de la responsabilidad compartida. Es por esto que, para el inicio de actividades de esta plataforma, se sugiere realizar una sesión de fortalecimiento de capacidades con diferentes organizaciones de la sociedad civil, que les permita participar de manera activa en el monitoreo al avance en el cumplimiento de la Agenda.

### 4.4 Estrategia de financiamiento

Si bien se ha avanzado en el rastreo de la destinación de los recursos de financiamiento e inversión hacia cada uno de los ODS, se requiere una mirada más estratégica sobre la movilización y el uso de los recursos para el desarrollo sostenible. En este sentido, se debe fortalecer la coordinación de estas acciones en las instituciones del Gobierno involucradas en dichos procesos y habilitar y hacer un llamado a la contribución del sector privado en la financiación de los ODS.

De igual forma, es importante articular esfuerzos con el sector financiero y afianzar mecanismos habilitantes de financiación a los ODS. Entre estos se incluyen los bonos sociales, bonos verdes, Fondos que administran recursos dirigidos a financiar la Agenda 2030 (como el Fondo Verde del Clima) y el fortalecimiento de líneas de crédito verdes o líneas de crédito que exigen el cumplimiento de criterios ambientales.

De esta manera, se sugiere establecer una estrategia de financiamiento que permita aumentar la movilización y el uso eficiente de los recursos financieros y no financieros de todas las fuentes (nacionales, internacionales, pública, privada) para alcanzar los ODS. Esta estrategia debe orientar y coordinar a la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales (DIAN), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Agencia Presidencial de Cooperación (APC), el DNP, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Colciencias, la Secretaría de Transparencia y las demás instituciones competentes para generar una estrategia coordinada para la financiación de la Agenda 2030 en su totalidad.

## 5 Referencias

Asamblea General de Naciones Unidas, 2015. Resolución 70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

DNP. (2011). *Informe de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá.

DNP. (2012). *Informe de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá.

DNP. (2014). *Informe de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá.

DNP. (2016). *Informe Nacional Voluntario de Colombia al Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. Bogotá.

DNP. (2018). CONPES 3918. *Estrategia de Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Bogotá.

Presidencia de la República (2015) Decreto 280 Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA

### Capítulo 2

# La agenda de paz y posconflicto: una apuesta segura hacia el desarrollo sostenible

## Resumen ejecutivo

Al 2009 era claro que, para reducir al mínimo el impacto en vidas, se requería no solo mantener la presión militar en contra de los grupos armados al margen de la ley, sino, también, generar las condiciones propicias para una negociación de paz que permitiera mejorar las condiciones socioeconómicas de las poblaciones más afectadas por el conflicto.

Así pues, entre 2010 y 2018 el Gobierno nacional le apostó al cese del conflicto con las FARC por medio de un proceso de paz. Luego de 4 años, se materializó la firma y refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El acuerdo tuvo tres fines: generar un mayor desarrollo social en el país, lograr la dejación de armas y la reincorporación de los excombatientes; y establecer medidas para lograr que las víctimas obtuvieran verdad, justicia, reparación y no repetición. Gracias a la firma del Acuerdo, a 2017 el país logró la tasa de homicidios más baja en 42 años.

Para dar continuidad a la agenda de paz se sugiere que el nuevo Plan Nacional de Desarrollo contenga un capítulo de paz basado en el Plan Marco de Implementación (PMI), y una sección del Plan Plurianual de Inversiones destinada para tal fin. De igual forma, se propone que los sistemas de seguimiento a las políticas públicas y a las inversiones identifiquen y realicen seguimiento a los avances en la implementación del Acuerdo Final.

Los beneficios para Colombia de materializarlo son significativos. Se estima que la economía colombiana crecerá entre 1,1 y 1,9 puntos porcentuales adicionales cada año durante los próximos diez años y en degradación ambiental habrá ahorros por año de 2,7 billones.

**Palabras clave:** conflicto armado, paz, posconflicto, Acuerdo Final, desarrollo social y económico, planeación, ejecución, seguimiento, FARC.

## 1 Introducción

Desde el 2000, y a medida que la intensidad del conflicto armado en Colombia ha venido disminuyendo, los indicadores de desarrollo, como tasas de homicidio, producto interno bruto (PIB) per cápita y expectativa de vida han mejorado significativamente. Esto, por supuesto, no sorprende. La construcción de paz se entrelaza con el crecimiento y el desarrollo sostenible: ambos se determinan mutuamente.

A 2018, habiendo firmado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Gobierno nacional se encuentra ante grandes retos. Entre estos se encuentran continuar mejorando las condiciones de seguridad, promover la reintegración exitosa de excombatientes, garantizar verdad, justicia y reparación para las víctimas, y, en general, mejorar la calidad de vida de la población, particularmente la que habita las antiguas zonas de conflicto.

Para hacerles frente a estos retos, el Gobierno nacional contará con dos agendas de desarrollo que harán las veces de marco de acción: los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos derivados del Acuerdo Final. Las metas de ambas agendas están alineadas y son complementarios (véase el documento de ODS). Las dos apoyan una nueva concepción de desarrollo que entiende que los avances en lo socioeconómico deben ir de la mano de lo ambiental; e incluyen acciones transversales y sectoriales destinadas a mejorar la productividad de los sectores público y privado, y el fortalecimiento de las capacidades individuales.

Esta visión integral de construcción de paz y desarrollo sostenible se encuentra a lo largo de este documento. Además de esta introducción, se divide en tres partes. La primera identifica las problemáticas del país a 2009 en materia de conflicto armado y seguridad. Luego se presentan los principales avances del Gobierno nacional entre 2010 y 2018 que permitieron la terminación del conflicto armado con las FARC. Por último, el documento presenta recomendaciones de las acciones que debería tomar el próximo gobierno (2018-2022) para seguir avanzando en la construcción de una paz estable y duradera.

## 2 Diagnóstico

A finales de 2009, el país enfrentaba dos grandes retos en materia de paz y conflicto armado. Por un lado, si bien las acciones violentas venían disminuyendo gracias al fortalecimiento de las Fuerzas Militares, seguían siendo relativamente altas y no era claro que la presión militar fuera suficiente para asegurar su reducción rápida y definitiva. Por el otro lado, las décadas de conflicto y las frecuentes violaciones de derechos humanos habían dejado secuelas significativas en la economía y las condiciones de vida de los habitantes del país, en particular de aquellos que vivían en las zonas más afectadas por el conflicto. Revertirlas y reiniciar el proceso de desarrollo sostenible debía pasar necesariamente por la construcción de una Colombia en paz.

### 2.1 Intensidad del conflicto armado y consecuencias en la seguridad de los colombianos (2000-2009)

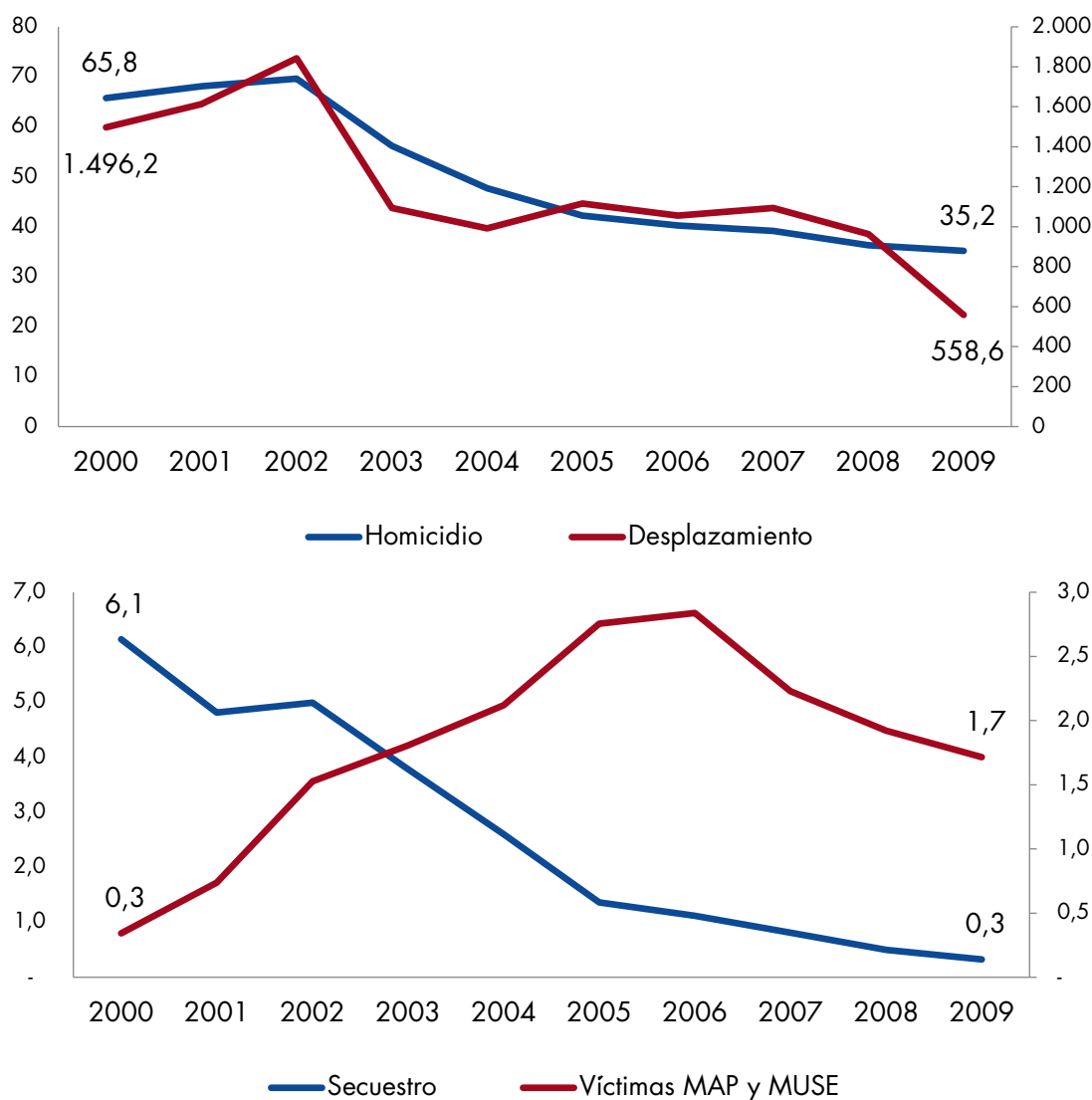
La década de 1990 estuvo marcada por la estrategia de las FARC de fortalecimiento de sus estructuras militares y de aumento de sus acciones armadas. Durante esta misma década se dio la consolidación de diferentes grupos paramilitares, que se unificaron bajo las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). En este periodo de escalada, el conflicto armado se encontraba en uno de sus momentos de mayor auge, y los costos en vidas y desarrollo económico eran ingentes.

Posteriormente, los 2000 vinieron acompañados del fortalecimiento y modernización de las Fuerzas Militares, lo que a su vez permitió una estrategia más asertiva y efectiva del Estado en contra de los grupos armados al margen de la ley. Durante este mismo periodo se produjo el proceso de desmovilización e inició el proceso de reincorporación de excombatientes de las AUC. Entre 2001 y 2006, como resultado de estos dos procesos, se desmovilizaron 42.584 personas, tanto de forma colectiva como individual. Así pues, desde el 2000 se empezó a registrar una tendencia decreciente en la gran mayoría de los indicadores asociados con el conflicto (figura 1).

No obstante, si bien los índices de homicidio, desplazamiento y secuestro habían disminuido en los últimos años, seguían siendo altos. Así, el fin del conflicto a partir de la fuerza militar únicamente no parecía ser la mejor apuesta para acelerar la disminución de estos indicadores y evitar al máximo la pérdida de vidas y afectación de los derechos humanos. Aunque los combates en las zonas próximas a los centros densamente poblados se habían reducido en intensidad, la realidad seguía siendo otra para los habitantes de ciertas zonas rurales: estos seguían enfrentando constantemente los efectos del conflicto armado (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2009). Además, pese a que las fuerzas militares habían aumentado su pie de fuerza y avanzado en la recuperación de la seguridad, los grupos guerrilleros se habían adaptado por medio de cambios importantes a escala operacional: descentralizaron las decisiones tácticas, operaban en pequeños núcleos y con gran dispersión operacional, y regresaron a acciones como hostigamientos, emboscadas y el uso de minas antipersonales.

La nueva lógica de operar de los grupos guerrilleros, y la necesidad de minimizar los costos para la población civil, dieron entonces paso a la posibilidad de buscar alternativas más efectivas para dar fin al conflicto armado.

Figura 1. Variables asociadas con el conflicto armado en Colombia (2000-2009)  
(tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: Ministerio de Defensa y Registro Único de Víctimas de desplazamiento. Ministerio de Defensa, Dirección de Estudios Estratégicos para Secuestro, y Alta Consejería para Presidencial para el Posconflicto, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (2017).

## 2.2 Efectos del conflicto armado en el crecimiento económico y desarrollo sostenible

El conflicto armado tuvo efectos adversos en el crecimiento económico y desarrollo sostenible. Los pequeños productores, ante la posibilidad de ser víctimas de ataques y hostigamientos, concentraban su producción en cultivos de baja rentabilidad, pero de rápido rendimiento. Así mismo, el porcentaje de tierras sin explotar se mantenía en altos niveles y la inversión por predio rural era reducida (Arias, 2014).

Esto, además, se veía potenciado por la afectación a la población. En el 2008 se identificó que el desplazamiento forzado implicaba una reducción en la producción agropecuaria de 3,4 puntos porcentuales cada año en el PIB del sector (Ibáñez, 2008). Así mismo, los secuestros tenían un impacto significativo en la disminución de la tasa de inversión de las empresas, pues, de manera entendible, ante la incertidumbre,



estas preferían no usar sus recursos (Pshisva R & Suarez G, 2010). Igualmente, la evidencia mostraba que el conflicto armado incrementaba la salida del mercado de empresas manufactureras (Camacho & Rodríguez, 2013) y que la presencia de las FARC y sus tácticas ofensivas disminuían la inversión industrial (Medina, Pinzón, & Zuleta, 2017).

El conflicto armado también tenía efectos adversos sobre la formación del capital humano, bien fuera por la migración internacional de quienes huían de la violencia (Rodríguez & Villa, 2012; Gaviria, 2004) o por la mayor deserción escolar, lo que implicaba menos años de educación por persona (Rodríguez & Sánchez, 2010; 2012).

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Teniendo en cuenta el panorama de la década anterior, los dos periodos de gobierno del presidente Juan Manuel Santos se enfocaron en mejorar la seguridad, construir paz y cerrar las brechas sociales y económicas. De ahí que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 tuviese como propósito “Más empleo, menor pobreza y más seguridad”; en tanto el Plan de Desarrollo 2014-2018 se enfocó en “Paz, equidad y educación”.

#### 3.1 Firma y refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto

En 2012 se dio inicio a las negociaciones de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, en La Habana, Cuba. Esto, luego de que el Gobierno nacional reconociera la existencia del conflicto armado y la necesidad de encontrar una salida negociada para evitar al máximo la pérdida de vidas humanas, y avanzar en la superación de las condiciones que contribuyeron a su continuación. Todo ello, sin perjuicio de que, durante el mismo periodo, las fuerzas militares continuaran realizando diferentes operativos para lograr el debilitamiento de la guerrilla.

Después de cuatro años de diálogos de paz permanentes, el acuerdo definitivo se firmó el 24 de noviembre de 2016 en Bogotá. Días más tarde, el Congreso de República refrendó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Mesa de conversaciones, 2017). Las líneas gruesas de este incluían la puesta en marcha de medidas para una reforma rural integral, el establecimiento del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, la creación de la Justicia Especial para la Paz, la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, la puesta en marcha de un *programa nacional integral de sustitución de uso ilícito*, y la creación de la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

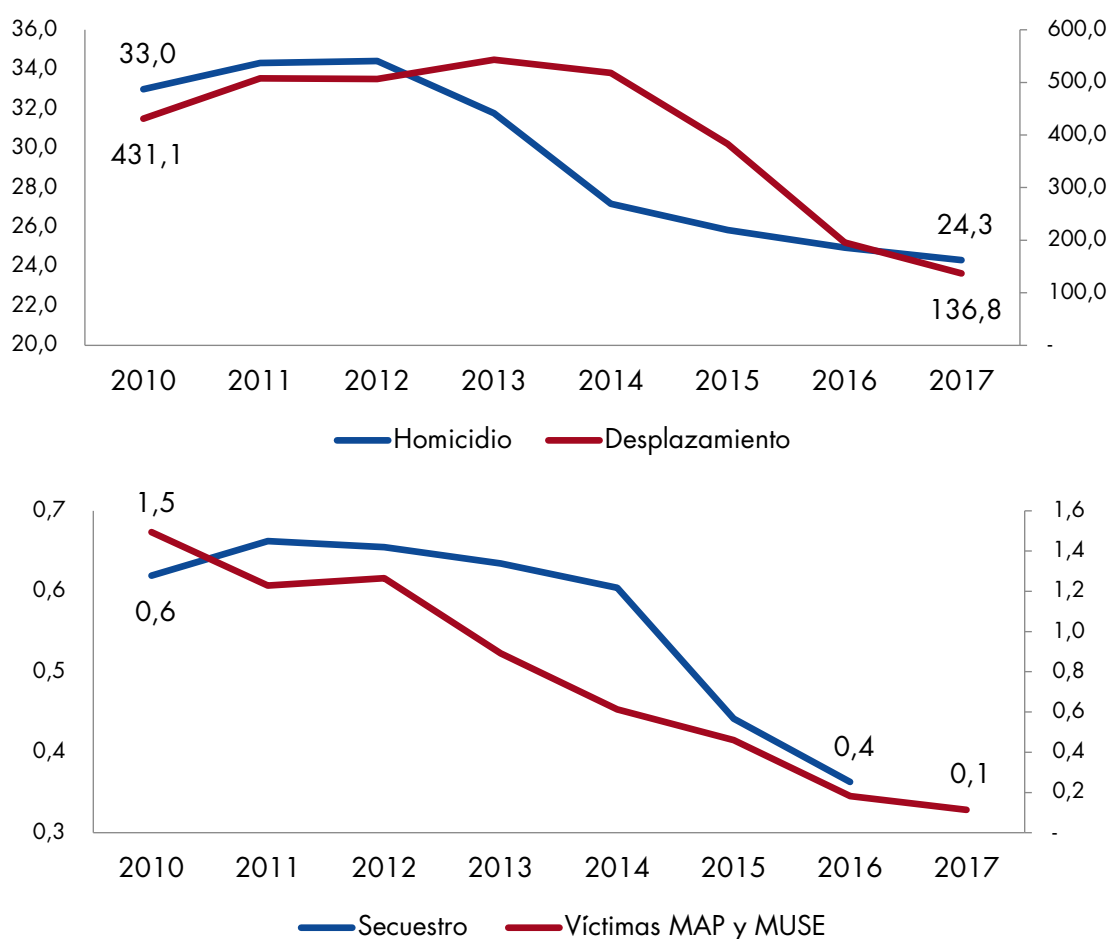
Según el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre-Dame, el acuerdo de paz colombiano fue uno de los mejores diseñados del mundo (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2017). En efecto, al comparar los 34 acuerdos de paz integrales documentados desde 1989 a escala mundial, se encontró que el colombiano incorporó reformas que buscaban solucionar las causas sociales y económicas del conflicto armado, e impulsar el desarrollo del campo. A la vez, este incluyó ajustes políticos, la dejación de armas, los mecanismos de verificación, el respaldo de la comunidad internacional y la inclusión de grupos étnicos (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2017, p. 60). Este último componente, en particular, constituyó uno de los elementos más distintivos e innovadores del Acuerdo (Adell & Naranjo, 2017).

### 3.2 Reducción continua de la intensidad del conflicto armado y sus consecuencias en la seguridad de los colombianos

Como resultado del debilitamiento de los grupos guerrilleros, la desmovilización de las AUC y el cese unilateral de hostilidades por parte de las FARC (anunciado desde finales de 2014 en el marco de las negociaciones de paz), entre 2010 y 2018 las consecuencias adversas del conflicto armado disminuyeron significativamente. Prueba de ello es la evolución de los principales indicadores asociados con este.

Al comparar el 2010 con el 2017, se encuentra que la tasa de secuestro disminuyó en 29 %, la tasa de desplazamiento forzado bajó en 68 % y la tasa de víctimas por minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE) bajó en 92 % (figura 2). En febrero de 2018 se informó que 188 municipios se encontraban sin sospecha de minas, y otros 263 estaban en intervención para descontaminación (Descontamina Colombia, 2018). Por último, la tasa de homicidio reflejó el mayor éxito del proceso de paz: se redujo en un 28 %; el 2017 tuvo la tasa más baja en el país en los últimos 42 años (24,3 homicidios por cada 100.000 habitantes).

Figura 2. Variables asociadas con el conflicto armado en Colombia (2010-2017)  
(tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: Ministerio de Defensa y Registro Único de Víctimas de desplazamiento. Ministerio de Defensa, Dirección de Estudios Estratégicos para Secuestro, y Alta Consejería para Presidencial para el Posconflicto, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (2017).

Con todo, si bien se lograron mejoras históricas en las condiciones de seguridad (paz negativa), era también necesaria la construcción de una paz positiva<sup>24</sup>; es decir, implementar las reformas apropiadas para solucionar las causas sociales y económicas del conflicto e impulsar el desarrollo del campo.

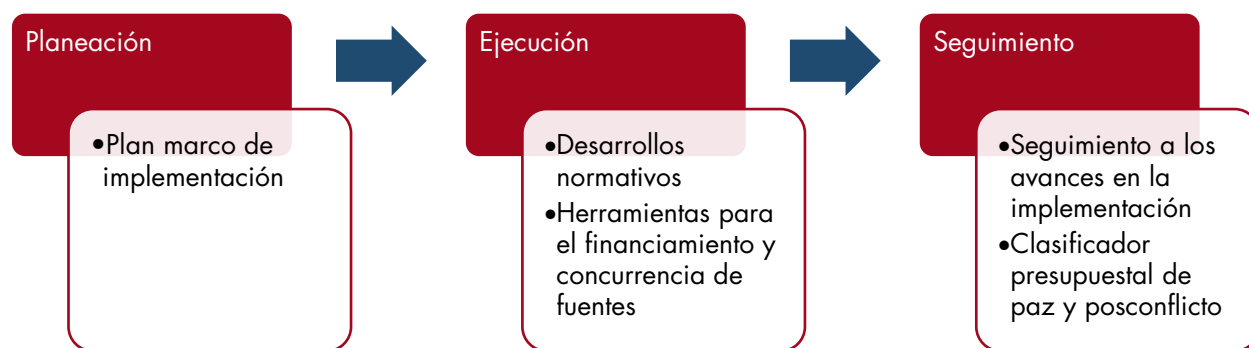
Si bien es prematuro hablar del impacto de largo plazo del Acuerdo en las condiciones socioeconómicas de las zonas de alta incidencia del conflicto, ya se observan algunas mejoras dignas de mencionar. Por ejemplo, entre 2009 y 2015, en los departamentos con media y alta afectación del conflicto<sup>25</sup>, las hectáreas cultivadas con productos agropecuarios aumentaron 25 %, mientras que los demás crecieron 5 %<sup>26</sup>. Los créditos agropecuarios crecieron 210 y 117 %, respectivamente, en el periodo 2009-2017. De igual forma, entre 2009 y 2016, el PIB<sup>27</sup> creció 37 % en los departamentos con media y alta afectación, y en los demás, 32 %<sup>28</sup>. Del 2011 al 2015 la cobertura en energía subió 2,2 puntos porcentuales en los departamentos afectados, y 0,4 en el resto<sup>29</sup>.

Los resultados también se reflejaron en las mejoras de las condiciones de vida de los habitantes de las áreas rurales, un objetivo que planteaba tanto el PND 2014-2018 como el Acuerdo Final. En efecto, la pobreza monetaria rural presentó una tendencia decreciente, y en el 2017 se ubicó en 36 %, con lo que alcanzó la meta que se planteó en el PND 2014-2018 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2017). A todo lo anterior, se sumó la política de víctimas, contenida en la Ley 1448 de 2011, que estableció medidas efectivas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a favor de las víctimas del conflicto (para más información, véase el documento sobre transición hacia la paz).

### 3.3 Inicio de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto

A partir de la aprobación del Acuerdo final, en 2017 y 2018 el Gobierno nacional avanzó en el desarrollo de herramientas que soportan la implementación de la política de paz. La figura 3 presenta un resumen de estas, según la fase del ciclo de política pública. En las próximas subsecciones se trata cada una de ellas.

Figura 3. Herramientas para la implementación de la política de paz y posconflicto



Fuente: Elaboración del DNP

<sup>24</sup> Entendida como la superación no solo de la violencia directa, sino, también, de la estructural y cultural. Galtung (1969).

<sup>25</sup> Según el índice de Incidencia del Conflicto Armado (2002-2013), diez departamentos: Arauca, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander y Putumayo.

<sup>26</sup> Cálculos con base en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

<sup>27</sup> Según informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (junio 2017), a precios constantes de 2005.

<sup>28</sup> DANE, 2017.

<sup>29</sup> Ministerio de Minas y Energía – Unidad de Planeación Minero Energética UPME, 2016.

### 3.3.1 Planeación

Como parte de los compromisos del Acuerdo Final, el Gobierno nacional elaboró el Plan Marco de Implementación (PMI), que busca garantizar la puesta en marcha de todo lo acordado, así como facilitar su seguimiento y verificación. El PMI contó con la participación de 58 entidades del orden nacional, y fue discutido y aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación para la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) <sup>30</sup> durante el 2017.

Como instrumento para materializar la implementación del Acuerdo Final, este Plan contiene un total de 501 indicadores con sus respectivas metas, que se deben cumplir en los próximos quince años. De estos, 272 son indicadores temáticos que corresponden al cumplimiento de cada punto del Acuerdo Final, 51 tienen un enfoque de género, 98 tienen enfoque étnico, 59 tienen enfoque de programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y 22 son metas trazadoras.

El PMI incluye, así mismo, un capítulo sobre presupuesto y fuentes de financiamiento para la implementación del Acuerdo Final; este contiene los montos indicativos de recursos establecidos en el *marco fiscal de mediano plazo*, con un total de 129,5 billones de pesos de 2016. Este instrumento será el principal referente de política pública nacional y territorial para la implementación del Acuerdo Final y para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos PND, tanto en las bases como en el Plan Plurianual de Inversiones.

Igualmente, para dar respuesta a otro de los compromisos del Acuerdo Final, se aprobó un documento CONPES PMI que plantea los lineamientos para articular el PMI con los instrumentos de planeación del desarrollo y los de seguimiento físico y financiero.

### 3.3.2 Ejecución

La ejecución de la política de paz y posconflicto ha presentado logros significativos en el periodo de análisis.

Los desarrollos normativos son unos de los avances más claros para la ejecución del Acuerdo Final. El Acto Legislativo 01 de 2016 marcó la pauta al crear un procedimiento legislativo especial para la paz (*fast track*), que redujo el número de debates requeridos en el Congreso para la aprobación de leyes y actos legislativos. Así mismo, facultó al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley cuyo objeto fuera facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Por vía de *fast track* fueron aprobadas 16 iniciativas legislativas; y en ejercicio de facultades presidenciales para la paz se expidieron 35 decretos ley. Entre estos desarrollos normativos, se resaltan los actos legislativos 01, 02 y 04 de 2017, que crearon el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; dieron seguridad jurídica al Acuerdo Final, y modificaron el Sistema General de Regalías, para facilitar la destinación de recursos de esta fuente al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final, respectivamente. También se destacan los decretos ley 588 y 589 de 2017, que, en su orden, organizaron el funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas. Por último, también se destacan el Decreto-Ley 893, por el cual se crearon los programas de desarrollo con enfoque territorial, y el 902, que define medidas para el acceso y formalización de tierras.

<sup>30</sup> La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación para la Implementación del Acuerdo Final se creó el 7 de diciembre de 2016, por medio del Decreto 1995 del mismo año. Según este Decreto, la CSIVI estará integrada por tres representantes del Gobierno nacional y tres representantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida legal, o del partido político que surja de su tránsito a la vida legal.

En materia de herramientas para la concurrencia de fuentes, se resalta la puesta en marcha de los contratos plan para la paz y los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). La estrategia de *contratos paz* fue definida en el documento CONPES 3867 de 2016, para mejorar la planeación, la priorización y la concurrencia de las intervenciones e inversiones para la paz, y hacer más efectivas y funcionales las instancias de coordinación, participación y gestión local. En 2017 se expidieron cuatro documentos CONPES: 3885, 3893, 3894 y 3895, mediante los cuales se formalizaron los contratos plan para la paz y el posconflicto entre la nación y los departamentos de Bolívar y Sucre; Caquetá; Guaviare, y Meta, respectivamente.

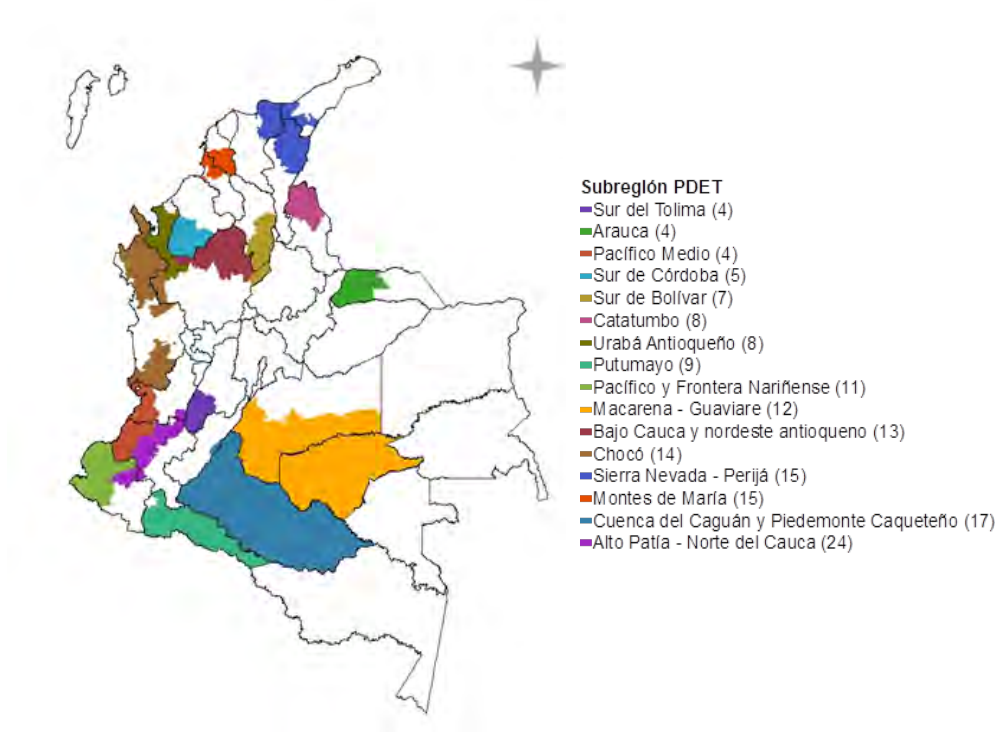
Por otra parte, se adoptaron los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), mediante el Decreto 893 de 2017, como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes nacionales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI). Para garantizar la transformación de estos territorios, el Acuerdo Final estableció como meta de los planes nacionales la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la pobreza rural en todas sus dimensiones al 50 % y la disminución de las desigualdades entre el campo y la ciudad.

La coordinación de la intervención de las entidades nacionales y territoriales en los territorios PDET, así como el desarrollo de los ejercicios participativos, están a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), según las funciones que le otorga el Decreto 2366 de 2015. Así, la ART integra la arquitectura institucional creada a finales de 2015 para transformar el sector rural colombiano y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad.

Los PDET tienen una cobertura geográfica definida en 16 subregiones y 170 municipios (figura 4). En estas 16 subregiones, la ART ha liderado un ejercicio participativo para construir los *planes de acción para la transformación regional* (PATR), en los que se recogen las necesidades de las comunidades y autoridades regionales, la visión del territorio y los proyectos prioritarios enmarcados en la RRI. De esta manera, la construcción de los PATR invierte la lógica de formulación de planes de desarrollo, al hacer partícipe a las comunidades desde el inicio y permitirles priorizar las iniciativas que consideran más urgentes para avanzar en el desarrollo de sus territorios. Para ello, la construcción de cada uno de los 16 PATR se realiza en tres ámbitos: submunicipal, municipal y subregional, tal como se muestra en la figura 5. A partir de estos ejercicios participativos, a la fecha se han identificado cerca de 70.000 iniciativas de la comunidad, que se han categorizado de acuerdo con los pilares definidos en el Plan Marco de Implementación.

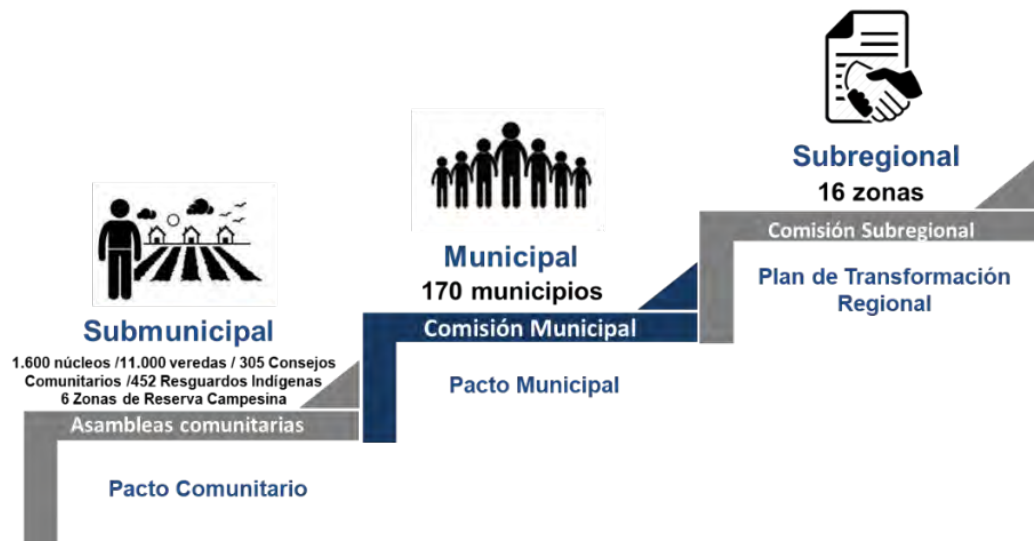
Así mismo, en el 2017 se asignaron 50.000 millones de pesos para el Plan de Vías Terciarias para la Paz 50/51. Estas obras se realizan en 15 departamentos y 51 municipios que hacen parte de los 170 municipios PDET (Agencia de Renovación para el Territorio, 2017). Adicionalmente, desde 2017 se han adelantado obras de pequeñas infraestructuras comunitarias, que buscan atender las necesidades inmediatas de la comunidad en el corto plazo. Se relacionan con mejoramiento y ampliación de instituciones educativas, centros comunitarios, polideportivos, parques y puestos de salud, infraestructura de agua potable (filtros de agua) y saneamiento básico y energía. La inversión total proyectada es de 134.000 millones de pesos, y para marzo de 2018 habían sido terminados 139 proyectos (Agencia de Renovación para el Territorio, 2018).

Figura 4. Municipios PDET



Fuente: MADR (2017)

Figura 5. Etapas de la planeación participativa del PDET



Fuente: Agencia de Renovación para el Territorio (2018).

Otros avances se han presentado en el financiamiento de las políticas e intervenciones establecidas en el Acuerdo Final y la puesta en marcha de mecanismos que permitan lograr una correcta articulación nación-territorio. En este sentido, durante el 2017 se adelantó una reforma al Sistema General de Regalías (SGR)



con la expedición del Acto Legislativo 04 de 2017, el cual incluyó una medida transitoria en el artículo 361 de la Constitución Política para que durante los próximos 20 años se destine un 7 % de los ingresos del SGR a una asignación especial para la paz<sup>31</sup>.

Así mismo, se dispuso que, para la implementación del Acuerdo Final, se utilizarían los siguientes recursos: 1) durante 20 años, el 70 % de los ingresos provenientes de los rendimientos financieros del sistema; 2) durante 20 años, los excedentes del SGR en el Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET) de entidades territoriales que ya cumplieron el cubrimiento del pasivo pensional; y 3) la destinación por una única vez del 60 % de los saldos no aprobados a 31 de diciembre de 2016 en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para la financiación de infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final. El OCAD Paz será el encargado de viabilizar, priorizar y aprobar los proyectos de inversión para la paz con los recursos anteriormente mencionados. Al 6 de abril de 2018, por medio del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) Paz se tiene una aprobación acumulada de 311.514 millones de pesos. El saldo que queda por aprobar es de 378.731 millones de pesos.

Figura 6. Municipios ZOMAC



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017).

Así mismo, la reforma tributaria (Ley 1819 de 2016) creó dos estrategias para propiciar la reactivación económica en las *zonas más afectadas por el conflicto* (ZOMAC), compuestas por 344 municipios (figura 6)<sup>32</sup>. Estas estrategias son: 1) reducción de impuesto de renta, por diez años, a empresas nuevas que desarrollen toda su actividad en estos municipios; y 2) obras por impuestos, un mecanismo con el que las empresas pueden reemplazar el pago de hasta el 50 % del impuesto a la renta por inversión directa en proyectos de infraestructura, para el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública, y la construcción y/o reparación de infraestructura vial. En 2018, gracias al esfuerzo

<sup>31</sup> Para ello, se destinarán tres puntos a la asignación especial de paz, a partir de una reducción de la asignación al ahorro pensional territorial, que pasaría del 10 al 7 % anual, y dejaría todas las demás reglas de distribución inalteradas. Los 4 puntos porcentuales adicionales requeridos para completar la asignación especial se cubrirán con un menor flujo de ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización.

<sup>32</sup> Véase el Decreto 1650 de 2017 para la metodología de selección de los municipios ZOMAC.



conjunto de la nación, los gobiernos locales y el sector privado, se aprobaron 23 proyectos para ser financiados por el modelo de obras por impuestos, con inversiones en acueducto y alcantarillado, educación, vías y energía por 220.616 millones de pesos. Estos proyectos beneficiarán a los departamentos de Antioquia, Caquetá, Arauca, Nariño, La Guajira, Cesar, Tolima, Putumayo, Sucre, Cauca, Meta y Huila.

### 3.3.3 Seguimiento

En materia de seguimiento, se expidió el Decreto 1829 de 2017 mediante el cual se crea al Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. Este deberá tomar información producida por otros sistemas y complementarla con la reportada en su propia plataforma.

Así mismo, se diseñó y se puso en marcha el clasificador presupuestal de paz y posconflicto. Su objetivo es identificar el esfuerzo presupuestal que realizan las entidades públicas, tanto nacionales como locales, para la implementación del Acuerdo Final, y facilitar su articulación y seguimiento dentro del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).

## 3.4 Avance en los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional

En octubre de 2016 se instaló la fase pública de las negociaciones entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con sede en Ecuador. La agenda para la negociación tiene seis puntos: 1) participación; 2) democracia para la paz; 3) transformación para la paz; 4) víctimas; 5) fin del conflicto; 6) implementación.

A la fecha, se han llevado a cabo cinco ciclos de negociación. Dado el contenido de la agenda de negociación y la estructura horizontal del ELN, las negociaciones han avanzado lentamente. No obstante, estas permitieron reducir las acciones violentas por parte de este grupo guerrillero, incluso antes de que se decretara un cese al fuego y de hostilidades bilateral temporal y nacional, del 1 de octubre del 2017 al 9 de enero del 2018, el primero en la historia con esta guerrilla<sup>33</sup>. Así mismo, con motivo de las elecciones parlamentarias y presidenciales del 11 de marzo y del 27 de mayo, se logró que el ELN decretara un cese al fuego unilateral durante estas fechas.

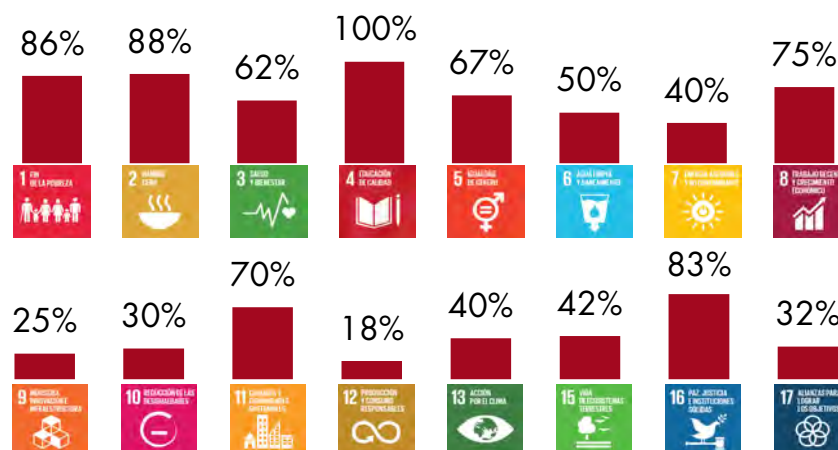
## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

El posconflicto puede implicar para la economía colombiana un crecimiento de entre 1,1 y 1,9 puntos porcentuales adicionales cada año, durante los próximos diez años, y que la tasa de inversión aumente hasta en 5,5 puntos del PIB. De igual forma, se espera que, por cada año de paz, Colombia ahorre 2,7 billones en degradación ambiental, por cuenta de los costos evitados en recuperación de hectáreas deforestadas, derrames de petróleo y en salud debido al uso de mercurio, así como la pérdida evitada de bosque (Gaviria S.M 2017).

Adicionalmente, el fin del conflicto supone una oportunidad única para potenciar el desarrollo económico de las regiones más afectadas, acelerar el cierre de brechas regionales y promover el uso eficiente y sostenible de los recursos que se encuentran en el territorio. De gestionarse de manera adecuada, el posconflicto contribuirá a sentar las bases del desarrollo sostenible y hará contribuciones fundamentales para el logro de las metas que plantean los ODS al 2030.

<sup>33</sup> Según el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC), las acciones ofensivas y los combates con el ELN disminuyeron en un 28,8 y 42,8 %, respectivamente, durante la fase pública del proceso de paz con el ELN, en comparación con el mismo periodo de 2016. Así mismo, el número de vidas perdidas del ELN y la fuerza pública disminuyó en un 68,6 y 60,7 % respectivamente, durante el mismo periodo (CERAC 2018).

Figura 7. Porcentaje de metas de cada ODS relacionadas con el PMI



Fuente: Elaboración propia DNP.

La agenda de construcción de paz, propiciada por la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, es consecuente con los objetivos y principios de los ODS. Los seis puntos del Acuerdo Final, y los indicadores del PMI en los que fueron plasmados, coinciden con al menos 16 de los 17 ODS, como puede verse en la figura 7.

#### 4.1 Avanzar en la implementación de los seis puntos del Acuerdo Final

Para lograr los propósitos antes señalados, el PMI contiene una batería de indicadores con fechas de inicio y de finalización para su cumplimiento. Durante el periodo 2018-2022 se encuentran 79 compromisos que deben culminar y 371 sobre los cuales se deben adelantar acciones para su exitoso cumplimiento.

Dentro de este universo de indicadores, por cada punto del Acuerdo Final se evidencian temas estratégicos que el próximo Gobierno debería tener en cuenta. Así, en el marco del punto 1 sobre la RRI, para lograr el objetivo de superar la pobreza y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad, es necesario seguir fortaleciendo los mecanismos para el acceso y formalización de la tierra, con el fin de entregar tres millones de hectáreas por medio del Fondo de Tierras y formalizar siete millones. Así mismo, para propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, se requiere poner en marcha la jurisdicción agraria para evitar la congestión de procesos judiciales. También, es importante continuar con la formación, la actualización del catastro multipropósito y la zonificación ambiental, de forma que contribuya a la delimitación de la frontera agrícola y proteja las *áreas de especial interés ambiental*.

Adicionalmente, para el cierre de brechas en los territorios, es necesaria la puesta en marcha de los planes nacionales para la RRI, de forma que priorice los municipios donde se implementarán los PDET. Para lo anterior, la ART debe consolidar el ejercicio de la construcción participativa de los PATR, en que las comunidades y autoridades regionales construyen una visión del territorio, identifican y priorizan proyectos. Así, se podrán focalizar de manera más eficiente los esfuerzos sectoriales, potenciar las intervenciones en el territorio, acelerar el desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto y dar respuesta pertinente y oportuna a las necesidades de la comunidad.

En el marco del punto 2 del Acuerdo Final, “Participación Política: apertura democrática para construir la paz”, se plantea la necesidad promover la participación de nuevas fuerzas políticas, lo que demanda el fortalecimiento de las capacidades individuales para la democracia y el desarrollo de garantías para la

participación y la inclusión de las diferentes visiones e intereses de la sociedad. Para ello, se recomienda consolidar el Sistema Integral para el Ejercicio de la Política como herramienta que brinde las garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de quienes ejercen la política.

En cuanto a los mecanismos democráticos de participación ciudadana, se sugiere fortalecer la rendición de cuentas, incluyendo la puesta en marcha del sistema y la implementación del plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia. Por último, con el fin de promover una mayor participación política de las víctimas, se sugiere impulsar la aprobación del proyecto de ley que asigna circunscripciones transitorias especiales para la paz, así como la implementación del programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer.

En el marco del punto 3, “Fin del conflicto”, se recomienda implementar las medidas para la reincorporación política efectiva de las FARC. Para ello, es necesario asegurar condiciones de seguridad para los exintegrantes de las FARC, miembros del partido y del movimiento político, defensores de derechos humanos y líderes sociales, mediante el fortalecimiento de medidas de prevención y protección integral adecuadas a los contextos territoriales. Finalmente, es importante fortalecer las capacidades individuales y colectivas de los exintegrantes FARC, por medio de su inclusión en los diversos programas sociales del Estado.

En referencia al punto 4 del Acuerdo Final, “Solución al problema de las drogas ilícitas”, se requiere continuar de manera simultánea y coordinada las acciones de interdicción, investigación, judicialización, erradicación y sustitución de cultivos. En particular, la articulación entre el Programa Nacional Integral de Sustitución con los diferentes componentes de la RRI (planes nacionales y PDET) y con la política de erradicación será clave para lograr una reducción en el número de hectáreas cultivadas. La aprobación del proyecto de ley de tratamiento penal diferencial a pequeños cultivadores también permitirá darle mayor coherencia a la política de drogas. Finalmente, y con el fin de intervenir en todas las etapas del ciclo de producción y comercialización, deberá continuarse con la política de lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, al fortalecer las instancias y mecanismos de investigación y judicialización.

Por último, en el marco del punto 5, “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, el próximo gobierno deberá continuar con la puesta en marcha de las instituciones de dicho sistema<sup>34</sup>, y en particular garantizar el funcionamiento del comité de seguimiento y monitoreo para la implementación de las recomendaciones de la Comisión Especial de la Verdad. Así mismo, para responder a las expectativas y necesidades de las víctimas y sus familiares, se sugiere: 1) continuar con el fortalecimiento del mecanismo humanitario de búsqueda y entrega de personas dadas por desaparecidas en el marco del mecanismo del Comunicado Conjunto 62; 2). presentar el Plan Nacional de Derechos Humanos; 3) incentivar más actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva. Por último, dado que la vigencia de la Ley 1448 de 2011 finalizará en el 2021, una de las prioridades del próximo gobierno será analizar el cierre definitivo o su prórroga con los ajustes para su fortalecimiento.

## 4.2 Asegurar la institucionalidad requerida para la implementación del Acuerdo Final durante el cuatrienio 2018-2022

Con el ánimo de garantizar la sostenibilidad de la política de paz y posconflicto durante los próximos quince años, se sugiere continuar con la armonización del PMI dentro del ciclo de las políticas públicas: planeación, ejecución y seguimiento. Esto lo facilita el CONPES PMI que brinda lineamientos para la articulación de este

<sup>34</sup> Justicia Especial para la Paz, Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y Comisión Especial para la Verdad.

plan con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas y sus recursos en los ámbitos nacional y territorial.

Uno de los principales retos para la implementación del Acuerdo Final consiste en garantizar la inclusión de los productos e indicadores del PMI en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Por otro lado, y en concordancia con el Acto Legislativo 01 de 2016, se debe incorporar también un componente específico de paz en el Plan Plurianual de Inversiones del PND, que guarde correspondencia con los indicadores del PMI. De igual forma, y en el marco del apoyo que brinda el Gobierno nacional para la elaboración de planes de desarrollo territorial, se sugiere diseñar y socializar los lineamientos que permitan que las entidades territoriales conozcan sus competencias en la implementación del Acuerdo Final, e incluyan acciones concretas en este sentido.

Se sugiere también al próximo gobierno que vincule a los gobiernos locales en todo aquello del PMI en lo que estos tengan algún grado de injerencia, e impulse la incorporación de estas acciones en sus planes de desarrollo<sup>35</sup>. Entre ellas se encuentran temas relacionadas con el Sistema General de Participaciones, la construcción y mejoramiento de vías terciarias, la política de infancia y adolescencia, el apoyo a la producción agropecuaria y la solución al problema de las drogas, y la estrategia de rehabilitación emocional.

#### 4.2.1 Ejecución

En el periodo 2018-2022 se recomienda garantizar que, durante la elaboración anual del Marco de Gasto de Mediano Plazo, se asegure la consistencia de los indicadores del PMI y de los compromisos de los planes nacionales para la RRI con la programación presupuestal sectorial. De igual forma, las intervenciones de los contratos plan para la paz y los PDET deberían aportar al cumplimiento de los productos del PMI.

También, es necesario impulsar el trámite legislativo de iniciativas que aún no han sido aprobadas por el Congreso de la República. Entre estas se destacan la que regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito, para mejorar la gestión e integración de la información del catastro; la modificación a la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, para armonizar la implementación del Acuerdo Final con los tiempos de la planeación nacional y territorial; y la que establece el servicio público de adecuación de tierras, para regular, orientar y hacer seguimiento a este proceso, en aras de mejorar la productividad del sector agropecuario. Finalmente, para impulsar la sustitución de cultivos de uso ilícito, también debe impulsarse el trámite en el Congreso del proyecto de ley que establece un tratamiento penal diferenciado a pequeños cultivadores.

#### 4.2.2 Seguimiento

Durante el cuatrienio 2018-2022, se sugiere realizar el seguimiento al Acuerdo Final en dos ámbitos: el primero, en el ámbito de política, y el segundo, en las intervenciones específicas, ya sean gasto de inversión o funcionamiento.

Se propone al próximo gobierno que garantice que los actuales sistemas de información alimenten el proceso de seguimiento a los indicadores del PMI. En este sentido, SINERGIA entregará información de indicadores PMI incluidos en el PND; el SUIFP, sobre recursos de inversión pública para el posconflicto; el SIIF, sobre el gasto de funcionamiento, y CICLOPE, sobre inversión de cooperación internacional. Para los sistemas que proveen información presupuestal, se debe garantizar que las entidades utilicen correctamente los

<sup>35</sup> La información sobre competencias de las entidades territoriales para la implementación del Acuerdo Final está disponible en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/>.

clasificadores de paz y posconflicto correspondientes, y realicen una adecuada marcación de los proyectos de paz.

Finalmente, es importante garantizar la existencia de una plataforma que permita la consolidación de los contenidos de los diferentes sistemas de información ya mencionados. Ello también implica la necesidad de actualizar el Decreto 1829 de 2017, para incorporar los protocolos y entidades que aportarán insumos al sistema. Adicionalmente, es necesario asegurar la existencia de un equipo de trabajo que elabore informes ejecutivos y de gestión sobre los avances del posconflicto.

Con un gran número de programas por implementar en todos los sectores, el posconflicto también puede ser la oportunidad para innovar la manera como el Gobierno nacional ha concebido tradicionalmente las fases de ejecución y seguimiento de la política pública. Así, esta puede ser la oportunidad para que las fases de ejecución y de seguimiento dejen de implementarse de manera aislada y puedan complementarse en un círculo virtuoso: el seguimiento y la evaluación pueden retroalimentar y permitir ajustar la ejecución de las políticas en tiempo real.

### 4.3 Continuar con los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional

El reto durante el próximo gobierno será continuar avanzando con estos diálogos, y poder culminarlos con un acuerdo que permita continuar avanzando en la construcción de paz en Colombia. En particular, se sugiere hacer esfuerzos para materializar un nuevo cese al fuego bilateral, diseñar el proceso de participación de la sociedad en la construcción de la paz y proyectar un *acuerdo marco* que permita avanzar hacia el acuerdo final (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018).

## 5 Referencias

- Adell, B. P., & Naranjo, C. (11 de octubre de 2017). *Monitoring the progress of human rights in the Colombian peace process*. Recuperado de <https://peacepolicy.nd.edu/2017/10/11/monitoring-the-progress-of-human-rights-in-the-colombia-peace-process/>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2017). *Estrategia PLAN 50/51 para el mejoramiento de vías terciarias para la paz*. Recuperado de [http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/plan\\_50\\_51/](http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/plan_50_51/)
- Agencia de Renovación del Territorio. (05 de 04 de 2018). *Pequeñas infraestructuras comunitarias*. Recuperado de <http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/PIC/#>
- Arias, M. A.,. (2014). Conflicto armado en Colombia y producción agrícola: ¿aprenden los pequeños productores a vivir en medio del conflicto? En M. A. Arias, A. Camacho, A. M. Ibáñez, D. Mejía, & C. Rodríguez, *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿cómo construir un posconflicto sostenible?* (pp. 61-92). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Arias, M. A., Camacho, A., Ibáñez, A. M., Mejía, D., & Rodríguez, C. (2014). *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿cómo construir un posconflicto sostenible?* Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Camacho, A., & Rodríguez, C. (2013). *Firm exit and armed conflict in Colombia*. *Journal of Conflict Resolution*, 57(1), 89-116.
- CERAC. (01 de Octubre de 2017). *Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto*. Obtenido de <http://blog.cerac.org.co/durante-el-dialogo-con-el-eln-se-ha-reducido-su-violencia>
- Comité Internacional de las Cruz Roja. (2009). *Informe 2009 Colombia*. Bogotá
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2017). *DANE Información Estratégica*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2017>
- Decreto 893 de 2017, por el cual se crean Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. (28 de mayo de 2017). Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO %20893 %20DEL %2028 %20DE %20MAYO %20DE %202017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf)
- Decreto 1650 de 2017, Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la ley 1819 de 2016. (9 de octubre de 2017). Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO %201650 %20DEL %2009 %20DE %20OCTUBRE %20DE %202017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201650%20DEL%2009%20DE%20OCTUBRE%20DE%202017.pdf)
- Descontamina Colombia. (5 de abril de 2018). Recuperado de <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015). *Dividendos económicos de la paz*. Bogotá.
- Galtung, J. (1969). *Violence, Peace and Peace Research*. *Journal of Peace Research*, 6(3), págs. 167-191. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/422690>
- Gaviria, A. (2004). *Visa usa: fortunas y extravíos de los emigrantes colombianos en los Estados Unidos*. Bogotá: Documento CEDE 2004-17.

- Gaviria, S. M. (1 al 31 de Julio de 2017). *El Dividendo Económico de la Paz en Colombia: Lecciones de la Experiencia Internacional*. Revista Sice. Obtenido de [http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE\\_3089\\_\\_\\_587D2A4219D243B1D3BEC6E3391B8179.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3089___587D2A4219D243B1D3BEC6E3391B8179.pdf)
- Mesa de conversaciones. (Abril de 2017). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- Grupo de Proyectos Especiales, Departamento Nacional de Planeación. (2018).
- Ibáñez, A. M. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*.
- Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial 1819 del 293 de diciembre de 2016.
- Medina, J. P., Pinzón, Á. J., & Zuleta, H. (2017). *Violencia, procesos de paz e inversión industrial en Colombia*. Bogotá: Documentos CEDE.
- Ministerio de Defensa, Dirección de Estudios Estratégicos para Secuestro, y Alta Consejería para Presidencial para el Posconflicto, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, 2017.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (09 de 10 de 2017). Decreto 1650/7: Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del libro 1; la sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625/6, para reglamentar art. 236 y 237 de la Ley 1819/6. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética - UPME. (2016).
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (25 de Mayo de 2018). Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialogos-eln/Paginas/Comunicados-conjuntos/2018/Gobierno-ELN-Comunicado-Conjunto-14-Actividades-desarrolladas-en-el-quinto-ciclo.aspx>
- Presidencia de la República . (2018). *Colombia Renace Posconflicto*. Obtenido de <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html#niveles-pdet>
- Pshisva, R., & Suárez, G. (2010). *Capital Crimes: Kidnappings and Corporate Investment in*. En R. Di Tella, S. Edwards, & E. Scharfrodsky, *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin* (pp. 63-97). Chicago: University of Chicago Press.
- Rodríguez, C., & Sánchez, F. (2010). *Books and guns: The quality of schools in conflict zones*. Bogotá: Documento CEDE 38-2010.
- Rodríguez, C., & Sánchez, F. (2012). *Armed conflict exposure, human capital investments and child labor: evidence from Colombia*. *Defence and Peace Economics*, 23(2), 161-184.
- Rodríguez, C., & Villa, E. (2012). *Kidnap risks and migration: evidence from Colombia*. *Journal of Population Economics*, 25(3), 1139-1164.
- Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, Registro Único de Víctimas. (2017).



## MARCO DE POLÍTICA PÚBLICA

### Capítulo 3

# Crecimiento verde: materializando los Objetivos de Desarrollo Sostenible

## Resumen ejecutivo

A 2009, en el país había una gobernanza débil en materia ambiental, de gestión de riesgo de desastres y cambio climático, resultado de la contracción institucional y de la existencia de diversos instrumentos e intervenciones atomizadas y desarticuladas de las políticas sectoriales. Esto se vio reflejado en una alta incidencia de conflictos ambientales y deforestación, exacerbados por el conflicto armado, así como por la ausencia de criterios de cambio climático y gestión de riesgo en la planificación sectorial y territorial.

En respuesta a ello, entre 2010 y 2018 se logró la recuperación del liderazgo del sector ambiental, y se avanzó en el posicionamiento, la coordinación y la implementación de políticas en materia de crecimiento verde, gestión de la biodiversidad, gestión de riesgo de desastres y cambio climático. Esto, en el contexto de las exigencias del proceso de reconstrucción y recuperación asociado con el fenómeno de La Niña entre 2010 y 2011 —el desastre que mayores pérdidas ha generado en la historia del país—.

Se sugiere al próximo Gobierno nacional tener visión crítica y a su vez propositiva de los temas que requieren ser consolidados y mejorados. Ello facilitará la apropiación del tema ambiental a escalas sectorial y territorial, su inclusión en la construcción de paz, y la orientación hacia un gobierno comprometido con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la agenda de cambio climático.

**Palabras clave:** desarrollo sostenible, crecimiento verde, gestión del riesgo de desastres, cambio climático, biodiversidad, deforestación.

## 1 Introducción

En este documento se realiza un balance de los resultados de gobierno en materia ambiental, de gestión del riesgo de desastres y de cambio climático, durante el periodo 2010-2018; también se presentan unas apuestas estratégicas que, se espera, orienten al siguiente gobierno.

El documento se basa en el enfoque de *crecimiento verde*, el cual propone una visión de desarrollo sostenible a largo plazo que reconoce la importancia estratégica del capital natural como fuente de riqueza. Este enfoque es de carácter envolvente para los sectores, y su aplicación se soporta en tres componentes: 1. proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural, al mejorar la calidad y gobernanza ambiental; 2. avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono, y 3. lograr un crecimiento resiliente, al reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.

Tomando como referentes estos objetivos estratégicos de crecimiento verde, el documento presenta un diagnóstico de las principales problemáticas del país al 2009. Con base en ello, se hace una síntesis de las acciones y principales logros de los últimos ocho años, y finalmente, se realizan unas recomendaciones para consolidar el fortalecimiento del sector ambiental y resaltar la importancia de implementar la política de crecimiento verde alineada con los compromisos internacionales suscritos por el país, como el acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## 2 Diagnóstico

### 2.1 Degradación de ecosistemas y conflictos ambientales

En 2009, la institucionalidad ambiental carecía de un ministerio líder y presentaba bajos grados de articulación con instancias sectoriales y territoriales, lo cual dificultaba la implementación efectiva de las políticas públicas ambientales. Esto condujo a que el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental fueran asumidos como procesos independientes, especialmente por la importancia económica de la explotación de recursos naturales. Para 1994, el valor de los recursos explotados representó el 2,26 % del ingreso nacional bruto, mientras que en 2010 este valor ascendió al 5,08 % (CEPAL, 2011).

En el mismo sentido, aunque Colombia adoptó el Convenio de Diversidad Biológica en 1994, a 2009 no existían metas ambiciosas encaminadas a la conservación de ecosistemas estratégicos. Aunque para el 2010 el país contaba con 12,6 millones de hectáreas bajo alguna figura de protección<sup>36</sup>, lo cual correspondía al 6,1 % del territorio nacional (Parques Nacionales Naturales, 2018), no existía un *sistema nacional de áreas protegidas* consolidado y, por lo tanto, no se habían definido responsabilidades claras para su adecuada gestión (Departamento Nacional de Planeación, 2010a). Además, ningún páramo había sido delimitado y solo 310.000 hectáreas de bosque estaban en proceso de restauración (Departamento Nacional de Planeación, 2018b).

Por otra parte, el conflicto armado se había convertido en un factor desencadenante de la expansión de cultivos ilícitos y de los derrames de hidrocarburos, que afectaron el agua, el suelo y los bosques del país. Esto, junto con la poca presencia del Estado y la baja capacidad institucional para el manejo de los recursos naturales, incidieron en que antes del 2010 se presentaran altas tasas de deforestación. Entre los periodos 2000-2005 y 2005-2010, cada año se perdían en promedio 315.602 y 281.974 hectáreas de bosque, respectivamente (IDEAM, 2018), concentradas sobre todo en municipios afectados por el conflicto armado (DNP, 2016a).

Frente al ordenamiento ambiental del territorio, las zonas marino-costeras no disponían de instrumentos de planificación ambiental, lo que permitió que avanzara la degradación de ecosistemas estratégicos como el manglar (INVEMAR, 2009). Adicionalmente, aunque se formularon 104 planes de manejo y ordenamiento de cuencas (POMCA), ninguno incluía componentes de gestión de riesgo.

## 2.2 Crecimiento económico ambientalmente insostenible

En materia sectorial, las trayectorias de crecimiento económico derivaban en altos impactos ambientales. Por ejemplo, las energías renovables no convencionales solo participaban con el 0,07 % en la matriz de generación eléctrica (XM, 2010), debido a la ausencia de un marco normativo y de política para su fomento. El sector transporte había promovido principalmente el modo carretero, responsable del 11,5 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (IDEAM *et. al.*, 2016). El sector agropecuario había adoptado un modelo de ganadería extensiva, con un bajo entendimiento de la aptitud del uso y la vocación del suelo.

Por otro lado, la explotación ilícita de minerales generó procesos de degradación ambiental en las cuencas hidrográficas de Antioquia, Cauca y Chocó, principalmente por el uso de mercurio. Por su parte, el uso de sustancias químicas en el sector productivo presentaba riesgos significativos a la salud pública y los ecosistemas (DNP, 2011a), sin que existiera una política que permitiera gestionar el riesgo ambiental y a la salud asociado con estas sustancias.

En materia de saneamiento básico, aunque el 77 % de los municipios trataban adecuadamente sus residuos, la cobertura de tratamiento de aguas residuales era solo del 30 %. Colombia no contaba con una política para la gestión de residuos que articulara a todos los actores del gobierno, y la política estaba centrada en el establecimiento de rellenos sanitarios. Como resultado de esto, la tasa de reciclaje de residuos sólidos en 2010 era menor al 13 %.

## 2.3 Condiciones de riesgo y cambio climático

El fenómeno La Niña de 2010-2011 generó afectaciones en el 96 % de los municipios y en el 7 % de la población. Las pérdidas se estimaron en 11,2 billones de pesos (CEPAL, 2012), equivalentes al 2 % del producto interno bruto (PIB), con lo cual se constituyó en el desastre con mayores impactos económicos en la historia del país. Este fenómeno presentó un desafío sin precedentes, que requirió una respuesta oportuna,

<sup>36</sup> De acuerdo con las disposiciones y categorías definidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993.

integral y con visión de largo plazo. Sin embargo, la institucionalidad existente correspondía a un sistema de prevención y atención de desastres establecido hace más de 20 años, con la coordinación de la entonces Dirección de Gestión del Riesgo, dependencia del Ministerio del Interior, con una débil capacidad de liderazgo y centrada en la atención de emergencias.

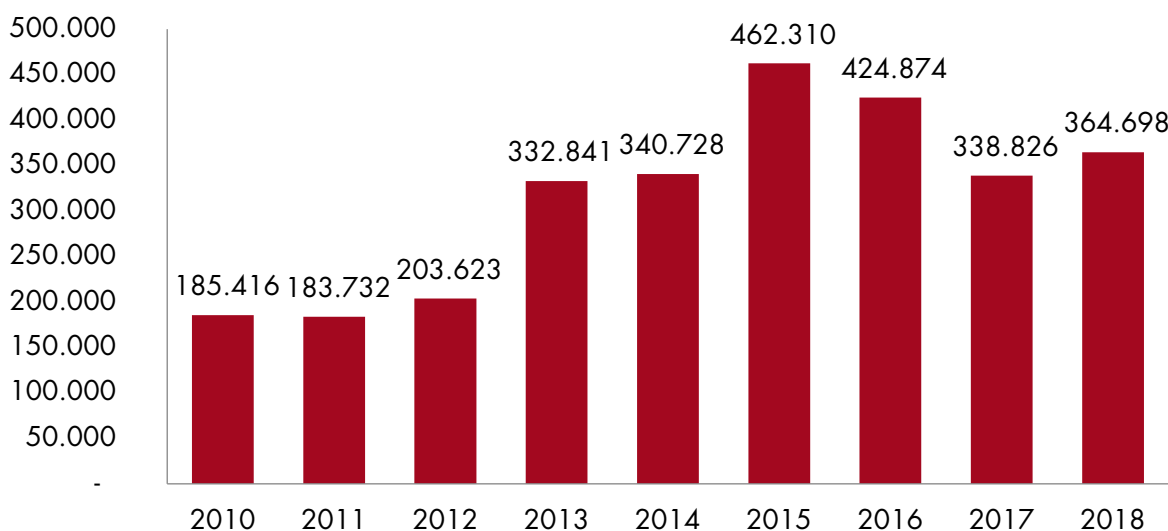
Adicionalmente, el cambio climático no era entendido como una problemática asociada con el crecimiento económico, ni eran conocidas las implicaciones de sus efectos sobre el desarrollo del país. Para ese entonces no se involucraba el cambio climático en la planificación sectorial y territorial.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

#### 3.1 Promoción de la conservación, uso sostenible del capital natural y mejoramiento de la calidad y gobernanza ambiental

Avanzar hacia un crecimiento sostenible requirió una reforma de la institucionalidad ambiental, a partir de la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en 2011. Como parte del fortalecimiento, el presupuesto de inversión del sector aumentó en 147 % entre 2010 y 2018 (figura 1).

Figura 1. Presupuesto de inversión asignado al sector ambiente 2010-2018  
(miles de millones de pesos constantes de 2018)



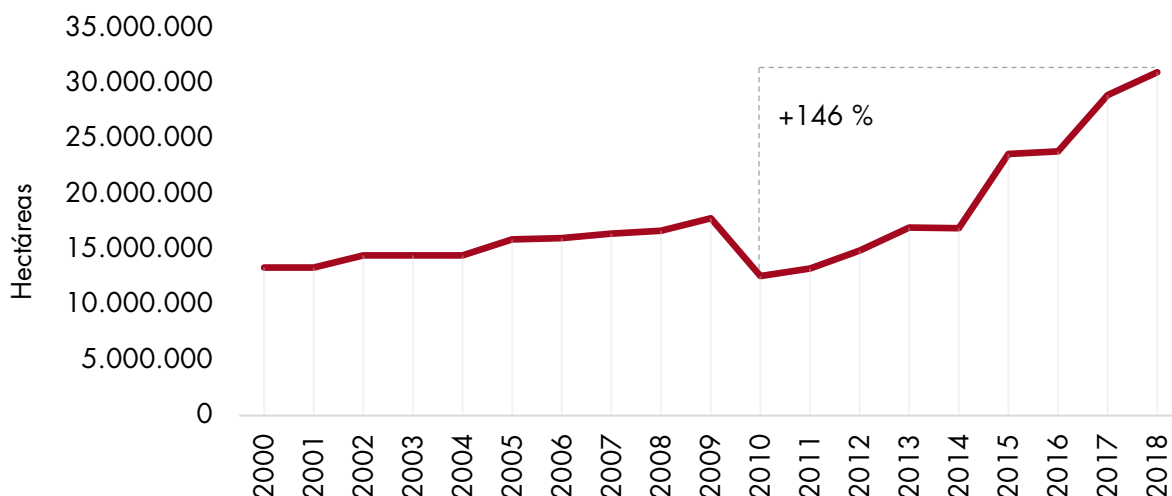
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2010-2018), con base en el Sistema Integrado de Información Financiera (2018).

A lo anterior se sumó la creación de la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Departamento Nacional de Planeación (DNP); la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales, y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Esta última es de particular relevancia para el desarrollo sectorial, pues optimizó los procedimientos y plazos para el licenciamiento ambiental.

Este gobierno también contribuyó de manera decisiva a la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos del país, al formular, en el 2012, la Política Nacional para la Gestión de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Entre los principales logros de esta política se destaca la creación y reglamentación en 2010 del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), por medio del cual se logró a

2018 la protección de 31 millones de hectáreas (aproximadamente, 15 % del territorio nacional), lo que representa un aumento de 146 % frente a 2010<sup>37</sup> (figura 2).

Figura 2. Áreas protegidas declaradas y registradas en el SINAP<sup>38</sup>



Fuente: PNIN (2018).<sup>39</sup>

Dada la importancia de los ecosistemas protectores y reguladores del recurso hídrico, así como los bosques del país, en los últimos ocho años se logró delimitar los 37 páramos del país (1,4 millones de hectáreas<sup>40</sup>); además, se declararon siete humedales adicionales bajo la categoría Ramsar<sup>41</sup> (tabla 1), de manera que se conservaron dos millones de hectáreas de estos ecosistemas. Adicionalmente, se logró zonificar el 100 % de las reservas forestales de la Ley 2 de 1959<sup>42</sup> (MADS, 2018a), de las cuales 7,8 millones de hectáreas

<sup>37</sup> Entre 2009 y 2010 se registró una disminución de 5,2 millones de hectáreas de áreas protegidas, correspondientes al proceso de ajuste a las categorías del Decreto 2372 de 2010, en el marco de la creación del sistema.

<sup>38</sup> Estas cifras corresponden a información de áreas protegidas declaradas, homologadas, recategorizadas y registradas en el SINAP, de acuerdo con las categorías del Decreto 2372 de 2010, el cual creó y reglamentó el SINAP, así como las categorías que lo conforman. De esta manera, las autoridades ambientales del país tuvieron que generar adecuaciones técnicas y normativas que permitieran articularse a las disposiciones de este decreto.

Entre 2013 y 2014 se presentó una disminución de 98.000 ha, que corresponden a sustracciones de algunas reservas forestales protectoras de orden nacional, mediante las resoluciones 1223, 1399, 1527, 1730, 1971, 2111, 2112 y 2145 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014).

<sup>39</sup> La fuente oficial para consultar las áreas registradas en el SINAP es el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), cuya plataforma es de acceso público, y está disponible en <http://runap.parquesnacionales.gov.co/>. Sin embargo, las cifras históricas presentadas en esta plataforma corresponden únicamente a las hectáreas declaradas mediante acto administrativo por año de forma acumulativa, sin tener en cuenta la sustracción de reservas forestales ni ajustes al Decreto 2372 de 2010.

<sup>40</sup> La extensión estimada de la totalidad de los páramos del país es de aproximadamente 2,8 millones de hectáreas (MADS, 2018a); sin embargo, casi la mitad se encuentran en otras categorías de conservación, como parques nacionales o regionales.

<sup>41</sup> La Convención fue creada por la UNESCO en la ciudad de Ramsar, Irán, en 1971, y entró en vigor en Colombia el 18 de octubre de 1998. La Convención aplica una definición amplia de los humedales, que abarca todos los lagos y ríos, acuíferos subterráneos, pantanos y marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas.

<sup>42</sup> Las siete áreas de reserva forestal constituidas mediante la expedición de la Ley 2 de 1959 están orientadas para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. No son áreas protegidas; sin embargo, en su interior se encuentran áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y territorios colectivos.

corresponden a reservas protectoras tipo A<sup>43</sup>. Así, en este gobierno se han logrado conservar 42 millones de hectáreas bajo las categorías de áreas protegidas del SINAP y otras estrategias de conservación.

Tabla 3. Humedales designados como sitios Ramsar en Colombia

Nº	Humedal	Fecha de designación	Hectáreas	Acto administrativo
1	Sistema Delta estuarino del río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta	1998	528.600	(Designación) Decreto 224 de 1998 - (ampliación) Decreto 3888 de 2009
2	Laguna de la Cocha	2001	40.033	(Designación) Decreto 698 de 2000 - (ampliación) Decreto 813 de 2014
3	Delta río Baudó	2004	8.888	(Designación) Decreto 1667 de 2002
4	Sistema Lacustre Chingaza	2008	4.058	(Designación) Decreto 233 de 2008
5	Complejo de humedales laguna del Otún	2008	115.883,09	(Designación) Decreto 2881 de 2007 - (ampliación) Decreto 250 de 2017
6	Complejo de humedales de la Estrella Fluvial del Inírida	2014	250.158,9	(Designación) Decreto 1275 de 2014
7	Laguna de Sonso	2017	5.524,95	(Designación) Decreto 251 de 2017
8	Lagos de Tarapoto	2017	45.463,96	(Designación) Decreto 1573 de 2017
9	Ciénaga de Ayapel	2018	54.376,78	(Designación) Decreto 0356 de 2017
10	Ciénaga de Zapatosa	2018	123.650	Designación en trámite en Presidencia
11	Cuenca del río Bitá	2018	812.312	Designación en trámite
12	Río Atrato	2018	100.000	Designación en trámite
		Total	2.088.949	

Fuente: MADS (2018a).<sup>44</sup>

La restauración ecológica es el proceso que permite recuperar los servicios ambientales que provee la biodiversidad. En 2015 se formuló el Plan Nacional de Restauración, que permitió la intervención de aproximadamente 640.000 hectáreas a 2018, casi el doble de lo reportado en 2010. Estos avances se complementaron con otras iniciativas, como el Decreto Ley 870 de 2017, el CONPES 3886 “Política de pago por servicios ambientales” (DNP, 2017a) y el CONPES 3915 “Estrategia para el desarrollo regional sostenible del Macizo colombiano” (DNP, 2018d).

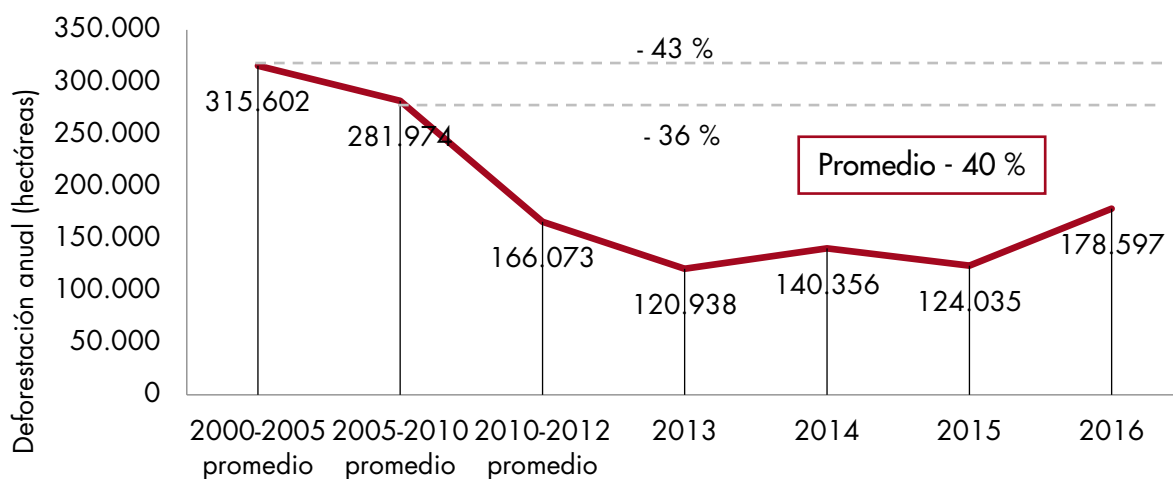
<sup>43</sup> De acuerdo con el Decreto 3570 de 2011 y la Ley 1450 de 2011, las reservas forestales de la Ley 2 de 1959 se pueden zonificar de acuerdo con tres categorías: Zona A: mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos; zona B: coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal, y zona C: para desarrollos agrícolas, silvopastoriles y otros.

<sup>44</sup> Estas cifras son estimadas y están sujetas a modificaciones por ajustes de escala.

Aunque la deforestación en 2016 aumentó en 54.562 ha respecto al 2015 (IDEAM, 2018), continúa siendo alrededor de un 40 % menor a los promedios registrados en los periodos 2000-2005 y 2005-2010 (figura 3). Sin embargo, el Gobierno ahora cuenta con un Sistema de Monitoreo de Bosque y Carbono, que genera alertas tempranas trimestrales y un informe anual de la deforestación neta del país, operado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (IDEAM, 2018). Adicionalmente, se creó la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación<sup>45</sup>, en el marco de la cual se aprobó la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques<sup>46</sup>, para poder controlar de forma más eficiente este fenómeno.

La Ley 99 de 1993<sup>47</sup> establece como función de las corporaciones autónomas regionales la rendición de informes al ministro de Ambiente. Además, desde 2016, el MADS, mediante la Resolución 0667, estableció unos indicadores mínimos de gestión<sup>48</sup>, con el fin de mejorar el seguimiento a la implementación de las políticas ambientales a escala regional. Sin embargo, es necesario mejorar la inspección y vigilancia desde el Ministerio a la implementación de la política pública ambiental por parte de las autoridades regionales, y optimizar su articulación con otros sectores, haciendo énfasis en el control de la deforestación y otros procesos de degradación ambiental.

Figura 3. Deforestación 2010-2016



Fuente: Elaboración propia con datos del IDEAM (2018).

El Gobierno mostró especial interés por impulsar la generación de conocimiento e investigación del capital natural, reflejado en 30 expediciones Bio<sup>49</sup>, que han permitido identificar más de 93 nuevas especies de flora y fauna. Esta riqueza de especies y alta biodiversidad atrajo, en 2017, 1,7 millones de visitantes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, 2,5 veces el número de visitantes de 2010, principalmente en los parques de Tayrona, y corales del Rosario y San Bernardo (MADS y PNN, 2017).

<sup>45</sup> Creada mediante Decreto 1257 de 2017, esta Comisión, coordinada por el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el alto consejero para el posconflicto, orientará, articulará y coordinará, entre otros temas, las políticas, planes y programas que deben llevar a cabo diversas entidades para el control de la deforestación.

<sup>46</sup> Propuesta del Gobierno Nacional para reducir la deforestación y mejorar la gestión de los bosques naturales del país.

<sup>47</sup> Numeral 10 del artículo 29.

<sup>48</sup> Artículo 2.2.8.6.5.3 del Decreto 1076 de 2015.

<sup>49</sup> Colombia Bio es un proyecto de interés nacional liderado por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), que busca fomentar el conocimiento profundo de territorios colombianos antes no explorados, en convenio con aquellas instituciones expertas en investigación científica del país.



Con el fin de promover la conservación del capital natural y el desarrollo rural sostenible en zonas de posconflicto, el gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) crearon el Fondo Multidonante Colombia Sostenible<sup>50</sup>. Además, el Gobierno, mediante el CONPES 3901 de 2017, aprobó la suscripción de un crédito con el BID por 100 millones de dólares para el mismo fin (DNP, 2017b). Lo anterior junto con otras iniciativas, como Visión Amazonía y Fondo Biocarbono, demostraron la efectiva gestión de recursos de cooperación internacional para promover la sostenibilidad ambiental en el marco del posconflicto (tabla 2).

Tabla 4. Iniciativas financiadas por cooperación internacional y recursos del Estado para la conservación en el posconflicto en el periodo 2010-2018

Iniciativa	Cooperantes	Monto en dólares	Objetivo
Fondo Fiduciario Colombia Sostenible	Gobiernos de Suiza, Suecia y Noruega, Alemania y Reino Unido	USD259.600.000	Apoyar proyectos y programas encaminados a maximizar los dividendos ambientales, económicos y sociales de la paz en Colombia en territorios de posconflicto a 15 años.
Crédito Colombia Sostenible	Banco Interamericano de Desarrollo	USD100.000.000	Promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica durante el posconflicto en los municipios priorizados de Colombia a 5 años.
Visión Amazonía	Alemania, Noruega y Reino Unido	USD120.000.000	Reducir la deforestación neta en Amazonía al 2020.
Corazón de la Amazonía	Fondo para el Medio Ambiente Mundial-GEF	USD22.400.000	Conservar la biodiversidad y prevenir la deforestación en 9,1 millones de hectáreas en los departamentos de Caquetá, Guaviare y sur del Meta.
Proyecto de desarrollo sostenible bajo en carbono en la región de la Orinoquía	Banco Mundial - Fondo Biocarbono	USD6.000.000	Reducir emisiones por actividades productivas y deforestación en la Orinoquía colombiana.
<b>Total</b>		<b>USD508.000.000</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos del MADS (2018b).

Para complementar estas acciones, el Gobierno nacional creó el programa Bosques de Paz como un modelo de gestión sostenible de los territorios para la restauración de los ecosistemas y el desarrollo productivo de las comunidades afectadas por el conflicto armado. Actualmente existen 14 proyectos del programa Bosques

<sup>50</sup> El fondo incluye recursos por 250 millones de dólares provenientes de cooperación de Noruega (principal donante), Reino Unido y Alemania. Los recursos están destinados a proyectos agroambientales, de conservación y restauración que aseguren reducciones en deforestación, bajo una modalidad de pago por resultados.

de Paz en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA); se proyecta que para septiembre se logre un total de 50 proyectos (aproximadamente, 270.000 ha) (MADS, 2018b).

Otro proceso importante para la conservación y uso sostenible del capital natural es el ordenamiento ambiental del territorio. Al respecto, el MADS expidió un nuevo marco normativo y metodológico para la formulación de los POMCA, incluyendo el componente de análisis de riesgo de desastres. Con este esquema, se formularon los 27 POMCA propuestos como meta a 2018; ocho de ellos están en implementación.

Además, se adoptaron siete de los diez planes de ordenamiento y manejo integrado de unidades ambientales costeras, los cuales definen y orientan las actividades que garantizan la conservación y uso sostenible de las zonas marinas y costeras del país con visión regional. Finalmente, se adoptó el documento CONPES 3801 de 2014 para la gestión integral de la cuenca hidrográfica del lago de Tota.

En cuanto a la implementación de la Política para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, entre 2014 y 2018 se implementó el Programa Nacional de Aguas Subterráneas para la gestión de los acuíferos en San Andrés, la sabana de Bogotá, el Urabá antioqueño, el Bajo Cauca, Córdoba y La Guajira, con inversiones por casi medio billón de pesos. Así mismo, en 2018 se formuló el Programa Nacional de Monitoreo y se creó el Centro Nacional de Modelación Hidrometeorológica en el IDEAM. Igualmente, se modificó la norma de vertimientos después de 31 años, lo cual permitió la incorporación de parámetros de calidad diferenciados por sector productivo; y se formuló la Política para la Gestión Sostenible del Suelo, cuyo objetivo es posicionar este recurso en las diferentes agendas sectoriales.

### 3.2 Transición hacia un modelo de crecimiento sostenible y bajo en carbono

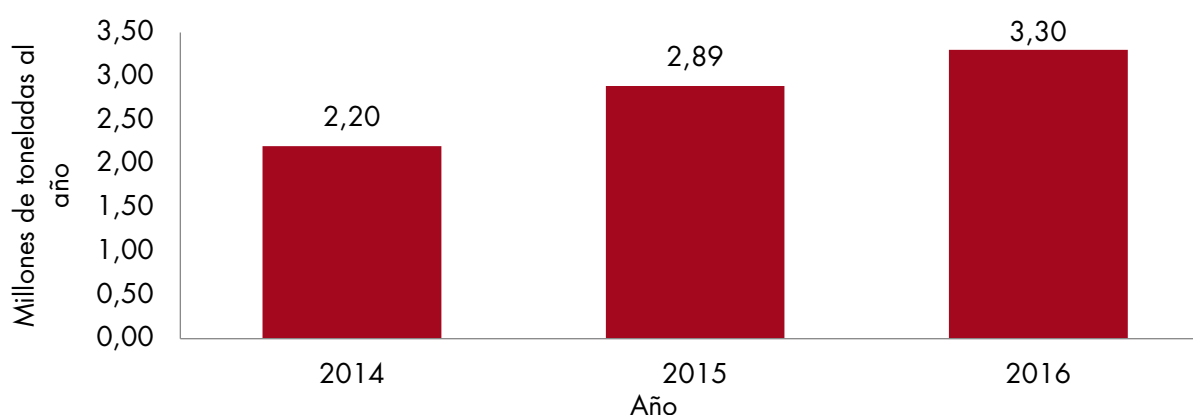
Con el objetivo de dar cumplimiento al mandato de formular una Política de Crecimiento Verde, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (DNP, 2015), entre noviembre de 2016 y junio de 2018 el DNP lideró la Misión de Crecimiento Verde. A partir de diez estudios y discusiones con expertos sectoriales, la academia, el sector privado, la prensa y la sociedad civil, generó los insumos para la adopción del CONPES de la Política de Crecimiento Verde, que trazó el camino para que a 2030 el país mejore su productividad y competitividad al conservar el capital natural, de forma alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París.

El objetivo de la Política de Crecimiento Verde es propiciar el desarrollo y la competitividad económica del país, al tiempo que se asegura el uso sostenible del capital natural y sus servicios ecosistémicos, de manera compatible con el clima, por medio del aprovechamiento de la riqueza natural para la generación de nuevas oportunidades económicas y el uso eficiente del agua, el suelo, los materiales y la energía en los sectores productivos. Así mismo, fomenta la formación de capital humano para el crecimiento verde, el fortalecimiento de capacidades en ciencia, tecnología e innovación, y establece, finalmente, un marco de gobernanza para el crecimiento verde en el país.

Lo anterior estuvo acompañado por avances sectoriales en materia de sostenibilidad y desarrollo bajo en carbono. El más relevante está relacionado con la adopción de la Ley 1715 de 2015, que promueve el uso de fuentes no convencionales de energía. A partir de esta ley, se creó el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía; se reglamentaron incentivos tributarios, y se dieron lineamientos para promover la contratación de largo plazo de proyectos de generación con energías renovables no convencionales. Todo lo anterior permitió un incremento en el número de proyectos registrados en la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) de energías renovables no convencionales, que pasó de 10 en 2009 (UPME, 2009) a 273 en 2017 (UPME, 2018).

Por otra parte, se publicó el Plan Maestro de Transporte Intermodal para promover los modos más sostenibles, con avances en el número de toneladas transportadas anualmente en los modos férreo, fluvial y aéreo (figura 4). También, se avanzó en la implementación de la Política para Mejorar el Transporte Público Urbano de Pasajeros, a partir de la cual entraron en operación cuatro sistemas integrados de transporte público adicionales. En lo que respecta a la reducción de la antigüedad promedio del parque automotor, se generó una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos<sup>51</sup>, se mejoró el procedimiento para la cancelación de la licencia de tránsito de vehículos particulares<sup>52</sup>, se emitió el manual ambiental para el tratamiento de vehículos al final de su vida útil o desintegración vehicular<sup>53</sup>, y se estructuraron las líneas de crédito para la financiación focalizada de la renovación de vehículos que presten el servicio público de transporte de carga<sup>54</sup>. A pesar de un avance acumulado del 63,7 % para la desintegración de vehículos con peso bruto vehicular mayor a 10,5 toneladas, la meta de reducir la antigüedad promedio del parque automotor a 15 años no fue alcanzada.

Figura 4. Transporte de carga por los modos férreo, fluvial y aéreo (sin carbón)



Fuente: Indicadores de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (SINERGIA – DNP, 2018a). Corte a 2016.

En el sector agropecuario se alcanzó la meta de zonificar 1,5 millones de hectáreas (DNP, 2018a), al mejorar el grado de detalle de la información para la identificación de la aptitud del suelo de una escala 1:100.000 a 1:25.000, lo cual permitió proponer sistemas de uso que sean biofísicamente apropiados, socialmente aceptables, económicamente viables y que no ocasionen impactos negativos en el capital natural. En el sector minero se adoptó la Ley 1658 de 2013, que prohíbe el uso de mercurio en la minería a partir de 2018. Además, se brindó asistencia técnica en tecnologías limpias al 66 % de las plantas de beneficio de oro con título minero (DNP, 2018a).

Frente a los avances en gestión ambiental urbana, en 2015 el 88 % de los municipios lograron una disposición adecuada de sus residuos sólidos. Así mismo, en 2016 se adoptó el documento CONPES 3874 de la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos y se creó el impuesto a las bolsas plásticas, que en el primer año logró que su uso disminuyera en un 30 %. Por otro lado, el tratamiento de aguas residuales

<sup>51</sup> Ley 1630 de 2013, “Por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones en materia de desintegración física vehicular”.

<sup>52</sup> Resolución 0646 de 2014 expedida por MinTransporte, “Por la cual se reglamenta el artículo 5 de la Ley 1630 de 2013 y se dictan otras disposiciones”.

<sup>53</sup> Resolución 1606 de 2015 expedida por MinAmbiente, “Por la cual se reglamenta el artículo 4° de la Ley 1630 de 2013 y se dictan otras disposiciones”.

<sup>54</sup> Documento CONPES 3759 (2013), “Lineamientos de política para la modernización del transporte automotor de carga y declaratoria de importancia estratégica del programa de reposición y renovación del parque automotor de carga”.

urbanas alcanzó el 42 %, 12 puntos porcentuales (p.p.) adicionales a lo encontrado en 2009. En relación con los procesos de construcción, en 2018 se aprobó el documento CONPES 3919 de la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles, a partir del cual se incluyen criterios de sostenibilidad en el ciclo de vida de las edificaciones.

En lo referente al mejoramiento de la calidad ambiental, sobresale el tema de calidad del aire y la actualización del estudio de valoración económica de la degradación ambiental para 2015 (DNP, 2018c), el cual mostró que los costos de mortalidad y morbilidad por contaminación del aire y deficiente acceso a agua y saneamiento ascienden al 2,08 % del PIB. En respuesta a esta problemática, se formuló la Política de Calidad de Aire en 2018, cuyo objetivo es reducir la concentración de contaminantes en el aire que afectan la salud y el ambiente.

Por otra parte, se presentaron logros que permitieron el ingreso de Colombia al Comité Ambiental y de Químicos de la OCDE. Se destaca la adopción del documento CONPES 3868 de 2016 de la Política de Gestión del Riesgo Asociado con el Uso de Sustancias Químicas, la cual busca integrar de manera coherente los procesos de gestión del riesgo y las etapas del ciclo de vida de las sustancias químicas para cubrir el amplio espectro de los problemas asociados con su uso.

Finalmente, la gestión de residuos se vio fortalecida en diferentes frentes: al fomentar la responsabilidad extendida del productor (REP), incrementar de 7 a 17 los planes posconsumo<sup>55</sup>, desarrollar la estrategia de compras sostenibles en el sector público y formular la Política para la Gestión de Residuos y Aparatos Eléctricos y Electrónicos. Adicionalmente, hoy se cuenta con seis líneas de residuos peligrosos (1. pilas, 2. baterías de ácido de plomo, 3. bombillos, 4. computadores y accesorios, 5. medicamentos vencidos y 6. neumáticos y envases de plaguicidas) y una corriente de residuos no peligrosos (llantas usadas) en esquemas REP. Con estos esfuerzos se ha logrado la gestión adecuada de 50.000 toneladas de dichos residuos.

### 3.3 Gestión del riesgo de desastres y del cambio climático

El gobierno del presidente Santos enfrentó el fenómeno de La Niña en 2010-2011 con una estrategia y un aparato administrativo especial. Creó la subcuenta Colombia Humanitaria, a cargo de la atención y rehabilitación de la infraestructura física, social e institucional afectada, con 5,5 billones de pesos. Además, creó el Fondo Adaptación para la construcción y reconstrucción de infraestructura segura y adaptada al cambio climático en los sectores afectados (tabla 3), y para ejecutar los macroproyectos de La Mojana, Canal del Dique, Jarillón de Cali, Río Fonce y Gramalote, con un enfoque de desarrollo sostenible. Por medio del documento CONPES 3776 de 2013 se destinaron recursos al Fondo Adaptación por 9,3 billones de pesos (DNP, 2013). Adicionalmente, se destinaron 2,1 billones al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) en el periodo 2011-2018, para financiar 838 proyectos para mitigar condiciones de riesgos.

<sup>55</sup> Se refiere a una estrategia en la cual los fabricantes e importadores de productos son responsables de establecer canales de devolución, por medio de los cuales los consumidores pueden retornarlos cuando estos finalizan su ciclo de vida.

Tabla 5. Infraestructura segura y adaptada al cambio climático

Sector	Indicador	Meta CONPES 3776	Meta financiada	Rezago	Logro
Vivienda	Soluciones de vivienda	58.087	45.560	12.527	78 %
Educación	Instituciones educativas	361	266	95	74 %
Salud	IPS	67	42	25	68 %
Acueducto y saneamiento básico					
Acueducto	Sistemas de acueducto	155	108	47	70 %
Alcantarillado	Sistemas de alcantarillado	87	89	-2	102 %
Transporte	Sitios críticos	431	391	40	91 %

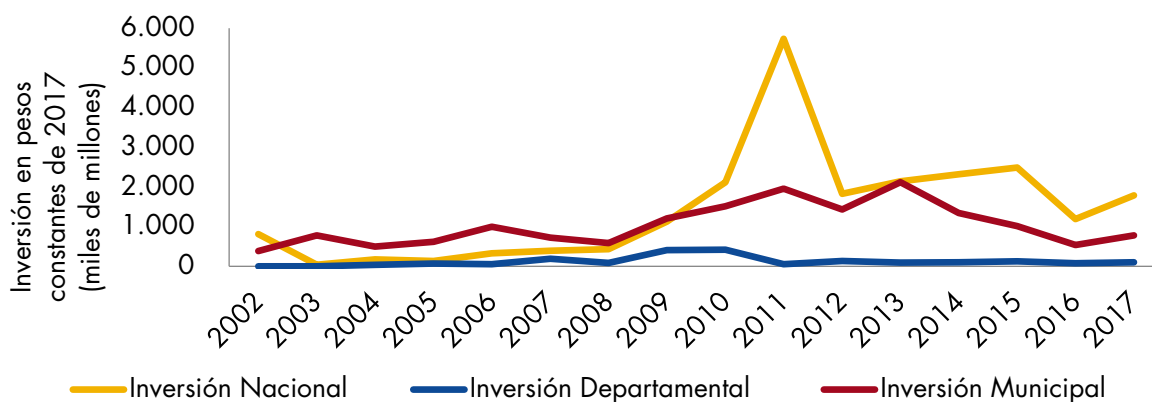
Fuente: Fondo Adaptación (2018).

Las intervenciones del Fondo Adaptación alcanzaron un cumplimiento promedio del 80 % frente a las metas propuestas en el CONPES 3776. El rezago en las metas obedeció a que los recursos apropiados por la entidad entre 2011-2018 fueron por 6,4 billones, y faltaron 2,9 billones en vigencias futuras por autorizar.

Por otra parte, se reconoce que el fenómeno de La Niña de 2010-2011 motivó una transformación en la forma de abordar la gestión del riesgo de desastres en Colombia; así, en 2011 se creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), adscrita a Presidencia, y mediante la Ley 1523 de 2012, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

Además, se adoptó por primera vez en la historia una Política y un Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD) (UNGRD, 2016), los cuales brindan lineamientos para que la planeación del desarrollo sectorial y territorial sea más resiliente. Como parte del fortalecimiento institucional en la materia, se evidenció que de 2010 a 2017, la inversión de la nación y de las entidades territoriales en gestión del riesgo alcanzó los 30,5 billones de pesos, tres veces más que lo invertido entre 2002 y 2009 (Figura 5).

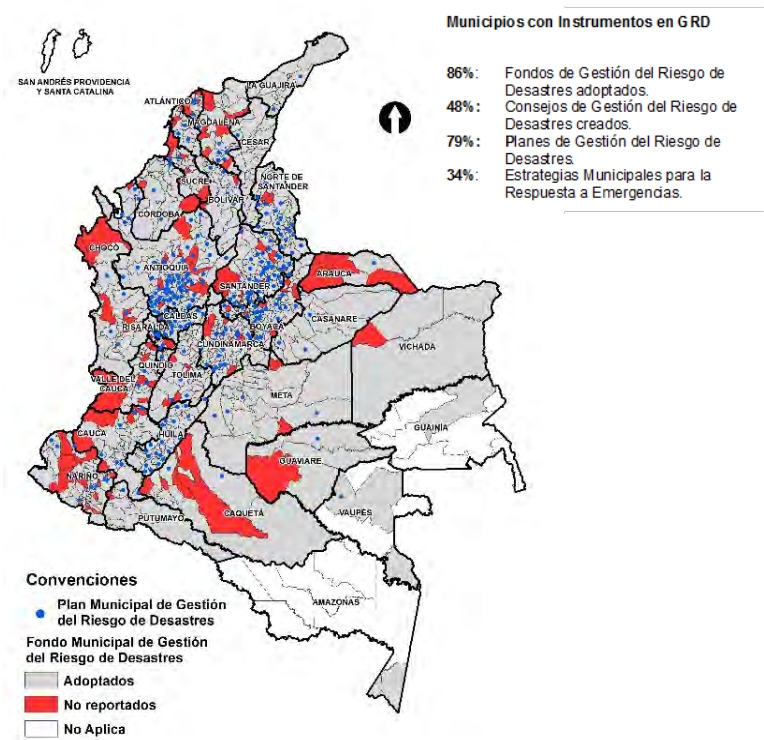
Figura 5. Inversión en gestión del riesgo de desastres, 2002-2017



Fuente: Elaboración propia, con base en el consolidado de las inversiones de gestión del riesgo de desastres de la DADSDNP (2017).

La UNGRD entre 2010 y 2018 ejecutó una estrategia de fortalecimiento territorial para brindar asistencia técnica al 100 % de los municipios y departamentos del país. Como resultado, las entidades territoriales pusieron en marcha planes, fondos y consejos territoriales de gestión de riesgo de desastres, y estrategias para la respuesta a emergencias (Figura 6).

Figura 6. Instrumentos para gestionar el riesgo en las entidades territoriales



Fuente: Elaboración propia, con base en el reporte de la UNGRD (2017).

El país también mejoró en el monitoreo de la amenaza sísmica y volcánica, así como en la vigilancia y sistemas de alerta ante fenómenos hidrometeorológicos, gracias a la adquisición y funcionamiento de estaciones con un cubrimiento global del 96 % del territorio del país. Además, logró la actualización de mapas nacionales y regionales de amenaza sísmica, por inundaciones y deslizamientos (tabla 4).

Tabla 6. Avances en conocimiento del riesgo de desastre

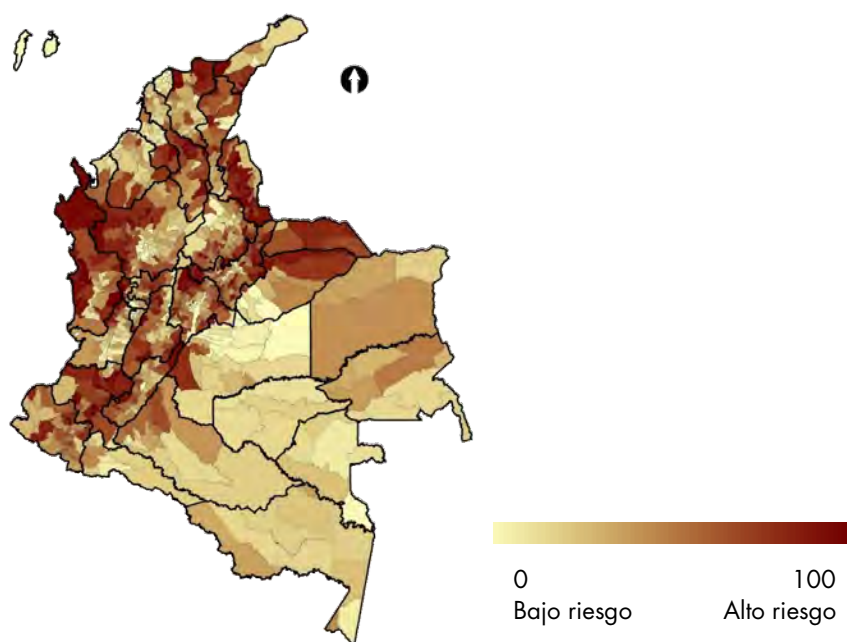
Instrumentos de conocimiento del riesgo	Logros 2010-2014	Logros 2014-2018	Total 2010-2018
Estaciones de monitoreo sísmico y volcánico	675	189	864
Estaciones hidrometeorológicas	170	100	270
Estaciones de monitoreo de amenaza por tsunamis, mar de leva, marejadas ciclónicas y frentes fríos	26	2	28
Mapas de inundación	34	6	40
Mapas de amenaza volcánica	10	4	14

Fuente: DNP (2018a).



Con el fin de orientar la política pública de forma diferenciada, se diseñó el *índice de riesgo de desastres* ajustado por capacidades, una herramienta que mide el riesgo a escala municipal ante eventos hidrometeorológicos, y las capacidades de las entidades territoriales para gestionarlo. Con el índice se evidenció que 6,7 millones de colombianos son vulnerables socialmente y están expuestos a las condiciones más críticas de amenazas hidrometeorológicas, en tanto los municipios tienen capacidades de gestión altamente heterogéneas (figura 7).

Figura 7. Índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades



Fuente: Elaboración propia (2018).

Finalmente, el SNGRD se fortaleció en materia de preparación para la respuesta y la recuperación, por medio de la construcción y equipamiento de centros logísticos, y la certificación de equipos de búsqueda y rescate con estándares internacionales. Es así como el Gobierno nacional respondió de una manera efectiva ante el desastre ocurrido en el municipio de Salgar en 2015. Por medio del Plan de Acción Específico para la Recuperación se invirtieron 33.700 millones de pesos, y se culminaron todas las acciones programadas. Dos años después, el Gobierno atendió el desastre ocurrido en Mocoa, para lo cual aprobó en 2017 un Plan para la Reconstrucción, mediante CONPES 3904, con recursos por 1,2 billones de pesos para las vigencias 2017-2022.

En lo que respecta a la gestión del cambio climático, el Gobierno le dio gran relevancia en los últimos ocho años, gracias a la adopción en 2011 del documento CONPES 3700, que estableció la estrategia de coordinación interinstitucional en adaptación, mitigación de gases de efecto invernadero (GEI), deforestación evitada y financiamiento del cambio climático (DNP, 2011). En 2016, por medio del Decreto 298, se estableció el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) como la instancia coordinadora de políticas, programas y acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático.



Ese mismo año se adoptó la Política Nacional de Cambio Climático, con el objeto de transversalizar la mitigación de GEI y la adaptación en las decisiones públicas y privadas. Como resultado, nueve ministerios<sup>56</sup> avanzaron en la formulación de sus planes sectoriales de cambio climático y 22 territorios formularon sus *planes territoriales de cambio climático* (tabla 5).

Tabla 7. Entidades territoriales con planes de cambio climático formulados (marzo de 2018)

	Entidad	Alcance
1	Antioquia - Cornare*	Integral - Subregional
2	Antioquia - Corpourabá**	Integral - Subregional
3	Arauca	Integral - Regional
4	Atlántico	Integral - Departamental
5	Cartagena	Integral - Municipal
6	Casanare	Integral - Regional
7	Cauca	Integral - Departamental
8	Cesar	Integral - Departamental
9	Chocó	Integral - Departamental
10	Córdoba	Adaptación - Departamental
11	La Mojana - Córdoba	Adaptación - Subregional
12	Cundinamarca	Integral - Regional
13	Guaviare	Integral - Departamental
14	Huila	Integral - Departamental
15	Magdalena	Integral - Departamental
16	Meta	Integral - Regional
17	Nariño	Adaptación - Departamental
18	Quindío	Integral - Departamental
19	Risaralda	Adaptación - Departamental
20	San Andrés	Adaptación - Departamental
21	Santander	Integral - Departamental
22	Vichada	Integral - Regional

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en información de MADS (2018c).

\*Cornare: Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare.

\*\*Corpourabá: Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Urabá.

En el contexto internacional, Colombia firmó el Acuerdo de París en 2016 como señal de su compromiso para enfrentar el cambio climático, y presentó su *contribución nacionalmente determinada* (NDC), con metas puntuales en mitigación y adaptación. Mediante la Ley 1844 de 2017, el Congreso ratificó el acuerdo.

En relación con los avances en mitigación de GEI, se estableció la meta de reducir las emisiones proyectadas a 2030 en un 20 %. Bajo el liderazgo de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático del SISCLIMA, los ministerios sectoriales definieron metas y priorizaron más de 40 acciones de mitigación (tabla 6).

<sup>56</sup> Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Transporte, Vivienda, Ciudad y Territorio, Comercio, Industria y Turismo, Hacienda y Salud y Protección Social.

Tabla 8. Medidas sectoriales de mitigación priorizadas más relevantes

Ministerio responsable	Reducción equivalente a meta del 20 % (millones de toneladas de CO <sub>2</sub> e)	Medidas priorizadas más relevantes
Agricultura y Desarrollo Rural	13,4	Acción nacionalmente apropiada de mitigación (NAMA) "Ganadería sostenible". Plantaciones forestales comerciales.
Minas y Energía	10,8	Energía renovable en generación eléctrica. Gestión de emisiones fugitivas en sector minero-energético.
Transporte	9,7	Incorporación GNL <sup>57</sup> en flota de carga. NAMA "Desarrollo orientado al transporte". Promoción de la movilidad eléctrica.
Comercio, Industria y Turismo	9,3	Eficiencia energética en la industria. Optimización de operaciones logísticas y transporte.
Vivienda, Ciudad y Territorio	5,4	Captura y quema de biogás con proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio. Reciclaje y compostaje de residuos sólidos.
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,1	Sustitución a estufas eficientes. NAMA "Refrigeración doméstica".
Medidas transversales a todos los ministerios	16,7	Medidas sectoriales de reducción de la deforestación.

Fuente: Elaboración propia a partir de cuarta y quinta sesión de la CICC (2018).

Por otro lado, los impactos económicos anuales del cambio climático, estimados por el DNP en 0,5 % del PIB (DNP-BID, 2014), demostraron cuán vulnerable es Colombia al fenómeno. Para esto, en 2012 se formularon la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, el programa de Reducción de la Deforestación y Degradación de Bosques, y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (DNP, 2012), los cuales permitieron al país definir sus compromisos internacionales, a partir de la definición de su *contribución nacionalmente determinada*.

Finalmente, se formuló el Proyecto de Ley de Cambio Climático, el cual fue radicado ante el Congreso. También, se planteó la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático, que permitió enviar señales para promover inversiones de actores públicos, privados e internacionales. Gracias a ello, se expidió el impuesto al carbono, que cubre el 24 % de las emisiones de carbono; los bancos privados emitieron por primera vez bonos verdes por 1 billón de pesos, y se aprobaron recursos no reembolsables del Fondo Verde del Clima por 38 millones de dólares para la adaptación de la región de La Mojana al cambio climático.

<sup>57</sup> Gas Natural Licuado.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Fortalecer la conservación y el uso sostenible del capital natural, y mejorar la calidad y gobernanza ambiental

Un aspecto importante para el fortalecimiento del sector ambiental es la incorporación de las labores de inspección y vigilancia por parte del MADS sobre las corporaciones autónomas regionales. Así mismo, se debe fortalecer la autoridad de licencias ambientales en el control y seguimiento de las actividades mineras y de hidrocarburos, con el objetivo de evitar o reducir los impactos asociados y hacer una gestión efectiva de sus pasivos ambientales.

En el mismo sentido, para continuar con el proceso de fortalecimiento de la conservación de la biodiversidad del país, es necesario mejorar el manejo de las áreas protegidas<sup>58</sup> y aumentar su conectividad con ecosistemas estratégicos y estrategias complementarias de conservación<sup>59</sup>. Para ello, se debe seguir avanzando en la implementación de los planes de manejo de las áreas protegidas, así como en la delimitación de ecosistemas estratégicos y en la declaratoria de nuevas áreas protegidas con un enfoque participativo, para garantizar el cumplimiento de compromisos internacionales y los ODS.

Adicionalmente, es necesario controlar la deforestación, por medio de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y la Gestión de los Bosques, que tiene cinco líneas estratégicas: 1. gestión sociocultural de los bosques; 2. desarrollo de una economía forestal y cierre de la frontera agropecuaria; 3. gestión transectorial y ordenamiento territorial; 4. monitoreo y control permanente, y 5. generación y fortalecimiento de capacidades en el territorio. Esto permitirá evitar la ampliación de la frontera agropecuaria, disminuir las emisiones y controlar el deterioro de los bosques del país.

Se considera necesario generar nuevas fuentes de financiación para la gestión de las áreas protegidas. Por esto, se deberá modificar la Ley 981 de 2005, con el fin de aumentar la cobertura de la sobretasa ambiental a los peajes a todo el SINAP y áreas ambientalmente estratégicas, así como incorporar los lineamientos del programa Herencia Colombia<sup>60</sup>.

Para asegurar que las zonas de posconflicto adopten un modelo de crecimiento verde, se debe impulsar su competitividad por medio del desarrollo forestal y la bioeconomía. Implementar el documento CONPES 3886 de pago por servicios ambientales contribuirá con este propósito, al incentivar alternativas productivas sostenibles en ecosistemas estratégicos, complementados con la ejecución del portafolio de negocios verdes (DNP, 2017a).

La paz ha puesto nuevamente al país en la agenda turística internacional; así, es necesario el desarrollo de una política de turismo de naturaleza responsable y sostenible. Considerando que las zonas marino-costeras

<sup>58</sup> El Sistema de Parques Nacionales Naturales, en alianza con WWF - Colombia, desarrolló y adoptó la metodología denominada análisis de efectividad de manejo de las áreas protegidas con participación social – AEMAPPS.

<sup>59</sup> Según los artículos 28 y 29 del Decreto 2372 de 2010 las distinciones internacionales tales como, Sitios Ramsar, Reservas de Biósfera, AICAS y Patrimonio de la Humanidad, entre otras, no son categorías de manejo de áreas protegidas, sino estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica. Asimismo, se consideran como ecosistemas estratégicos las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica que gozan de protección especial.

<sup>60</sup> En el marco de la COP21 de cambio climático se firmó un memorando de entendimiento entre el MADS, los PNN, la Fundación Gordon y Betty Moore, el Fondo Patrimonio Natural, WWF, WCS y Conservación Internacional, con el fin de establecer un programa de financiamiento para la permanencia (PFP) denominado Herencia Colombia (Heco), que permitirá asegurar los fondos requeridos y aumentar la capacidad de las áreas protegidas y otras estrategias de conservación.

concentran una gran parte del turismo nacional, se debe implementar el Plan Maestro de Erosión Costera y fortalecer la gestión y el ordenamiento de estas zonas.

En materia de calidad del aire, se requiere modificar el Reglamento para la Protección y Control de la Contaminación del Aire, así como la actualización del permiso de emisiones<sup>61</sup> para fuentes fijas y los estándares máximos permisibles para fuentes móviles. Adicionalmente, continuar con la reglamentación de los estándares de eficiencia energética y etiquetado de vehículos.

Frente a la gestión integral del recurso hídrico, se requiere poner en operación el Centro Nacional de Modelación Hidrometeorológica en el IDEAM y fortalecer el sistema de información ambiental, para que sirva como herramienta para el análisis de la oferta y demanda del recurso hídrico en los sectores productivos.

También, se deberá dar continuidad al trámite del proyecto de ley para la estrategia de gestión de pasivos ambientales, con énfasis en las responsabilidades para la recuperación de la calidad ambiental de las zonas impactadas.

## 4.2 Continuar en la senda del crecimiento verde

Avanzar hacia una senda de sostenibilidad exige adelantar una transición de la economía que permita diversificar las fuentes de ingresos y su matriz energética. Para esto se debe implementar la Política de Crecimiento Verde y darle continuidad al programa Colombia Bio, para fortalecer el conocimiento de la biodiversidad y el surgimiento de bioeconomías locales.

La transición a una economía circular<sup>62</sup> tendrá un impulso importante con la implementación de la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos<sup>63</sup>, especialmente con el diseño de instrumentos que promuevan la valorización de los residuos y la reglamentación del incentivo al aprovechamiento. Además, se deberán implementar los mecanismos de fomento al ecodiseño, principalmente para envases y empaques, y para aparatos eléctricos y electrónicos, con el fin de minimizar la intensidad de uso de materiales.

Se debe avanzar también en una formulación e implementación de la política de movilidad sostenible que potencie el transporte eléctrico y el manejo de sus residuos. Para promover el uso eficiente del agua y el suelo en el sector agricultura, se deberá establecer un sistema de créditos blandos que permitan a los pequeños y medianos productores adoptar mejores prácticas.

## 4.3 Continuar con la reducción de las condiciones de riesgo y fortalecer el SISCLIMA hacia el cumplimiento del Acuerdo de París

El SNGRD ha mostrado ser efectivo como instancia que articula a los diferentes actores de los ámbitos nacional, territorial y sectorial. Por lo tanto, se debe fortalecer para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, proyectado a 2025.

La UNGRD, en su rol de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, debe fomentar la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres desde los ministerios, entidades técnico-científicas, departamentos, municipios y corporaciones autónomas.

<sup>61</sup> La emisión es la descarga de una sustancia o elementos al aire en estado sólido, líquido o gaseoso, o en alguna combinación de estos, proveniente de una fuente fija (industria) o móvil (vehículo) (Decreto 948 de 1995).

<sup>62</sup> La economía circular es un modelo que busca que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y que se reduzca al mínimo la generación de residuos (CONPES 3874 de 2016).

<sup>63</sup> Documento CONPES 3874.

El país debe continuar con el compromiso de reducir las condiciones de riesgo existentes y orientar la intervención prospectiva para evitar nuevas condiciones de riesgo. Para ello, se debe avanzar en la articulación de las acciones de gestión ambiental, ordenamiento territorial, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, y en el trabajo articulado entre el SNGRD, el SISCLIMA y el SINA.

Igualmente, se requiere garantizar los recursos técnicos y financieros para la finalización de las intervenciones relacionadas con la construcción de infraestructura resiliente en las zonas afectadas por La Niña, y para la reconstrucción integral en zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública. El Gobierno debe definir las responsabilidades de las entidades que deben asumir la operación de las obras entregadas para garantizar su sostenibilidad.

Considerando las lecciones aprendidas ante eventos de desastre, es necesario diseñar una política pública de reconstrucción resiliente y con visión de largo plazo que defina mecanismos de coordinación, aclare las responsabilidades de los actores que intervienen en el manejo de la emergencia y en el proceso de reconstrucción, e identifique diferentes estrategias de gestión de recursos, según la magnitud y el alcance del desastre.

A escala normativa, es necesario avanzar en la formulación de regulaciones técnicas para desarrollar análisis de riesgos que garanticen la incorporación de la gestión del riesgo en el ciclo de proyectos de inversión pública y privada. Así mismo, se requiere concretar la reglamentación del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y de las subcuentas que fomentarán intervenciones específicas para los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y manejo de desastres.

Frente al cambio climático, SISCLIMA ha probado ser un efectivo marco institucional coordinador de la política nacional, por lo que debe fortalecerse, en particular en su capacidad de hacer seguimiento y evaluación. En mitigación, es necesario generar incentivos para implementar los planes de cambio climático. Se recomienda que los compromisos de mitigación sectoriales sean metas del próximo plan de desarrollo; los territorios deberán, a su vez, definir metas de mitigación a 2024 y 2030. Para su seguimiento, se debe poner en marcha el sistema de registro de reducción de emisiones.

Concerniente a la adaptación, se recomienda que sectores y territorios fijen indicadores y metas asociadas con una mayor resiliencia, aplicados en la implementación de los planes de cambio climático. Un sistema de monitoreo y evaluación será la herramienta para estimar el cumplimiento de metas y evaluar su efectividad.

Respecto al financiamiento climático, se deberán fortalecer los instrumentos existentes; por ejemplo, la ampliación de la base gravable del impuesto al carbono para incluir el carbón. Así mismo, se deberán crear nuevas señales para la inversión en mitigación, como un sistema de comercio de emisiones de carbono.

Finalmente, se espera la ratificación del Acuerdo de París por parte de la Corte Constitucional, y la expedición de la Ley de Cambio Climático, actualmente en discusión por parte del Congreso.

## 5 Referencias

- CEPAL. (2011). *Rentas de recursos naturales no-renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990 -2010 y participación estatal*. Documento Ejecutivo División de Recursos Naturales e Infraestructura para seminario 24-25 de abril de 2012.
- CEPAL. (2012). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011* Bogotá: Misión BID - Cepal.
- DNP. (2011). CONPES 3700. *Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia*. Bogotá.
- DNP. (2012). *Plan nacional de adaptación al cambio climático*. Bogotá.
- DNP. (2013). CONPES 3776 Proyecto Construcción y reconstrucción de las Zonas Afectadas por la Ola Invernal. Bogotá.
- DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un Nuevo País"*. En DNP, *Crecimiento verde* (capítulo X). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP. (2016a). *Panorámica regional: Dividendos ambientales de la paz*. 2° edición. Bogotá.
- DNP. (2017a). CONPES 3886. Política de pago por servicios ambientales. Bogotá.
- DNP. (2017b). CONPES 3901. Crédito Colombia sostenible. Bogotá.
- DNP (2018a). *Indicadores de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>.
- DNP. (2018b). *Indicadores de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Disponible en: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>.
- DNP (2018c). *Valoración de la Degradación Ambiental en Colombia 2015*. Versión en diagramación. Bogotá D.C. Recuperado el 15 de junio de 2018 de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Valoraci%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%20Degradaci%C3%B3n%20ambiental\\_SD.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Valoraci%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%20Degradaci%C3%B3n%20ambiental_SD.pdf)
- DNP. (2018d). CONPES 3915. Política de estrategias para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible del Macizo Colombiano. Bogotá.
- DNP-BID (2014). *Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia – Síntesis*. Bogotá, Colombia.
- IDEAM, PNUD, MADS, DNP & CANCELLERÍA. (2016). *Inventario nacional y departamental de Gases Efecto Invernadero – Colombia*. Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Bogotá D.C., Colombia.
- IDEAM. (2018). *Cambio de la superficie cubierta por bosque natural*. Disponible en: [http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/reg/indexLogOn.jsp\\_](http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/reg/indexLogOn.jsp_)
- INVEMAR. (2009). *Informe del estado de los ambientes y recursos marinos y costeros en Colombia, 2009*. Serie de Publicaciones Periódicas No. 8. Santa Marta.
- MADS & PNN. (2017). *Informe anual 2017, comportamiento de visitantes en áreas protegidas convocación ecoturística*.

- MADS. (2018a). *Reservas Forestales establecidas por la Ley 2ª de 1959*. Tomado de:  
[http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/reservas\\_forestales/reservas\\_forestales\\_ley\\_2da\\_1959.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/reservas_forestales/reservas_forestales_ley_2da_1959.pdf).
- MADS. (2018b). Presentación “*Logros del sector ambiente 2010-2018*” (versión en construcción. Suministrada por la oficina del despacho del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.
- MADS. (2018c). *Estado y seguimiento Planes Integrales de Cambio Climático Territoriales*. febrero 24 de 2018. Bogotá, Colombia.
- MHCP. (2018). *Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF*. Tomado de:  
[www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/portales/siifnacion](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/portales/siifnacion).
- Parques Nacionales Naturales. (2018). *Reporte Único Nacional de Áreas Protegidas*. Disponible en:  
<http://runap.parquesnacionales.gov.co/>.
- UNGRD. (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Una estrategia de Desarrollo 2015 -2025*. Bogotá D.C. Colombia.
- UNGRD. (2017). *Base de datos: Asistencia Técnica 2008-2017*. Instrumentos Ley 1523. Bogotá D.C., Colombia.
- UPME (2009). *Plan de Expansión de Referencia. Generación – Transmisión 2009 – 2023*. Bogotá D.C.
- UPME (2018). *Sistema de Información de Eficiencia Energética y Energías Alternativas*. <http://www.si3ea.gov.co>.
- XM Compañía de Expertos en Mercados S.A. E.S.P (2010). *Informe de Operación del Sistema y Administración del Mercado*. Bogotá D.C.



## CAPACIDADES DEL INDIVIDUO

### Capítulo 4

# Formación de capital humano: aprovechando todo el potencial de los colombianos

## Resumen ejecutivo

Previo a la década de los 2010, existían rezagos y brechas importantes en acceso a educación y formación para el trabajo y el desarrollo humano. En 2009, sólo el 32 % de los menores de 5 años asistían a un hogar comunitario, guardería o preescolar; en educación básica las coberturas para educación básica eran del 70 % básica secundaria y del 40 % media. En superior la cobertura bruta se ubicaba en 35,7 %. En cuanto al desempleo juvenil, la tasa de desempleo doblaba la tasa nacional, ubicándose en 20,1 % frente a la tasa nacional de 10 %.

Entre 2010 y 2017 el Gobierno nacional logró mejoras significativas en el cierre en coberturas educativas y de formación para el trabajo, y en una mayor inserción laboral de los jóvenes en empleo. En atención institucional de niños menores de 5 años, la cobertura se incrementó de 35,9 % a 41 % entre 2010 y 2017. En educación básica, se lograron cerrar brechas importantes de coberturas entre las zonas urbanas y rurales y entre grupos socioeconómicos. Además, se logró aumentar la cobertura de la educación media rural. En educación superior se logró la ampliación más importante de los últimos gobiernos en coberturas, al pasar de 37,1 % a 52,8 % entre 2010 y 2017. Otro de los principales logros es en materia de calidad. En los resultados más recientes de las pruebas PISA, Colombia fue uno de los tres únicos países entre 72 naciones que mejoraron en las tres áreas evaluadas -lectura, matemáticas y ciencias-. —. Todo esto gracias a un conjunto de acciones en términos de infraestructura educativa, alimentación escolar, transporte escolar y gratuidad educativa y el Programa de Todos a Aprender, entre otros. En educación superior la expansión ha sido impulsada por el aumento en las líneas de crédito subsidiado en educación superior y de otros como Ser Pilo Paga y de jóvenes en acción y por el aumento de cupos en educación tecnológica del Sena.

En cuanto a la disminución del desempleo juvenil, en los últimos 8 años se desarrolló un marco normativo enfocado a la generación de oportunidades laborales para los jóvenes y se han lanzado nuevos programas que han contribuido a disminuir el desempleo. En 2016 se promulgó la Ley 1780 Projovent, cuyo objeto es impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, el emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, al igual que remover ciertas barreras institucionales para su inserción al mercado laboral. Con la contribución de estas acciones de política, al 2017 la tasa de desempleo juvenil disminuyó a 16,1 %, (3,9.p.p. menos al comienzo de esta administración).

Durante el periodo 2018-2022 se deberá continuar con las acciones tendientes a mejorar el acceso, permanencia y calidad de la educación y formación para el trabajo. Se recomienda continuar con el aumento de cobertura del preescolar en el marco de la atención integral para la primera infancia, fortalecer las acciones tendientes a mejorar el acompañamiento docente y focalizar la jornada única. Asimismo, se recomienda reformar la parte curricular y pedagógica de la educación media y de mejorar la calidad y el enfoque de la media técnica. Es importante continuar los esfuerzos de ampliación de cobertura en superior y de disminuir sustancialmente los problemas de deserción en este nivel. Finalmente, es clave continuar promoviendo iniciativas que faciliten el tránsito de los jóvenes de los procesos de formación al mercado laboral, así como la eliminación de barreras de acceso a empleos de calidad.

**Palabras clave:** educación básica, educación superior, desempleo juvenil, primera infancia.

## 1 Introducción

La formación de capital humano es fundamental para lograr niveles de crecimiento económico y desarrollo sostenible que contribuyan a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y favorezcan la movilidad social. Lograr un país con alta acumulación de capital humano requiere garantizar el acceso de la población a los diversos procesos de formación a lo largo de la vida, desde la primera infancia hasta la inclusión y permanencia en el sector productivo.

Durante los últimos siete años, el Gobierno Nacional ha logrado mantener los niveles de cobertura en educación básica y ha ampliado el acceso de los niños a los servicios de primera infancia y de los jóvenes en educación superior, y a la oferta de formación y educación para el trabajo. Uno de los logros más destacados desde el 2010 ha sido el cierre de brechas de acceso por zonas y por nivel socioeconómico, y el mejoramiento de la calidad de la oferta en todos los niveles de educación y formación para el trabajo. En relación con el empleo juvenil, uno de los principales logros ha sido la disminución significativa del desempleo a través de diferentes estrategias encaminadas a disminuir las barreras de inserción laboral que enfrentan los jóvenes.

El documento *Formación de capital humano* está organizado en tres secciones. Cada una de las secciones aborda la relación entre tres temas teniendo en cuenta el proceso de acumulación a lo largo del ciclo de vida: 1) acceso a servicios de educación inicial y de educación básica y superior; 2) calidad y pertinencia de la educación y formación para el trabajo<sup>64</sup>, y 3) inserción laboral de los jóvenes. La primera sección hace un diagnóstico de los retos encontrados en 2009, en la segunda se muestran los principales logros del Gobierno nacional entre 2010 y 2018. La tercera brinda unas recomendaciones de política pública para el periodo 2018-2022.

<sup>64</sup> Esto incluye la oferta en educación para el trabajo y desarrollo humano y en la formación profesional integral del Sena.

## 2 Diagnóstico

### 2.1 Limitado acceso a servicios de primera infancia y educación básica y superior

Entre 2002 y 2009 los esfuerzos en materia de educación se concentraron en ampliar la cobertura y en disminuir la deserción escolar (DNP, 2011). De esta forma a 2009, los mayores logros en cobertura se presentaron en el nivel de primaria, que alcanzó una tasa neta del 89,7 %, mientras que la cobertura en los niveles de transición, básica secundaria y media era mucho más baja (Tabla 1). Así mismo, la deserción en educación básica se ubicó en el 5,15 % en 2009<sup>65</sup>.

Tabla 9. Tasa de cobertura bruta por niveles, 2009  
Porcentajes ( %)

Nivel	Neta	Bruta
Transición	61,8	90,8
Primaria	89,7	119,8
Secundaria	70,1	101,2
Media	39,7	75,2
Superior		35,7

Fuente: Ministerio de Educación, Simat y SNIES (2009).

En atención al cuidado de los menores de 6 años, sólo un 32 % de los menores de 5 años asistían a un hogar comunitario, guardería o preescolar, siendo menor en la zona rural (21,7 % %) que en la urbana (36,6 %) <sup>66</sup>. En educación preescolar, es importante resaltar que en 2009, ninguno de los niños matriculados en las instituciones educativas oficiales eran sujeto de seguimiento al cumplimiento de los servicios necesarios para potenciar su desarrollo en el marco de la atención integral.

A pesar de la expansión que se había dado en los años anteriores, en 2009 la tasa de cobertura bruta en pregrado era de 35,7 %. valor mucho por debajo de la de otros países de América Latina que ostentan tasas cercanas al 60 % <sup>67</sup>. A esto se suman los problemas de deserción académica en pregrado, con tasas que se ubicaban entre el 45 % y el 60 % por cohorte (SPADIES, 2010).

La mayor parte de esta matrícula en educación superior estaba concentrada en el nivel universitario (67 %), seguida del nivel tecnológico (23 %) y del técnico (10 %). A 2009, el Sena tenía la mitad de la participación de la matrícula en los programas técnicos y tecnológicos. Del total de 7.920.273 de cupos, 307.765 <sup>68</sup> (3,89 %) correspondían a programas de formación técnica profesional y tecnológica, 457.120 (5,77 %) a programas de técnico laboral y 7.155.388 (90,3 %) a formación complementaria (cursos cortos). En cuanto a la matrícula en programas técnicos laborales de instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano, en 2009, registraba 212.000 estudiantes matriculados <sup>69</sup>.

<sup>65</sup> Esta cifra corresponde a la tasa de deserción intra-anual de transición hasta media reportada en el Sistema Integrado de Matrícula (Simat) para 2009. En 2002 esta tasa fue del 8 %.

<sup>66</sup> Encuesta Calidad de Vida, 2008.

<sup>67</sup> Según los datos de la Unesco, en 2009 la tasa de cobertura bruta de Chile era del 61 % y de Argentina del 56,4 %.

<sup>68</sup> Esta cifra incluye cupos en programas de tecnólogos, técnicos profesionales, Especialización Tecnológica y Especialización Técnica.

<sup>69</sup> Excluye la matrícula de los Centros de Enseñanza Automovilística.

Si bien se lograron avances notorios en cobertura, estos avances no fueron suficientes para cerrar las brechas de acceso por zonas y niveles socioeconómicos. Para 2009, la brecha urbano-rural entre cobertura neta en educación para preescolar, básica y media se ubicó en el 18,22 %<sup>70</sup>, y por quintil de ingresos esta brecha ascendió al 13,1 % entre el quintil más pobre y más rico<sup>71</sup>. En educación superior, el acceso de los más pobres era bastante limitado; la tasa de cobertura del quintil más rico era 11 veces la del primer quintil<sup>72</sup>.

## 2.2 Baja calidad de la educación

En materia de calidad educativa, el desempeño académico de los estudiantes y de los establecimientos era muy bajo. A nivel nacional, los resultados de las pruebas SABER 2009 mostraron que más de la mitad de los de estudiantes del grado 5 y 9 estaban ubicados en el nivel de desempeño insuficiente y mínimo en lenguaje, matemáticas y ciencias naturales (Tabla 2 y Tabla 3). En las pruebas Saber 11, el 39 % de los establecimientos estaban ubicados en las categorías de bajo e inferior.

Tabla 10. Distribución de estudiantes, según categoría de desempeño, por prueba Saber 5 y 9, 2009. Porcentajes ( %)

	Categorías de desempeño				
	Insuficiente	Mínimo	Satisfactorio	Avanzado	Total
<b>Saber 5</b>					
Matemáticas	35,2	32,1	20,9	11,9	100,0
Lenguaje	17,9	40,9	29,1	12,2	100,0
Ciencias	18,2	50,1	21,9	9,9	100,0
<b>Saber 9</b>					
Matemáticas	20,3	53,3	22,2	4,3	100,0
Lenguaje	14,8	42,8	37,8	4,7	100,0
Ciencias	13,7	51,8	27,8	6,8	100,0

Fuente: Icfes (2009).

En las pruebas internacionales, los logros de los estudiantes distaban de los alcanzados por países con mayores niveles de desarrollo. Los resultados de las pruebas PISA indican que más de la mitad de los jóvenes colombianos de 15 años no tenían la capacidad de utilizar su conocimiento y habilidades para enfrentar los retos convencionales de la vida real. En términos comparativos, de 56 países que presentaron la prueba, Colombia ocupó el puesto 52 en matemáticas, 49 en ciencias y 47 en lenguaje, por debajo en las tres pruebas de países como México, Chile y Uruguay<sup>73</sup>.

En educación superior, un número reducido de instituciones y programas contaban con la acreditación en alta calidad —el 6 % de las instituciones y el 15,6 % de los programas— y solo un 9,6 % de los estudiantes accedían educación con calidad.

<sup>70</sup> Del 76,9 % en rural y el 95,1 % en urbano.

<sup>71</sup> Del 85,3 % para el primer quintil de ingreso (más pobre) y del 98,4 % para el quinto (más rico).

<sup>72</sup> Tasa de cobertura bruta del 12,8 % para el primer quintil de ingreso y del 142,4 % para el quinto.

<sup>73</sup> Por debajo de Argentina y Brasil en matemáticas.

Tabla 11. Distribución de establecimientos educativos según categoría de desempeño, pruebas Saber 11, 2009

Categorías de desempeño	Porcentajes ( %)
Bajo	10,1
Inferior	29,1
Medio	30,0
Alto	16,0
Superior	8,9
Muy superior	6,0
Total	100,0

Fuente: Icfes (2009).

### 2.3 Barreras para la inserción de los jóvenes al mercado laboral

La situación de los jóvenes en Colombia para 2009 en el aspecto laboral era bastante precaria: la tasa de desempleo para personas de 18 a 28 años doblaba la tasa nacional del 12 %, al ubicarse en el 20,1 % (1,1 millones de jóvenes desempleados)<sup>74</sup>. Como aspecto complementario los jóvenes por lo general entraban a empleos menos remunerados que el resto de la población económicamente activa. Para ese año un joven se ganaba, en promedio, un 78 % de lo que ganaba un trabajador en el país. En una época en la que el país se encontraba en plena ventana de oportunidad demográfica (donde la población productiva supera ampliamente a la población dependiente), preocupaba que para el año 2009, un 28,4 % de los jóvenes entre 18 y 28 años no estaban estudiando, ni trabajando.

Entre los principales factores que inciden en las capacidades de los jóvenes para su inserción en el mercado laboral están el trabajo infantil, la calidad de los empleos a los que acceden, la falta de experiencia, la inadecuada formación y, en algunos casos, la dificultad de acceso a los canales más efectivos para la búsqueda de empleo y de orientación durante su movilidad educativa y laboral.

## 3 Lo construido entre 2010 y 2018

### 3.1 Cierre de brechas en atención a la primera infancia, acceso a educación básica, superior y formación para el trabajo

Un avance importante entre 2010 y 2018 fue el desarrollo de la política de atención integral a la primera infancia. en 2011 se crea la Comisión intersectorial para la atención integral de la Primera Infancia (CIPI)<sup>75</sup>, y en 2016 se promulga la Ley 1804 de 2016 que establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia: *De cero a siempre*.

De esta manera, se logró avanzar en la atención de los niños y las niñas menores de 6 años, al pasando de 589.000 menores atendidos en modalidades de atención integral en 2011, a 1.189.462 en 2017. Entre 2010 y 2017, el porcentaje de niños con atención institucional en hogar comunitario, jardín, centro de desarrollo infantil o colegio pasó del 35,9 % al 41 % entre el 2010 y 2017<sup>76</sup>. Este aumento de coberturas en el marco de la implementación de las líneas de acción de la política, contribuyó a reducir la proporción de niños con barreras para acceder a servicios para la primera infancia de un 11,8 % en el año 2010 al

<sup>74</sup> 1,3 millones de personas se hallaban en situación de desempleo.

<sup>75</sup> Creada en 2011 a partir del Decreto Nacional 4875 de 2011.

<sup>76</sup> Encuestas de Calidad de Vida 2017.

8,4 % en el año 2017 lo cual equivale a una reducción de 3,4 puntos porcentuales con respecto al año 2010<sup>77</sup>.

En relación con la atención integral en instituciones educativas oficiales, el país inició un proceso de transformación de las condiciones de calidad en las aulas de preescolar mediante el Programa Preescolar Integral para garantizar acciones en materia de nutrición, trabajo con familias para la garantía en el acceso a las atenciones priorizadas por la política, cualificación docente, mejoras en infraestructura y entrega de una dotación de material pedagógico no fungible en cada una de las aulas focalizadas. Durante 2018, se beneficiaron 68.409 niños de 3.036 grupos de preescolar.

En relación con la educación básica, entre 2010 y 2017 las tasas de cobertura neta y bruta se han mantenido estables<sup>78</sup>. Sin embargo, los mayores logros en cierre de brechas se presentaron entre las zonas urbanas y rurales, por nivel socioeconómico y en el aumento de cobertura de la educación media rural<sup>79</sup>. Por ingresos, se observa que la brecha en la cobertura neta en educación básica y media entre quintiles de ingreso de la población ha disminuido para los niveles de primaria, secundaria y media. Paralelo a los esfuerzos para aumentar la cobertura, la tasa de deserción de los niños y jóvenes matriculados en colegios oficiales continuó disminuyendo al pasar de 4,89 % a 3,08 % entre el 2010 y 2017. Todo esto gracias a un conjunto de acciones en términos de infraestructura educativa, alimentación escolar, transporte escolar y la gratuidad educativa.

En infraestructura educativa, en 2015 se diseñó el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE), el cual fue declarado de importancia estratégica por el Documento CONPES 3831 de 2015<sup>80</sup>. A la fecha se han entregado 8.802 aulas y se beneficiaron 843.237 estudiantes con jornada única, que corresponden al 17 % de la matrícula oficial.

Con el fin de reforzar las estrategias de permanencia escolar, el Programa de Alimentación Escolar fue transferido del ICBF al Ministerio de Educación Nacional<sup>81</sup>. A 2017, el PAE distribuyó diariamente cerca de 5,7 millones de raciones diarias a lo largo del territorio nacional. En relación a la gratuidad educativa, esta fue decretada en el 2011 para todos los estudiantes de establecimientos educativos públicos entre los grados cero y once. A estos esfuerzos también se suma la campaña *Ni uno menos* que estaba dirigida a toda la comunidad educativa con el fin de que todos los niños, las niñas y los jóvenes asistan y permanezcan en el colegio.

En educación media, a pesar de ser uno de los niveles que presenta mayores rezagos, se logró un importante incremento de la cobertura en la zona rural, con 9,64 p.p. entre 2010 y 2017. Adicionalmente en 2013, el DNP llevó a cabo la evaluación de la estrategia de articulación de la educación media con la educación superior y formación para el trabajo, con el fin de identificar efectos en el ámbito institucional (DNP, 2013). Los resultados arrojan efectos positivos de esos programas en algunas habilidades específicas y en la probabilidad de continuar con una carrera técnica; sin embargo, los efectos en zonas urbanas no fueron igual de favorables, lo que conduce a un replanteamiento del alcance de los programas de articulación.

<sup>77</sup> Encuestas de Calidad de Vida 2010.

<sup>78</sup> Las caídas registradas en las tasas de cobertura obedecen a cambios en los registros de matrícula. A raíz de los procesos de auditoría que comenzaron en 2012, las Secretarías de Educación mejoraron el registro y control de información de matrícula. Adicionalmente, las proyecciones de población que se están utilizando para el cálculo de coberturas no estaría reflejando la estructura de la población, en particular las proyecciones no reflejan la caída de la población en la edad escolar.

<sup>79</sup> Ver Puede consultarse la sección 8 de la presente publicación: Desarrollo social del campo.

<sup>80</sup> Para mayor detalle del PNIE, puede consultarse la sección 25 de la presente publicación: Infraestructura social.

<sup>81</sup> Se encuentra dirigido a niños, niñas y adolescentes matriculados en el Sistema Educativo Oficial, con el fin de contribuir a su permanencia; la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, estableció la transferencia de este programa que históricamente había sido operado por el ICBF.



Adicionalmente y con el fin de fortalecer este nivel, el DNP elaboró en 2014 un estudio que analizaba la situación de la educación media y proponía algunas intervenciones para mejorar el acceso y la calidad de los aprendizajes en este nivel, y que facilitarían el eventual paso de los estudiantes a educación superior o al mercado de trabajo (DNP, 2014b). Posteriormente en 2017, se elaboró un estudio junto con Banco Mundial de la estrategia para fortalecer este nivel (Banco Mundial, 2017). En conjunto, estos estudios plantean la necesidad de contar con la definición de un perfil de graduados, de lineamientos curriculares, del fortalecimiento de las capacidades docentes y de mejorar la gestión de las entidades territoriales en la educación media. Por otra parte, la inversión de recursos para el fortalecimiento de la educación media se ha centrado los esfuerzos en cursos de nivelación con metodologías activas que incentiven a los estudiantes a mejorar su desempeño académico y a permanecer en el sistema educativo.

En acceso a la educación superior, el país experimentó una expansión en cobertura. Entre 2010 y 2017, la tasa de cobertura bruta ascendió del 37,1 % al 52,8 %<sup>82</sup>, incluida la formación profesional integral del Sena. Parte de este aumento fue posible gracias al incremento en el número de créditos otorgados por el Icetex entre 2010 y 2017, año en que asignó 463.763 créditos nuevos y efectuó 1.917.985 renovaciones<sup>83</sup>. El logro más destacado fue el aumento en el acceso a educación superior de los jóvenes de más bajos ingresos. En 2015, Icetex lanzó el Programa Tú Eliges, que ofrece siete líneas de crédito, tres de las cuales están dirigidas a población de escasos recursos. Para la financiación de estas líneas de crédito, el Documento CONPES 3872 (DNP, 2017) dio concepto favorable a la Nación para otorgar garantía al ICETEX para contratar una operación de crédito externo por USD 320 millones. Adicionalmente, el aumento de la cobertura se logró a través de la ampliación de la oferta del Sena en educación técnica y tecnológica, la cual se incrementó en un 45 % de 296.686 a 430.690 entre 2010 y 2017.

Adicionalmente en 2014 se lanzó el Programa Ser Pilo Paga que ofrece un crédito 100 % condonable a estudiantes de escasos recursos económicos con resultados destacados en las pruebas Saber 11. Este programa ha beneficiado a 39.953<sup>84</sup> pilos (estudiantes). Para garantizar la financiación de las cuatro cohortes de este programa, en 2016 y 2018 se aprobaron los documentos CONPES 3880 y 3914, respectivamente, que declararon de importancia estratégica el proyecto de apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia. En 2016, el DNP realizó la evaluación de impacto del programa encontrando que a pesar de los contextos tan vulnerables de los que provienen los *pilos*, el programa ha tenido impactos contundentes sobre acceso y la permanencia. El programa aumentó el acceso a educación superior en 31,8 puntos porcentuales (p.p.) e incrementó en 46,1 p.p. la probabilidad de que jóvenes elegibles accedan a una institución de educación superior (IES) de alta calidad. Se encontró, además, que los *pilos* tienen una tasa de deserción menor que la de sus compañeros en el decil superior —el 4,6 % vs. el 12,9 %— y que tienen un rendimiento académico similar al de sus compañeros que se ubicaron en el decil superior de las pruebas Saber 11, pues los *pilos* aprueban el 90,4 % materias frente al 89,6 % de sus compañeros.

Es importante destacar los esfuerzos realizados en los dos últimos gobiernos para aumentar los aportes a las IES públicas. De esta forma, en la reforma tributaria de 2012, se creó una destinación específica a educación superior del 40 % de un punto porcentual del recaudo del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), y en 2013 se creó la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia. El flujo de esos recursos permitió, desde 2012, superar el límite del crecimiento de las

<sup>82</sup> El número de matriculados pasó de 1,5 millones a 2,4 millones entre 2010 y 2017.

<sup>83</sup> En 2017, se entregaron 52.446 créditos nuevos y se hicieron 277.677 renovaciones, un incremento del 26,2 % y el 59,3 % respecto a 2009.

<sup>84</sup> Dato a marzo de 2018.

transferencias de la Nación impuesto por la Ley 30 de 1992 y así proveer a las IES del país mayores recursos para lograr sus metas.

Otra estrategia que promovió el acceso de los más pobres a educación superior es el Programa Jóvenes en Acción que fue creado en 2013. El programa está dirigido a jóvenes bachilleres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y busca mejorar las capacidades, competencias, habilidades y destrezas para el trabajo, a través de la formación para el trabajo y teniendo como instrumento una transferencia monetaria condicionada. Desde la creación del programa en 2013, se han beneficiado a 431.131 jóvenes y ha logrado graduar a 289.980 jóvenes.

Por su parte, el Sena aumentó en un 9,72 % el número de cupos de formación complementaria entre 2009 y 2017 llegando a 7.851.481 de cupos. Además, esta formación aumentó el mínimo de horas a 40, permitiendo ofrecer cursos cortos de mejor calidad. En cuanto a los programas de técnico laboral, la cobertura se amplió en 81 % en los últimos 8 años, terminando el 2017 con 831.044 cupos ofrecidos. Por su parte, la matrícula de educación para el trabajo y desarrollo humano se incrementó en 114 % de 211.869 a 454.383.

El mecanismo de aulas móviles, a su vez, amplió su cobertura en 2017 a 50.554 aprendices a través de 67.560 cupos en diferentes regiones y sectores, atendiendo las zonas veredales transitorias de normalización, con formación complementaria en TIC, gastronomía, agricultura de precisión y soldadura (Sena, 2018).

### 3.2 Aumento en la calidad de la educación básica y de educación y formación para el trabajo

El mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media oficial se constituyó en una de las prioridades en materia de política pública durante los últimos ocho años de gobierno. Con la implementación de los referentes técnicos para la educación inicial y preescolar, las estrategias para la garantía del tránsito armónico de la primera infancia al sector educativo, los programas como *Todos a Aprender*, *Jornada Única* y los avances en los referentes de derechos y mallas de aprendizaje, se lograron avances importantes en el mejoramiento de la calidad de la educación oficial, los cuales han sido evidenciados en los resultados de las pruebas estandarizadas y en las evaluaciones realizadas a estas políticas sectoriales.

En los resultados más recientes de las pruebas PISA, Colombia fue uno de los tres únicos países entre 72 naciones<sup>85</sup> que mejoraron en las tres áreas evaluadas —lectura, matemáticas y ciencias—, superando a Brasil, Perú y México.<sup>86</sup>

La calidad de la educación medida a través de las pruebas Saber 5 y 9, mostró un avance en los resultados de lenguaje en ambos grados entre 2009 y 2017, con más estudiantes clasificados en el nivel avanzado y menos en el nivel insuficiente. En el grado 5. el porcentaje de estudiantes en el nivel ‘insuficiente’ disminuyó del 18 % al 13 % y en el grado 9° del 15 % al 11 %. De igual manera, el porcentaje de estudiantes que alcanzó el nivel avanzado en lenguaje aumentó, en 5° pasó del 12 % al 14 % y en 9°. del 5 % a 7 %. La nueva clasificación de colegios con la prueba Saber 11 mostró un avance, pues cerca del 25 % de las instituciones educativas se ubicaron en las categorías más altas, A+ y A.

<sup>85</sup> En las Pruebas PISA 2015, cuyos resultados fueron entregados en 2016, Colombia, Qatar y Perú fueron los tres únicos países que mejoraron en las tres áreas evaluadas.

<sup>86</sup> En matemáticas pasó de 381 a 390, en lectura de 413 a 425 y en ciencias de 402 a 416. Asimismo, en todas las áreas disminuyó la distancia con el promedio de la OECD, en matemáticas en 18 puntos, en lectura, 15 puntos y en ciencias, 22 puntos.

El Programa de Transformación de la Calidad Educativa: *Todos a aprender*, que comenzó en 2011, ha sido una propuesta de formación docente innovadora, llegando a los establecimientos educativos oficiales con bajo desempeño, con el fin de mejorar las prácticas de aula en lenguaje y matemáticas de los estudiantes de básica primaria. En lo corrido a 2017 este programa consiguió llegar a 4.200 establecimientos educativos en 886 municipios, los cuales han recibido acompañamiento de 4.000 tutores y 94 formadores, beneficiando a más de 93 mil docentes y 2.002.132 estudiantes del sistema educativo oficial.

Otra de las principales estrategias diseñadas por el actual Gobierno, con el fin de mejorar la calidad educativa oficial, es el programa de Jornada Única que establece una mayor oferta de horas de clase en establecimientos educativos oficiales, para el fortalecimiento de competencias básicas en lenguaje, matemática, ciencia, inglés y la realización de otras actividades.<sup>87</sup> La evaluación realizada por el DNP en 2017 encuentra resultados positivos de esta estrategia en la prueba de lenguaje y en la calidad de los establecimientos educativos de más bajo nivel socioeconómico.

Por otra parte, con el fin de promover las competencias transversales y socioemocionales que inciden significativamente en los resultados educativos, de empleabilidad y sociales de las personas, en el año 2014 se conformó una mesa interinstitucional para dialogar, construir conocimiento y consolidar rutas de acción para su desarrollo. Esta mesa es liderada por el DNP y en la actualidad está integrada por siete entidades<sup>88</sup>. Desde el 2016, el DNP integra, y es coordinador de la Mesa Regional de Cooperación para Competencias Transversales y Socioemocionales, en la que participan 11 países de América Latina y 15 entidades, y tiene como propósito promover un espacio de articulación para el intercambio de experiencias en términos de medición y políticas de promoción de competencias socioemocionales. Adicionalmente, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional y el Banco Mundial, se diseñó la estrategia *Paso a paso* para el fortalecimiento de las competencias socioemocionales en los grados 8°, 9° y 10°.

Los esfuerzos también se dirigieron a implementar estrategias para asegurar la calidad educativa en educación superior. En esa medida, en 2010 se expidió el Decreto 1295 que reglamentó el registro calificado, la oferta y el desarrollo de programas académicos de educación superior y la oferta de formación profesional integral del Sena para tecnólogos. El Servicio Nacional de Aprendizaje obtuvo el registro calificado para 101 programas de nivel tecnológico y 48 especializaciones tecnológicas. En cuanto a la acreditación de alta calidad, entre 2010 y 2017 esta aumentó y en 2017 el 9 % de las instituciones y el 15 % de los programas cuentan con acreditación en alta calidad. Adicionalmente, en ETDH, se avanzó en la definición de los criterios de habilitación de programas de ETDH. A la fecha, la ETDH cuenta con un total de 3.647 instituciones y 17.800 programas, de los cuales, 472 instituciones y 2.120 programas cuentan con certificación de calidad.

Con el fin de mejorar la pertinencia de la educación superior y la formación, y la articulación de esta oferta con el sector productivo, en los últimos ocho años se ha venido avanzando en la implementación de la Estrategia Nacional de Gestión del Recurso Humano (EGERH), aprobada en 2010 a través del Documento CONPES 3674. Esta estrategia diseña nuevas herramientas para fomentar una mayor movilidad entre los diferentes niveles y modalidades del servicio público educativo; mejorar la pertinencia de la formación para el trabajo y la articulación del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) con el sector productivo; fortalecer de los procesos de aseguramiento de la calidad de oferta de formación y establecer las bases para una política de aprendizaje permanente en la población.

<sup>87</sup> También contribuye a la disminución de riesgos psicosociales asociados al mal uso del tiempo libre, como pandillismo, embarazo adolescente, consumo de sustancias psicoactivas), asociados al mal uso del tiempo libre.

<sup>88</sup> Departamento Nacional de Planeación, Prosperidad Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo, Presidencia de la República, Servicio Nacional de Aprendizaje, Unidad Especial para el Servicio Público de Empleo.

Así mismo, se lograron avances importantes en el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) en lo relacionado a su conceptualización, diseño y estructura<sup>89</sup>. Hoy se cuenta con un catálogo de cualificaciones diseñado para 11 sectores de la economía, este trabajo ha generado gran expectativa e interés por parte de los sectores educativo, laboral y gubernamental encontrando en el MNC un instrumento necesario y articulador para fortalecer el capital humano del país. Actualmente se encuentra en la fase implementación en donde participa el sector público y privado<sup>90</sup>.

En materia de coordinación de las políticas, planes y acciones necesarios para la ejecución de la Estrategia, en 2012 se expidió el Decreto 1953 que crea la Comisión Intersectorial de Gestión del Recurso Humano integrada por 8 entidades del gobierno nacional<sup>91</sup>.

### 3.3 Eliminación de barreras para la inserción laboral de los jóvenes

En 2014, el DNP lideró la elaboración y aprobación del Documento CONPES 173: *Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*, con el objeto de poner en marcha una serie de estrategias para garantizar el tránsito de los jóvenes al mundo laboral y productivo en condiciones de calidad, estabilidad y protección especial en los aspectos que se requieran. Sus estrategias se dirigen a la generación de capital social, la ampliación de capacidades y competencias y la mejora en la transición de los jóvenes al mundo laboral.

Una de las principales estrategias adelantadas en los últimos años es el programa 40.000 Primeros Empleos que se inició en 2015<sup>92</sup>, y que busca promover la empleabilidad juvenil de jóvenes que necesiten adquirir experiencia. Según datos del Servicio Público de Empleo, del total de vacantes registradas en el 2015, 9 de cada 10 exigen experiencia laboral como requisito. En cambio, solo 5 de cada 10 vacantes exigen hasta un año de experiencia. De esta forma, el programa financia 6 meses de salario con la condición de que la empresa vincule al joven por al menos 6 meses más. El programa ofrece un subsidio al salario, prestaciones sociales y vinculación a seguridad social para jóvenes. A marzo de 2017, el programa ha beneficiado a más de 53.000 jóvenes en todo el país.

De igual manera en 2016 se promulgó la Ley 1780<sup>93</sup> cuyo objeto es impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, el emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, al igual que remover ciertas barreras institucionales para su inserción al mercado laboral. Bajo esta ley, surgió el programa Estado Joven, como una iniciativa dirigida a estudiantes de educación superior de pregrado en sus niveles técnico profesional, tecnológico y profesional, para que adelanten sus prácticas laborales y judicatura en las entidades públicas como escenario de práctica, recibiendo un auxilio formativo, así como la afiliación y cotización a seguridad social. Con esto se busca que estos jóvenes adquieran experiencia laboral relacionada con su campo de estudio, mejoren sus niveles de empleabilidad y su transición al mercado del trabajo. El programa ha realizado 3 convocatorias hasta la fecha, con más de 4.700 jóvenes seleccionados para hacer prácticas laborales en entidades del sector público.

<sup>89</sup> Durante la fase de validación del marco fueron llevados a la práctica los elementos metodológicos que le acompañan, como la matriz de descriptores, modelo de cualificación y ruta para el diseño de las cualificaciones.

<sup>90</sup> De otra parte, Colombia ha sido invitada por la Alianza Pacífico como dinamizador de la metodología del Marco Nacional de Cualificaciones para los países miembros: Chile, México, Perú y Colombia.

<sup>91</sup> Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Industria y Comercio, Departamento Administrativo de la Función Pública, Servicio Nacional de Aprendizaje, Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

<sup>92</sup> Resolución 247 de 2015.

<sup>93</sup> Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

Por otro lado, se reformó el Programa de Jóvenes Rurales, el cual promovía los emprendimientos para jóvenes rurales de 16 a 35 años<sup>94</sup>, al pasar a Sena Emprende Rural (SER), dirigido a jóvenes rurales entre los 15 y 28 años, la población vulnerable y pequeños y medianos productores rurales, a través del desarrollo de procesos de formación profesional integral y fortalecimiento organizacional y/o comunitario, promoviendo la generación de ingresos con iniciativas productivas orientadas al autoconsumo y el emprendimiento.

Un avance destacado para mejorar los servicios de colocación de los jóvenes en el mercado laboral ha sido la creación en 2013 de la Unidad del Servicio Público de Empleo que tiene a su cargo la gestión de empleo y la prestación de los servicios de intermediación laboral. De los 421 puntos de atención públicos, 310 son centros de empleo que cuentan con servicios de información y de orientación, capacitación entre otros propios de la gestión del empleo. El avance en infraestructura ha hecho que para 2017 mensualmente se coloquen en algún puesto de trabajo 53.000 personas y que 85.000 sean orientadas en temas de búsqueda de empleo.

Con la contribución de estas acciones de política, al año 2017 la tasa de desempleo juvenil disminuyó al 16,1 % —3,9 p.p. menos que al comienzo de esta administración—, Se disminuyó en 189 mil el número de jóvenes desempleados.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

En el próximo cuatrienio es esencial avanzar en la ampliación de las coberturas en preescolar incorporando el enfoque integral en el marco de la política de atención a primera infancia, así como de avanzar en garantizar la calidad de los prestadores del servicio educativo. Para ello se requiere avanzar en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad en Educación<sup>95</sup>, así como un sistema de incentivos para la promoción de la calidad en los prestadores del servicio y la promoción de la excelencia docente en todos los servicios educativos ofrecidos.

Con respecto al mejoramiento de la calidad educativa de básica, es necesario realizar una revisión de la implementación, priorización y focalización del programa de Jornada Única, así como replantear el alcance de su implementación y redefinición de las metas de cobertura planteadas en zona urbana y rural. En particular, es prioritario fortalecer el componente pedagógico, así como de promover un mayor acompañamiento de las secretarías al desarrollo de los componentes del programa.

En relación con la formación de los docentes de básica, se sugiere continuar y ampliar las estrategias de acompañamiento situado a los docentes como el Programa Todos a Aprender). Sobre este último, se sugiere mantener esta estrategia que ha tenido impactos positivos. No obstante, se sugiere focalizar su implementación 100 % en sedes rurales, donde su intervención tendría mayores impactos, y se recomienda implementar ciclos de formación y acompañamiento para que haya rotación en los colegios intervenidos, así como de revisar la estrategia en el caso de las competencias en matemáticas.

En educación media, la propuesta se enfoca en avanzar en la definición de un perfil de los egresados, así como en diseñar una propuesta curricular específica para este ciclo y definir un perfil de los docentes que enseñan en este nivel. De igual forma deberá replantearse el alcance de la educación media técnica y de los programas de articulación entre la educación media y la terciaria, de tal forma que se defina cuáles son

<sup>94</sup> Jóvenes pertenecientes a los niveles 1,2 y 3 del Sisbén y poblaciones vulnerables sin límite de edad, gestionando la creación de unidades productivas rurales a través de un proyecto productivo asociado a un proceso formativo.

<sup>95</sup> En especial, del Modelo de Gestión de la Educación Inicial, en las entidades territoriales certificadas en educación.

las competencias y áreas en las que se debe enfocar la media técnica, asegurando que sus egresados se formen en programas pertinentes.

En cuanto a los programas de permanencia, se hace necesario reestructurar el Programa de Alimentación Escolar, garantizando la correcta articulación de los diferentes actores y la participación de los territorios, que orienten la estrategia hacia la transparencia en el uso de los recursos del sector, una adecuada planeación y estabilización de las fuentes presupuestales, descentralización de la minuta acorde con las necesidades del territorio y un plan de mejoramiento a las cocinas, comedores y adquisición de menaje.

En financiamiento de la educación superior, y con el fin de responder a la insuficiencia de recursos ante los retos futuros de las IES públicas, se debe transitar hacia un modelo de distribución de las transferencias que integre criterios de resultados, equidad y eficiencia. Esto permitirá una asignación de recursos que potencialice el desarrollo de la educación superior en el país. Lo anterior debe ir acompañado del fortalecimiento de los procesos de supervisión del a las IES, no solamente en temas financieros sino en lo que respecta a su operación. Asimismo, y con el fin de mejorar la retención en superior es necesario fortalecer los planes de bienestar estudiantil. En términos de calidad en educación superior, es importante trabajar en la revisión de los lineamientos de acreditación de IES y programas, de tal manera que tenga en cuenta las particularidades de las zonas rurales.

En educación para el trabajo y desarrollo humano es necesario fortalecer el sistema de calidad de la ETDH en relación con los lineamientos para la habilitación y certificación de los programas, y de fortalecer el sistema de información a través de auditorías y de la implementación de planes de mejoramiento con las secretarías de educación.

Frente a la implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones, el reto es garantizar la continuidad y sostenibilidad del Marco Nacional de Cualificaciones a partir de la institucionalidad y gobernanza, diseñar el sistema de certificación de competencias y cualificaciones, evolucionar el Sistema de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC) articulado al MNC para facilitar la movilidad de los estudiantes a nivel nacional e internacional, y fortalecer los procesos de aseguramiento de calidad de la oferta educativa técnica, tecnológica y para el trabajo y desarrollo humano con el diseño de nuevos estándares y lineamientos.

En cuanto a las políticas para promover la empleabilidad juvenil, es necesario continuar con el desarrollo de iniciativas orientadas a la eliminación de barreras y a garantizar un adecuado tránsito entre la formación y el trabajo. En particular, el reto se concentra en continuar con la consolidación del Servicio Público de Empleo, y mejorar su utilización por parte de la población joven, teniendo en cuenta que los aspirantes<sup>96</sup> no cuentan con redes sociales ni experiencia que les faciliten su vinculación laboral, y que principalmente son jóvenes recién graduados de algún proceso formativo. Además, es necesario continuar promoviendo las prácticas laborales, como escenario ideal para facilitar el tránsito entre los procesos formativos y el mercado laboral. Para ello, se requiere reglamentar esta figura de prácticas laborales y de avanzar en el mejoramiento de la pertinencia para promover su uso por parte del sector empresarial.<sup>97</sup>

Se recomienda desarrollar estrategias de promoción del empleo juvenil que realmente entiendan las dinámicas de los jóvenes en el mercado de trabajo. Esto es, identificar los sectores que más vinculan jóvenes al mercado laboral, conocer cuáles son las trayectorias laborales de la población joven y orientar los mecanismos de política pública a que faciliten dichas trayectorias. Hoy los jóvenes duran menos en los

<sup>96</sup> Personas que buscan trabajo por primera vez.

<sup>97</sup> Esto es especialmente relevante dado que las prácticas laborales no constituyen un contrato laboral y esta flexibilidad de esta figura debería potenciar su uso más allá de lo que se presenta actualmente.

empleos, quieren más retos en sus empleos, son más orientados a relaciones jerárquicas más horizontales y no sólo valoran el salario al momento de tomar decisiones sobre su futuro laboral. Así las cosas, lo que debe buscar la política es generar herramientas que reconozcan estas particularidades del empleo juvenil. Por último, es necesario continuar promoviendo el emprendimiento juvenil en el país.



## 5 Referencias

- Angulo, R., Díaz, Y., & Pardo, R. (noviembre de 2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Archivos de Economía 382. [Departamento Nacional de Planeación].
- Departamento Nacional de Estadística. (s.f.). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá D. C., Colombia: DANE.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (septiembre de 2006). *Red de Protección Social Contra la Extrema Pobreza (Documento CONPES Social 102)*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Social/102.pdf>
- DNP. (agosto de 2008). *Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales (Documento CONPES Social 117)*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/117.pdf>
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
- DNP. (mayo de 2012). *Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia (Documento CONPES Social 150)*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/150.pdf>
- DNP. (2012). *Evaluación de la estrategia de articulación de la educación media con la educación superior y la Formación para el trabajo*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
- DNP. (2013). *Evaluación de la estrategia de articulación de la educación media con la educación superior y la formación para el trabajo*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP - Econometría Consultores.
- DNP. (2014a). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá DC: Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases %20Plan %20Nacional %20de %20Desarrollo %202014-2018.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf).
- DNP. (2014b). *Lineamientos para mejorar la cobertura, la calidad de la educación media y estrategias para facilitar la transición hacia la educación superior y la formación para el trabajo*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
- DNP. (2014c). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
- DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Bogotá D.C.
- DNP. (2016). *Política Nacional de Desarrollo Productivo (Documento CONPES 3866)*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
- DNP. (diciembre de 2016). *Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV) (Documento CONPES 3877)*. Bogotá D. C., Colombia: DNP. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3877.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3877.pdf)
- DNP. (2017). *Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 310 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el proyecto de financiamiento (Documento CONPES 3872)*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
- DNP. (noviembre de 2017). *Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión de apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia (Documento CONPES 3880)*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
- DNP. (enero de 2018). *Modificación del Documento CONPES 3880 declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia (Documento CONPES 3914)*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.

- Departamento para la Prosperidad Social. (2013). *Rediseño del Programa Familias en Acción (Documento Operativo Técnico DOT Nro. 1)*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
- Lasso, F. (2006). *Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza*. Bogotá, D. C., Colombia: MERPD - DNP.
- Lopez-Calva, L., & Ortiz-Juarez, E. (2011). *A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class. Policy Research Working Paper Series 5902*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- MERPD (*Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*) - Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP.
- Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *Referentes técnicos de la educación inicial y preescolar*. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-inicial/Referentes-Tecnicos/341880:Referentes-Tecnicos>
- MESEP (*Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad*). (2009). Resultados Fase I, Resumen Ejecutivo. Bogotá, D. C., Colombia: DNP-DANE.
- MESEP. (2012). *Pobreza monetaria en Colombia: nueva metodología y cifras 2002-2010*. Resultados fase 2. Bogotá D. C., Colombia: DNP.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Madrid: Planeta.
- SENA (2018). Informes de Gestión del SENA.
- Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (2010).

## CAPACIDADES DEL INDIVIDUO

### Capítulo 6

## Salud: fomentando calidad de vida en todos los ciudadanos

### Resumen ejecutivo

Entre 2002 y 2010 decrecieron las mortalidades y aumentó la cobertura del aseguramiento. Sin embargo, el modelo de salud basado en la competencia regulada demostró fallos que demandaban mayor regulación para garantizar efectivamente el derecho a la salud.

Entre 2010 y 2018, el país sentó bases profundas para la garantía del derecho fundamental a la salud, no solo desde el punto de vista normativo, sino también material, al ampliar los beneficios en salud a toda la población, indistintamente de su capacidad de pago; y brindar acceso y protección financiera universal, mediante el aseguramiento en salud y el acceso a medicamentos con equidad. Así mismo, el país alcanzó un consenso sobre aspectos clave para dirigir y coordinar las acciones entre la gestión de riesgo individual y colectivo en salud, para propiciar el acceso efectivo a los servicios de salud, especialmente en las zonas rurales, mediante la adopción de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) y su operativo Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS), especialmente en las zonas rurales y dispersas.

A futuro, cobra relevancia la preocupación sobre el envejecimiento de la población y su impacto sobre el sistema de salud. Se prevé que para el 2020, el 13 % de la población total sea mayor de 60 años. De ahí que las enfermedades crónicas no transmisibles se encuentren en aumento y haya necesidad de adoptar el sistema de salud en términos operativos y financieros para la nueva realidad demográfica. En paralelo, el país requiere un esfuerzo adicional por el cierre de brechas en la zona rural, la implementación de acciones innovadoras en la administración del sistema y la reforma a las competencias territoriales y la concreción de lo descrito en la PAIS.

**Palabras clave:** salud, atención integral en salud, acceso, calidad, sostenibilidad financiera.

## 1 Introducción

La salud se concibe como un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. De otro lado, la evidencia empírica muestra la relación entre el estado de salud y la nutrición de las personas, con el crecimiento económico (Bloom & Canning, 2000) y la productividad (Fogel, 1993) y (Howitt, 2005). De esta manera, se considera la salud como un elemento importante dentro del desarrollo de las capacidades individuales y el desarrollo del país. En este sentido en el presente documento se encuentra un balance estratégico del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Parte de realizar un diagnóstico de los principales problemas de salud de la población y del sistema hasta el año 2010. Prosigue con los avances centrales entre los años 2010 y 2018, específicamente sobre la garantía del derecho a la salud, el acceso y la calidad, la sostenibilidad financiera del sistema, y su institucionalidad. Finaliza presentados retos y propuestas para el período 2018 y 2022.

## 2 Diagnóstico

### 2.1 Garantía del derecho a la salud

El sistema de salud se encontraba bajo la necesidad de delimitar el alcance del Derecho a la salud y recoger en un solo cuerpo normativo los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional<sup>98</sup> acerca del reconocimiento del derecho a la salud como un derecho fundamental, ligados al cumplimiento de los protocolos internacionales de derechos humanos, y el reconocimiento de los *derechos económicos sociales y cultural* es como tales.

### 2.2 Brechas de resultados en salud, determinantes sociales y discapacidad

En 2009, los indicadores asociados a la situación de la salud de la población colombiana presentaban una tendencia favorable, en particular los referentes a mortalidad, por ejemplo se redujo la razón de mortalidad materna de 104 a 67 por cada 100.000 nacidos vivos (nv) de 2000 a 2009, La tasa de mortalidad infantil<sup>99</sup> se ubicaba en 18,76 niños menores de un año fallecidos por cada 1.000 nv (DANE, 2009). La tasa de mortalidad por desnutrición era de 9,16 niños menores de 5 años por cada 100.000 y la prevalencia de desnutrición crónica era de 13,2 en niños menores de 5 años. (ICBF-MSPS, 2010). Sin embargo, los resultados parecían favorecer a las zonas urbanas del país (Tabla 1).

<sup>98</sup> La Sentencia T-860 de 2003 menciona que el desconocimiento de las obligaciones de la prestación de servicios de salud violaría un derecho fundamental. La Sentencia T-016 de 2007 protege el derecho a la salud como derecho fundamental; también lo hacen la T-760 de 2008 y la T-121 de 2015 (Ramírez, 2016).

<sup>99</sup> Cabe mencionar que el esquema de vacunación en 2010 contaba con 16 biológicos para la prevención de 19 enfermedades.

Tabla 12. Indicadores urbano-rural de salud, 2009.

Indicador	Urbano	Rural	Nacional
Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer	9,4	8,0	9,1
Porcentaje de partos atendidos por personal calificado	99,4	94,6	98,4
Razón de mortalidad materna a 42 días	52,0	107,2	67,3
Tasa de mortalidad en la niñez (menores de 5 años de edad)	14,7	22,0	16,6
Tasa de mortalidad fetal	43,9	32,8	42,0
Tasa de mortalidad neonatal	7,9	9,8	8,5

Fuente: MSPS - SISPRO con base en DANE (MSPS, 2018).

Las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) encabezaban las causas de años de vida ajustados por discapacidad (AVAD)<sup>100</sup>, requiriendo intervenir los factores de riesgo de estas enfermedades los cuales están estrechamente relacionadas con el consumo de alcohol y tabaco, la ausencia de ejercicio y la mala alimentación (Tabla 2 y 3).

Tabla 2. Cinco primeras causas de años de vida ajustados por discapacidad (AVAD)

2016	Porcentaje total de AVAD
Otras enfermedades crónicas no transmisibles <sup>101</sup>	12,28 %
Violencia y lesiones autoinfligidas	11,58 %
Enfermedad cardiovascular	10,21 %
Neoplasia	9,98 %
Trastornos mentales	8,31 %

Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME, 2016).

El Plan Nacional de Salud 2007-2010, si bien tenía un enfoque de determinantes sociales<sup>102</sup>, en la práctica esto no se materializaba en la implementación de políticas, porque no se contaba con metas e indicadores intersectoriales que dieran cuenta del comportamiento de factores externos al sistema, u otras medidas que visibilizaran y fortalecieran este enfoque.

A falta de un enfoque basado en los derechos de la población, la atención de la población con discapacidad contaba con un enfoque asistencialista. Las entidades orientaban su oferta en acciones centradas en subsidios y ayudas en especie, gestionados a través de organizaciones como Teletón.

<sup>100</sup> Este indicador es una medida ajustada que da cuenta de la morbilidad y la mortalidad. Los años de vida ajustados por discapacidad (AVAD) son la suma de años perdidos por causa prematura (APMP) por el número de años vividos con discapacidad (APD). Los AVAD también se pueden definir como los años de vida saludables perdidos.

<sup>101</sup> Otras enfermedades crónicas no transmisibles son: enfermedades de la piel, enfermedades de los órganos sensoriales y problemas bucales.

<sup>102</sup> Se refiere a aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos. Parágrafo del artículo 9° de la Ley 1751 de 2015 (Ley Estatutaria de Salud).

Tabla 3. Factores de riesgo atribuidos a comportamiento, 2016.

Factores de riesgo atribuibles a ECNT	Porcentaje del total de AVAD
Riesgos nutricionales	6,58 %
Tabaco	3,97 %
Uso de alcohol y otras sustancias psicoactivas	3,85 %
Baja actividad física	0,85 %
Relaciones sexuales sin protección	0,55 %

Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME, 2016).

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) se configuraba como un nuevo reto en regulación e implementación de política. En los últimos años de la década, con la expedición del CONPES de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONPES 113 de 2008) y la expedición de la Ley 1355 de 2009 sobre obesidad, que otorgó funciones a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), se configuraba la necesidad de consolidar esta instancia e implementar una regulación para alcanzar la garantía al derecho a la alimentación.

### 2.3 Acceso efectivo y calidad de los servicios de salud

En materia de cobertura universal de salud<sup>103</sup>, en 2009 el porcentaje de afiliados al SGSSS y los regímenes de exceptuados y de excepción estaba en el 91 % para los 44,9 millones de habitantes del país. De ellos, 18,2 millones estaban afiliados al régimen contributivo y 20,5 millones al subsidiado (MSPS, 2017).

Sin embargo, los servicios de salud incluidos entre los regímenes eran diferentes; siendo inferior el plan para quienes hacían parte del régimen subsidiado<sup>104</sup>. Así mismo, entre los años 2002 y 2009 se presentaron pocas actualizaciones al Plan Obligatorio de Salud (POS), generando rezagos tecnológicos en los procedimientos, y carencias en los dispositivos y medicamentos más efectivos.

Los modelos de atención giraban en torno a los centros de prestación de servicios con un énfasis de acciones basadas en atención intramural y hospitalaria, dejando de lado las zonas con baja densidad poblacional<sup>105</sup>, las cuales tienen limitaciones para procurar el acceso a los servicios de salud.

### 2.4 Sostenibilidad financiera

El aseguramiento en salud basa su sostenibilidad en la existencia de *pools* de población, de tal manera que el riesgo financiero se distribuya en la población afiliada. Sin embargo, para el 2010, de las 71 empresas promotoras de salud (EPS) (47 en el régimen subsidiado y 24 en el régimen contributivo), 12 EPS del subsidiado presentaban patrimonio negativo, lo que generó pérdidas para el sistema, y riesgos de no pago a los prestadores de servicios de salud y de no continuidad en la atención de la población.

En el 2010 existían diferencias significativas en las exigencias financieras y patrimoniales de las EPS en cada régimen. Mientras para las EPS del subsidiado apenas se establecía el margen de solvencia para

<sup>103</sup> La cual incluye cuatro dimensiones: población cubierta, servicios cubiertos, protección financiera y calidad de los servicios (BID, 2018).

<sup>104</sup> En el 2009 se inició un plan progresivo para la unificación de beneficios en salud, en el marco de la Sentencia T-760 de 2008, proferida por la Corte Constitucional. Para el primer trimestre de 2010, la unificación del Plan Obligatorio de Salud (POS) solo cubría 43 % de los afiliados al régimen subsidiado (los menores de edad) (MPS, 2010).

<sup>105</sup> En estas zonas existe déficit de talento humano en salud y de infraestructura hospitalaria, las cuales requieren modelos alternativos de atención. Para 2010, la razón de camas por 1.000 habitantes era de 1,4; mientras que en departamentos como Guainía era de 1,16 y Vaupés, de 0,76 (MSPS, 2011).

asegurar su liquidez<sup>106</sup>, las del contributivo debían contar con un monto patrimonial de 10.000 SMMLV<sup>107</sup> de capital mínimo; ello permitía menor solvencia financiera para las EPS que afiliaban a la población más pobre.

Por otra parte, haber pospuesto el mandato de la Ley 100 en cuanto a la financiación de la prestación del servicio vía subsidios a la demanda y no a la oferta generó<sup>108</sup> la falta de capacidad de la red pública de ajustarse al modelo de aseguramiento, lo que propició ineficiencias y duplicidades que afectaron los recursos de la nación. Esto se evidencia al comparar el cálculo del monto per cápita entre uno y otro subsidio, entre población pobre asegurada y no asegurada: mientras por los asegurados se asignaba en el 2009, en promedio, 267.678 pesos per cápita, por los no asegurados se asignaba 504.123 pesos per cápita, lo que propició tensiones entre una y otra fuente.

La administración del régimen subsidiado era realizada por las entidades territoriales, a través de contratos de administración de recursos<sup>109</sup>; existían cupos para población pobre, pero no registros individuales de personas afiliadas ni novedades en la afiliación validadas nacionalmente.

También se presentaban retrasos, ineficiencia y pérdidas en el flujo de recursos que financiaban el aseguramiento. En promedio, en el 2011 transcurrían 100 días para que los recursos pasaran desde la nación y las entidades territoriales a las IPS, debido a la existencia de más de cuatro agentes en la cadena de giro de recursos (MPS, 2011)<sup>110</sup>. Así mismo, el proceso de reconocimiento y pago de los recursos del régimen contributivo<sup>111</sup> se realizaba de forma quincenal por parte de las EPS generando rezagos en novedades de afiliación y pago de cotizaciones, glosas y deficiencias en los controles y validaciones por parte de la nación. Así mismo, las cuentas de los recursos del aseguramiento no tenían seguimiento detallado con reportes del sector financiero por parte de las entidades de control y vigilancia.

Finalmente, el crecimiento del monto de los recobros por tecnologías no incluidas en el plan de beneficios con cargo a la *unidad de pago por capitación* (UPC) pasó en el régimen contributivo de 210.000 millones de pesos en el 2005 a 2,3 billones de pesos en el 2010, lo cual exigía el establecimiento de medidas urgentes para controlar el gasto y el acceso a estas tecnologías.

## 2.5 Institucionalidad

La institucionalidad del sistema de salud presentaba retos en la construcción de confianza, legitimidad, toma de decisiones basadas en la evidencia y desafíos en el manejo de información.

En el 2007 entró en operación el Sistema de Información de la Protección Social (SISPRO), que para el 2009 contaba con información generada a partir de varias de sus fuentes: planilla integrada de liquidación de aportes (PILA), registro único de afiliados (RUAF), registro individual de prestaciones de salud (RIPS).

En atención al Sistema de Inspección Vigilancia y Control (IVC), se contaba con un desarrollo reglamentario definido en la Ley 1122 de 2007; sin embargo, este requería un mayor desarrollo reconociendo que el

<sup>106</sup> Decreto 882 de 1998 MPS, por el cual establece que el margen de solvencia de las EPS del régimen subsidiado es la liquidez que debe tener la EPS para responder en forma adecuada y oportuna a sus obligaciones.

<sup>107</sup> Decreto 574 de 2007 MPS.

<sup>108</sup> Los primeros están destinados a financiar los gastos de operación de la red pública; los segundos son asignados por persona afiliada. En el marco del modelo de manejo social del riesgo y aseguramiento en salud instaurado por la Ley 100 de 1993.

<sup>109</sup> Anualmente podían existir más de 15.000 contratos en el país y más de 300.000 cupos para la afiliación que no se ocupaban.

<sup>110</sup> Los agentes eran, en la nación: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Ministerio de Protección Social (MPS); entidades territoriales departamentales y municipales; EPS, y finalmente IPS.

<sup>111</sup> Denominado proceso de compensación, mediante el cual las EPS realizaban el balance entre el recaudo de las cotizaciones y el reconocimiento de la prima (UPC) del régimen contributivo para cada afiliado.



papel de la Superintendencia Nacional de Salud presentaba ineficiencia en el cumplimiento de la tarea de supervisión del sistema. Para el manejo de los recursos del sistema se encargó al consorcio Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), que para final de la década pasada ya presentaba dificultades operativas en la gestión y altos costos de transacción.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

#### 3.1 Garantía del derecho a la salud

Uno de los grandes avances en el periodo fue la expedición de la Ley Estatutaria de Salud (LES), Ley 1751 de 2015, que estableció taxativamente el derecho a la salud como un derecho fundamental. Dentro de los principales aspectos de esta ley, se destacan la eliminación de barreras en el acceso a los servicios de salud, mediante la supresión de las autorizaciones para las atenciones de urgencias; el fortalecimiento del control de precios a los medicamentos; el reconocimiento a la autonomía médica; la aceleración en la inclusión de nuevos tratamientos, y el paso de plan de beneficios explícito a un plan implícito en el que todo está incluido, salvo las tecnologías expresamente excluidas.

Adicionalmente, como parte de iniciativas sectoriales, el Ministerio de Salud y Protección Social realizó la regulación, lineamientos y recomendaciones sobre la eutanasia (Colombia es el primer país de Latinoamérica en reglamentarla), y los efectos en salud por la aspersión con glifosato, así como la expedición de la reglamentación para la fabricación de derivados del cannabis para uso medicinal.

#### 3.2 Resultados en salud

Entre 2010 y 2017 se presentaron mejoras en todos los indicadores en salud. Para 2015, la tasa de mortalidad infantil disminuyó<sup>112</sup> a 17,1 niños menores de un año fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos (DANE, 2017); la tasa de mortalidad por desnutrición, a 8,2 niños menores de un año fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos, y la prevalencia de desnutrición crónica, a 10,8 en niños menores de un año fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos (ICBF-MSPS, 2016). La tabla 2 presenta los indicadores de salud que miden la brecha que se ha dado entre las zonas urbana y rural.

En cuanto al seguimiento de las ECNT, uno de los cambios más importantes fue propiciado por el aumento del impuesto al tabaco. Así mismo, se realizó la evaluación de operaciones del Programa de Prevención y Reducción de Anemia Nutricional en niños y niñas de 6 a 23 meses. En la Tabla 3 se muestran las cinco primeras causas de años de vida ajustados por discapacidad para 2016. Al compararse con las métricas de 2010, la Tabla 4 evidencia una reducción del porcentaje de AVAD en los factores de riesgo de tabaco y relaciones sexuales sin protección.

<sup>112</sup> En parte, gracias a las mejoras en el esquema de vacunación gratuita, al pasar de 16 a 21 biológicos para la prevención de 26 enfermedades.

Tabla 4. Indicadores urbano-rural de salud, 2016.

Indicador	Urbano	Rural	Nacional
Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer	9,2	8,5	9,1
Porcentaje de partos atendidos por personal calificado	99,8	96,2	99,0
Razón de mortalidad materna a 42 días	45,5	72,6	51,3
Tasa de mortalidad en la niñez (menores de 5 años de edad)	12,4	18,2	13,7
Tasa de mortalidad fetal	72,3	59,1	69,8
Tasa de mortalidad neonatal	6,8	7,7	7,0

Fuente: MSPS-SISPRO con base en DANE (MSPS, 2018).

Tabla 5. Cinco primeras causas de años de vida ajustados por discapacidad (AVAD)

2016	Porcentaje total de AVAD
Otras enfermedades crónicas no transmisibles <sup>113</sup>	12,28 %
Violencia y lesiones autoinfligidas	11,58 %
Enfermedad cardiovascular	10,21 %
Neoplasia	9,98 %
Trastornos mentales	8,31 %

Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME, 2016).

Tabla 6. Factores de riesgo atribuidos a comportamiento, 2016.

Factores de riesgo atribuibles a ECNT	Porcentaje del total de AVAD
Riesgos nutricionales	6,58 %
Tabaco	3,97 %
Uso de alcohol y otras sustancias psicoactivas	3,85 %
Baja actividad física	0,85 %
Relaciones sexuales sin protección	0,55 %

Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME, 2016).

Entre 2010 y 2011 se adelantó un proceso de amplia participación para la definición y elaboración del nuevo plan sectorial: Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012-2022. El resultado fue un consenso nacional que incorporó metas intersectoriales, con un enfoque en determinantes sociales y un enfoque diferencial, y estructuró diez dimensiones prioritarias<sup>114</sup> y transversales. El enfoque de determinantes sociales fue fortalecido con la creación de la Comisión Intersectorial de Salud Pública (CISP), como la instancia para orientar la intervención del Gobierno nacional basado en dicho enfoque.

<sup>113</sup> Otras enfermedades crónicas no transmisibles son: enfermedades de la piel, enfermedades de los órganos sensoriales y problemas bucales.

<sup>114</sup> Dentro de las cuales se destaca la dimensión de sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos, con acciones y metas que contribuyen a la equidad de género de las mujeres, como el aumento de la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos modernos, la reducción de la razón de mortalidad materna y la tasa de fecundidad adolescente. A partir de esta dimensión, se desarrolló la Política Nacional de Sexualidad y Derechos Sexuales y Reproductivos 2014-2021 (PNSDSR).

Respecto a las personas con discapacidad (PcD), se realizó la construcción de la política, con enfoque de derechos humanos, orientada a garantizar el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad. Con este fin, se expidieron la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y el documento CONPES 166 de 2013, disposiciones que materializaron el ejercicio de los derechos de esta población, al generar la obligatoriedad por parte del Estado en la provisión de servicios en condiciones de igualdad. Lo anterior, mediante la expedición de los diferentes decretos reglamentarios de dicha ley<sup>115</sup>, así como la construcción del documento marco para la *ruta de atención* para las PcD.

Para la garantía del derecho a la alimentación, entre 2010 y 2017 se diseñaron e implementaron lineamientos para el manejo (intrahospitalario y en comunidad) integrado de la desnutrición y la ruta de atención a la desnutrición aguda. Así mismo, en el marco de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), se avanzó en el rediseño de la política de SAN con enfoque de derechos, frente a la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

En el mismo sentido, y con ocasión de distintos pronunciamientos judiciales<sup>116</sup> coincidentes con algunas iniciativas de gobierno<sup>117</sup>, se avanzó en la formulación de políticas públicas estructurales para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en los departamentos de La Guajira y Chocó, a partir de un enfoque de determinantes sociales.

### 3.3 Acceso y calidad

Para el 2017 se había incrementado la cobertura total de afiliados al sistema de salud llegando a 94,9 %, con alrededor de 46 millones de afiliados. De ellos, 22 millones están afiliados al régimen contributivo y 22,4 millones al subsidiado. Este proceso también implicó la depuración de información, que permitió llegar a registros de afiliación validados para la determinación de la cobertura.

Las condiciones de afiliación experimentaron importantes mejoras; por ejemplo, en el 2013 se estableció la movilidad<sup>118</sup> y portabilidad<sup>119</sup> entre regímenes, y en el 2015<sup>120</sup> se unificaron y actualizaron las reglas de afiliación y se creó el sistema de afiliación transaccional (SAT). Así mismo, se aumentó la cobertura del grupo familiar, lo que permitió la afiliación como beneficiarios a jóvenes entre 18 y 25 años que no se encontraban estudiando. Posteriormente, en el 2018 entró en funcionamiento la plataforma Mi Seguridad Social, que materializa el SAT al permitir a los afiliados hacer el traslado o cambio de entidad promotora de salud (EPS).

<sup>115</sup> Entre otros, se pueden citar el Decreto 1421 de 2017, por medio del cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva, la atención educativa a la PcD. Y el Decreto 392 de 2018, por el cual se generan incentivos en procesos licitatorios para las empresas que contraten PcD.

<sup>116</sup> Respecto al departamento de La Guajira, se destacan las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establecidas por medio de la Resolución 60 de 2015; el fallo de la tutela 44001-22-14-002-2016-00003-00 del Tribunal Superior de Riohacha en junio de 2016, y la Sentencia T-466 de la Corte Constitucional de 2016. Para el departamento del Chocó, los pronunciamientos más destacados son el fallo de tutela 27001-23-31-000-2016-00097-01 del Consejo de Estado en segunda instancia sobre protección de la niñez indígena del Chocó, alusivo en gran parte a la Sentencia T-466 de 2016 de la Corte Constitucional, así como la Sentencia T-622 de 2016 por parte de la Corte, referida a la protección y recuperación del río Atrato.

<sup>117</sup> Para el departamento de La Guajira, desde 2015 se conformó la Alianza por el Agua y la Vida bajo el liderazgo de la Presidencia, y para el departamento del Chocó se está conformando una Comisión Intersectorial presidida por la Presidencia y con Secretaría Técnica a cargo del DNP.

<sup>118</sup> El mecanismo de movilidad permite que afiliados al régimen contributivo que pierden el empleo o las condiciones para seguir cotizando sean afiliados en la misma EPS, pero ahora en el régimen subsidiado (movilidad descendente) y viceversa (movilidad ascendente). En total, se encuentran 1,2 millones de afiliados en movilidad descendente y 700.000 en movilidad ascendente a diciembre de 2017.

<sup>119</sup> Decreto 1638 de 2013.

<sup>120</sup> Decreto 2353 de 2015. Este Decreto permitió armonizar en un solo cuerpo normativo las reglas de afiliación diferenciadas para ambos regímenes y que se encontraban dispersas en varias normas.

La unificación de los planes de beneficios para los regímenes contributivo y subsidiado fue concluida en 2012, y las actualizaciones al plan de beneficios en salud se llevaron a cabo en 2011, 2013, 2015 y 2017. Estas últimas respondieron a las necesidades en salud, a la carga de la enfermedad, al perfil de morbilidad de la población, a la estabilidad financiera del sistema, y a la disponibilidad de recursos y medicamentos, todo bajo una metodología participativa, que dio como resultado la inclusión de más de 500 nuevas tecnologías en salud, entre procedimientos, medicamentos y dispositivos. Una nueva definición de las coberturas es incorporada con el listado de exclusiones, que son tecnologías que no serán financiadas por el sistema; así, en el 2017 fue definida la primera lista de tecnologías excluidas por su uso cosmético.

Con el fin de acercar el modelo de atención al paciente y dar prioridad a nuevos esquemas basados en la prevención y promoción de la salud y la gestión de los riesgos, el MSPS estableció una nueva Política de Atención Integral en Salud (PAIS), con la cual se han implementado rutas integrales de atención<sup>121</sup>, y se puso en marcha un piloto del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS) en el departamento de Guainía.

### 3.4 Sostenibilidad financiera del sistema

Para lograr la sostenibilidad financiera del sistema de salud, se desarrollaron tres grandes grupos de medidas: aquellas encaminadas a establecer nuevas fuentes de financiación del SGSSS, las utilizadas para el saneamiento y las operadas para mejorar el flujo de recursos. Dentro de las nuevas fuentes se destaca la reforma tributaria de 2012, Ley 1607, que sustituye el aporte de los empleadores a salud por un impuesto a la equidad creando el CREE<sup>122</sup> y reduciendo los costos de nómina.

Por su parte, la Ley 1819 de 2016 incrementó la tarifa al impuesto a las ventas del 16 al 19 %, destinando 0,5 puntos del total para el aseguramiento en salud. Estos cambios propiciaron una redistribución en las fuentes de financiación del aseguramiento: mientras que en 2010 las cotizaciones constituían 53 % de las fuentes del sistema, en 2018 representan el 42 %, al sustituirse por recursos del presupuesto general de la nación (PGN) provenientes de impuestos generales.

Así mismo, la Ley 1816 de 2016 modificó las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, por criterios relacionados con el grado de la alcoholemia de la bebida. También, se incrementó la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado con destino al sector salud, lo cual permitió ampliar los recursos del sistema y desincentivar el consumo de estos productos.

El saneamiento de deudas y fortalecimiento patrimonial de los agentes, por su parte, implicó la expedición de normatividad<sup>123</sup>, que incluye la creación de fondos de recursos destinados para la generación de liquidez y saneamiento de cartera.

En materia de flujo de recursos y mejora financiera de los agentes, en el 2011 se implementó la medida de giro directo, que permitió pasar de 100 a menos de 10 días el proceso de giro desde la nación a las EPS y prestadores de servicios de salud, sin hacer tránsito por los departamentos y municipios. Alrededor del 70 % de los giros de la nación está llegando oportuna y directamente a las IPS y proveedores que tienen contratos con las EPS del régimen subsidiado, así como a los prestadores de las EPS del régimen contributivo que incumplan las metas del régimen de solvencia, según indicaciones de la Supersalud.

<sup>121</sup> Existen tres tipos de rutas: 1. ruta integral de atención para la promoción y mantenimiento de la salud; 2. ruta integral de atención por grupos de riesgo, y 3. rutas integrales de atención específica.

<sup>122</sup> Dicho impuesto fue suprimido por la Ley 1819 de 2016, que lo convirtió nuevamente en impuesto a la renta.

<sup>123</sup> Se destacan la Ley 1450 de 2011, el Decreto-Ley 019 de 2012, la Ley 1608 de 2013 y la Ley 1797 de 2016. Normas que comprenden medidas de pago de deudas, control de recursos (como la creación de cuentas maestras obligatorias para entidades territoriales, EPS e IPS) y fondos de salvamento: Fondo de Salvamento del Sector Salud (FONSAET) y subcuenta de garantías del Fosyga (hoy incorporada en los usos de los recursos administrados por ADRES).

Respecto al control de los recursos del sistema, se avanzó en la articulación de *programas de saneamiento fiscal y financiero* con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y *planes de gestión integral de riesgo* (a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud) para las empresas sociales del Estado (ESE)<sup>124</sup>. Así, en 2013, el 44 % de las ESE se encontraban sin riesgo o con riesgo bajo, y en 2017 estas ascienden al 60 %. Asimismo, se creó una línea de redescuento con tasa compensada a través de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) para las instituciones públicas de servicios de salud<sup>125</sup>.

En cuanto a las empresas promotoras de salud, en el 2014 se actualizaron y unificaron las condiciones financieras y de solvencia de las EPS, las cuales obligan al cumplimiento de normas prudenciales en materia financiera<sup>126</sup>. De igual forma, la Supersalud tomó decisiones administrativas sobre las EPS que presentaban reiterados incumplimientos, y procedió a su liquidación.

También se han realizado importantes avances en el fortalecimiento de la política farmacéutica<sup>127</sup> en el país. A partir de la expedición del documento de la Política Farmacéutica Nacional (CONPES 155 de 2012), se establecieron medidas que garantizaran acceso con equidad, como el control de precios, la negociación centralizada de medicamentos y el fortalecimiento del sistema de información de precios de medicamentos. Estos avances se consolidaron con la expedición de la LES<sup>128</sup> y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo<sup>129</sup>, mediante las cuales se realizó la compra centralizada de medicamentos, así como el control de precios a medicamentos y la transparencia (en las relaciones de valor entre actores del sector salud y la industria farmacéutica y de tecnologías en salud).

### 3.5 Institucionalidad

En materia de sistemas de información, se destaca el fortalecimiento técnico y del SISPRO, con aplicaciones en línea, interoperables<sup>130</sup>; mejoras y depuración en bases de datos, como la base de datos única de afiliados (BDUA); el registro único de afiliados (RUAF), los registros individuales de prestación de servicios (RIPS), el registro para la localización y caracterización de personas con discapacidad (RLCPD), entre otros.

Se fortaleció el sistema de IVC, a partir de la expedición de la Ley de 1438 de 2011, que incluyó facultades de conciliación, robusteció sus funciones, creó puntos de atención en seis regionales y transitó de un enfoque tradicional de cumplimiento hacia un modelo de supervisión basado en riesgos<sup>131</sup>.

Para promover la eficiencia en la administración de los recursos del sistema de salud, se creó la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), que asumió las funciones del Fosyga. Esta entidad simplifica el manejo de los recursos en salud, partiendo de la gestión unificada de recursos con unidad de caja, y de la agrupación de los recursos de diversa índole en una sola entidad pagadora.

<sup>124</sup> Mediante la Resolución 2509 de 2012 del MSPS.

<sup>125</sup> Decreto 2551 de 2012, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>126</sup> Dichas normas se refieren a cuatro conceptos clave: capital mínimo, patrimonio adecuado, reservas técnicas y su régimen de inversión.

<sup>127</sup> El objetivo de la política es contribuir al logro de los resultados en salud de la población colombiana, por medio del acceso equitativo a medicamentos efectivos y la prestación de servicios farmacéuticos de calidad, bajo el principio de corresponsabilidad de los sectores y agentes que inciden en su cumplimiento.

<sup>128</sup> Artículo 23 de la Ley 1751 de 2015.

<sup>129</sup> Ley 1751 de 2015, artículos 71 y 72, referidos a la negociación centralizada y puerta de entrada de medicamentos y dispositivos médicos.

<sup>130</sup> Dentro de las que se destacan ClicSalud, Mi Seguridad Social, Autocuidate, Sexualiapp y Discapp.

<sup>131</sup> Este modelo permite identificar los principales riesgos que atentan contra los objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), de manera que se puedan mitigar los efectos antes de que se materialicen los eventos de riesgo o el incumplimiento.

Para fortalecer el sistema de priorización del gasto en salud, se creó el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS), que realiza la evaluación de las tecnologías en salud basado en la evidencia científica, y produce guías y protocolos sobre medicamentos, dispositivos, procedimientos y tratamientos (IETS, 2018).

Finalmente, se liquidó la Comisión de Regulación en Salud; el Ministerio de Salud, como ente rector, asumió sus funciones. Y se creó la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones del Aseguramiento en Salud, como la instancia de recomendación para las decisiones de la UPC y contenidos del plan de beneficios.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Cierre de brechas de resultados en salud

Si bien los resultados en salud siguen tendencias favorables en los últimos 20 años, no se encuentran los mismos logros en todas las zonas del país. El mayor reto respecto a los resultados en salud es lograr cerrar las brechas, y mejorar los indicadores en las zonas rurales y más aisladas del país.

Es relevante continuar con el objetivo del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012-2022, que insta a todas las entidades a incorporar y considerar el tema de salud pública en la implementación de todas las políticas. Esto implica el involucramiento y trabajo intersectorial en torno a las dimensiones comprendidas en el PDSP.

Es importante articular y fortalecer los programas y la normatividad existente relacionada con la promoción de la salud, los hábitos de vida saludables y el autocuidado, debido al cambio demográfico y epidemiológico por el cual está transitando el país, y que implicará una mayor demanda de los servicios de cuidado a largo plazo.

En materia de promoción y prevención, se deben preservar los logros alcanzados respecto al control de tabaco<sup>132</sup>, retomar el debate frente a las bebidas azucaradas y efectuar nuevas regulaciones en lo referente al etiquetado y rotulado de alimentos de consumo humano.

Debe implementarse la *ruta intersectorial* para la PcD que se está construyendo desde Presidencia<sup>133</sup>, e identificar y resolver las brechas de atención especializada para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, además de la consolidación de servicios sociales complementarios. Se debe construir el plan nacional de accesibilidad y establecer mecanismos de educación accesible, formación ocupacional y para el trabajo que fomenten la inclusión social, productiva y laboral, así como generación de emprendimientos de y para las PcD.

Es necesario, adicionalmente, generar mecanismos de articulación entre el Sistema Nacional de Discapacidad con otros sistemas nacionales, desde un enfoque de interseccionalidad con otras políticas públicas de ámbito social y de derechos humanos, especialmente con el Sistema Nacional de Cuidado, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y el Sistema Nacional de Participación Ciudadana.

<sup>132</sup> En particular, avanzar de acuerdo con lo consignado en el Convenio Marco para el Control de Tabaco de la OMS (para más detalles, se sugiere consultar el enlace <http://www.who.int/fctc/es/>).

<sup>133</sup> El artículo 81 de la Ley 1753 del 2015 establece en la Presidencia de la República el diseño y la implementación de la ruta de atención intersectorial para las PcD.

Por último, para la PcD se debe promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la población con discapacidad ubicada en zonas rurales, de forma que facilite el acceso a entornos educativos, ocupacionales y laborales.

En relación con la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), debe desarrollarse el *sistema progresivo de garantía del derecho a la alimentación*. En este sentido, está pendiente la expedición del Decreto que crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), el cual tendrá mayor participación de los departamentos y municipios para la construcción futura de los planes y programas en lo referente a SAN.

## 4.2 Acceso efectivo y calidad de los servicios de salud

Se deben procurar todas las condiciones para el mantenimiento de las coberturas de afiliación universal, y mantener los planes de beneficios en salud actualizados con las tecnologías más efectivas garantizando su acceso.

Se debe avanzar en la implementación de la PAIS y el MIAS. Para ello debe articularse el desarrollo de gestión integral de riesgo, sistema de incentivos, talento humano, así como fortalecer la oferta y desarrollar alternativas de financiación para la construcción y mejoramiento de centros y puestos de salud.

Es importante avanzar en mejorar tanto la integralidad y resolutiveidad de las redes de prestación de servicios, y garantizar la infraestructura de centros y puestos de salud necesaria para la atención en zonas rurales.

Por lo anterior, es crucial finalizar la unificación de las condiciones de operación entre el régimen contributivo y el subsidiado, y actualizar las competencias de aseguramiento en salud, entre EPS, IPS y entidades territoriales, en el marco de la PAIS. Así mismo, deben implementarse incentivos para el mejoramiento de la calidad, mediante esquemas de contratación, e incentivos financieros sobre las mejoras y diferencias en la calidad que presente cada EPS.

En cuanto al talento humano en salud, es necesaria la integración entre los procesos formativos y las comunidades, de tal forma que los profesionales se vinculen con las necesidades reales de los territorios. Lo anterior, en el marco de la PAIS y de la conclusión del proceso del Marco Nacional de Cualificaciones en Salud.

## 4.3 Sostenibilidad financiera con eficiencia

La sostenibilidad financiera con eficiencia del sistema de salud pasa por el establecimiento de modelos de gestión de riesgo que mitiguen el empeoramiento de las condiciones crónicas y la comorbilidad con otras enfermedades, así como las medidas para reducir los gastos como la necesidad de clarificar y sanear las deudas entre los agentes del sistema y gestionar el creciente gasto en salud. También debe establecerse mayores controles a los servicios y tecnologías no financiados con UPC, así como ampliarse la implementación de Mipres para régimen subsidiado.

Con el propósito de fortalecer la corresponsabilidad de los usuarios en el marco de la garantía del derecho a la salud, se debe propender por el autocuidado, la solidaridad progresiva con el Estado de acuerdo con la capacidad de pago, y la responsabilidad de los profesionales de la salud en la sostenibilidad del sistema.

Teniendo en cuenta que la dinámica de crecimiento del gasto en salud, especialmente para el aseguramiento, es superior al crecimiento de los ingresos, es necesario y urgente encontrar nuevas fuentes de financiación



y aumentar el recaudo de las existentes<sup>134</sup>, así como controlar el gasto y desarrollar herramientas de proyección de gasto en el mediano y largo plazo, contemplando factores epidemiológicos, de innovación tecnológica, variables socioeconómicas y estudios de carga de enfermedad.

Se deben establecer políticas para mitigar el crecimiento del gasto en los servicios y tecnologías no financiados por la UPC (recobros). También, debe realizarse el seguimiento a la implementación de Mipres, y promover medidas financieras y operativas sobre las prestaciones no incluidas en el plan de beneficios con cargo a la UPC, no solo en el régimen contributivo, sino, también los recobros en el régimen subsidiado financiados por las entidades territoriales, y avanzar con el proceso de exclusiones, más allá del listado actual compuesto por las tecnologías de uso cosmético.

Además, debe implementarse y desarrollarse una regulación adicional para mecanismos de puerta de entrada de medicamentos, así como la negociación y compra centralizada para régimen subsidiado. Igualmente, debe construirse una política de largo plazo que permita hacer eficiente la gestión de riesgo en salud por parte de los aseguradores, prestadores de salud y entidades territoriales, mediante la puesta en marcha de las historias clínicas electrónicas interoperables, con el objeto de hacer seguimiento a los pacientes, mitigar el riesgo epidemiológico y ahorrar costos en repetición de exámenes de ayuda diagnóstica.

Se requiere redefinir la política de prestación de servicios de salud acorde con el avance de las redes integrales de prestadores de servicios, articulando el desarrollo del saneamiento financiero y la eficiencia de las empresas sociales del Estado.

Es indispensable revisar la descentralización en salud para que se articule mejor al Sistema General de Seguridad Social, considerando una mejor relación entre competencias y recursos. Para ello se requiere revisar y ajustar competencias en salud, un rediseño efectivo del papel de las ET en relación con el SGSS, conforme a lo cual, se proponga un ajuste a recursos del SGP manteniendo mínimo el 80 % para régimen subsidiado, eliminando inflexibilidades, con transición en lo no cubierto por el plan de beneficios, reconociendo la heterogeneidad territorial y con incentivos a la eficiencia.

Finalmente, en el marco del posconflicto, se requiere avanzar en los esquemas de financiamiento necesarios para la ejecución del Plan Marco de Implementación y el Plan Nacional de Salud Rural al que hace referencia el acuerdo de paz.

<sup>134</sup> Estas deben contemplar no solo la creación de nuevos impuestos o aumentos en las cotizaciones, sino, también, medidas que promuevan la solidaridad con el sistema, el acceso a planes complementarios, seguros privados y cobro equitativo de copagos y cuotas moderadoras para los beneficios que no se financian con cargo a la UPC.

## 5 Referencias

- BID. (2018). *Día mundial de la salud ¿conoces las 4 dimensiones de la cobertura universal?*. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/salud/2018/04/04/dia-mundial-de-la-salud-calidad-en-la-cobertura-universal/>
- Bloom, D., & Canning, D. (2000). *The health and wealth of nations*. *Science*, 287(5456), 1207-1209.
- CENDEX-PUJ. (2014). *Estudio de carga de enfermedad 2010*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- DANE (Departamento Nacional de Estadística). (2009). Departamento Nacional de Estadística. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/>
- DANE. (2017). Departamento Nacional de Estadística. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Fogel, R. W. (1993). *New sources and new techniques for the study of secular trends in nutritional status, health, mortality, and the process of aging*. *Historical Methods: A Journal of Quantitative and Interdisciplinary History* 26(1), 5-43.
- Howitt, P. (2005). *Health, human capital and economic growth: A Schumpeterian perspective*. *Health and economic growth: Findings and policy implications*, 1, 19-40.
- ICBF-MSPS. (2010). ENSIN 2010. Bogotá.
- ICBF-MSPS. (2016). ENSIN 2010. Bogotá.
- IETS. (marzo de 2018). Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud. Recuperado de <http://www.iets.org.co/quienes-somos/Paginas/Qu%C3%A9-es-el-IETS.aspx>
- IHME. (2016). *Institute for Health Metrics and Evaluation*. From Global Burden of Disease. Recuperado de <http://www.healthdata.org/colombia>
- MPS. (julio de 2010). *Informe de actividades al Honorable Congreso de la República sector de la protección social cuatrenio 2006 2010*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/INFORME%20AL%20CONGRESO%202009-2010%20Y%20CUATRENIO%202006-2010.pdf>
- MPS. (julio de 2011). *Informe de Actividades al Honorable Congreso de la República 2010 - 2011*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/INFORME%20AL%20CONGRESO%20%202010-2011.pdf>
- MSPS (Ministerio de Salud y Protección Social). (2011). *Indicadores básicos de salud*. Bogotá.
- MSPS. (2017). *Boletín de aseguramiento en salud primer trimestre 2017*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/boletin-aseguramiento-i-trimestre-2017.pdf>
- MSPS. (2018). *Sistema Integral de Información de la Protección Social*. Bogotá.
- PARS. (s.f.). *Proyecto Evaluación y reestructuración de los procesos, estrategias y organismos públicos y privados encargados de adelantar*. Bogotá: Minsalud.

## CAPACIDADES DEL INDIVIDUO

### Capítulo 6

# Seguridad y defensa: la fuerza pública como garante de un país próspero y en paz

## Resumen ejecutivo

Al 2009, Colombia contaba con una Fuerza Pública que había logrado golpes militares efectivos en contra de los grupos armados al margen de ley y que estaba replegando dichos grupos a zonas rurales y apartadas. Aun así, los indicadores asociados con el conflicto —como las tasas de homicidio y ataques terroristas—, si bien venían disminuyendo, eran todavía altos, y la violencia afectaba diferentes partes del país. De igual manera, los delitos asociados con la seguridad y la convivencia ciudadana venían en aumento.

Entre 2010 y 2018, el Gobierno nacional logró consolidar la paz de manera generalizada en el territorio nacional y redujo a su mínima expresión los delitos de seguridad pública. Prueba de ello es que se logró la terminación del conflicto armado con la guerrilla de las FARC —el más antiguo del hemisferio occidental— y se adaptaron las FF. MM. para enfrentar de manera efectiva las nuevas amenazas. En materia de seguridad y soberanía nacional, se logró una mejor protección de las fronteras y la entrada del país a la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) en calidad de socio global. A su turno, en lo concerniente a seguridad ciudadana, se llevó la tasa de homicidios a su nivel más bajo en 42 años y se logró contener el aumento en delitos como hurto a personas o hurto a vehículos. Por último, se mejoró el uso de inteligencia y contrainteligencia para prevenir y controlar posibles amenazas a la seguridad.

A futuro, se recomienda al próximo Gobierno: seguir fortaleciendo institucionalmente a las FF.MM. y Policía Nacional para responder a los grupos armados organizados; formular políticas de seguridad nacional, y seguridad y convivencia ciudadana; y buscar una aún mejor articulación entre la Fuerza Pública en su interior, y entre esta y las entidades territoriales.

**Palabras clave:** seguridad y defensa, paz, conflicto armado, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad nacional.

## 1 Introducción

La paz y la seguridad son requisitos para el crecimiento y el desarrollo sostenible. A partir de estas, el sector público puede llegar a ser realmente efectivo y llevar su oferta a toda la población; el sector privado se torna dinámico e inclusivo y puede generar empleo y bienestar para los habitantes; y los individuos puedan desarrollar todo su potencial y hacer el mejor uso de sus capacidades.

De ahí que este tema haya sido prioridad en materia de política pública en las últimas décadas. Más aún, teniendo en cuenta el contexto de los años 80 y 90 de Colombia: un conflicto armado con múltiples actores al margen de la ley, el auge del narcotráfico y los dineros ilegales provenientes de este, y el uso indiscriminado de acciones terroristas por parte de los actores criminales para intimidar a la población.

Los avances en esta materia han sido palpables desde el 2000. Entre este año y el 2009 se fortalecieron de manera importante las Fuerzas Militares (FF.MM.) y la Policía Nacional, y se lograron golpes militares efectivos en contra de los grupos armados al margen de ley. Al 2009, si bien la mayoría de los indicadores asociados con el conflicto venían disminuyendo, sus niveles eran todavía altos, y múltiples partes del país sentían su impacto.

Entre 2010 y 2018, el Gobierno redujo de manera acelerada estos indicadores y logró consolidar la paz de manera generalizada en el territorio nacional. Prueba de ello es que se logró la terminación del conflicto armado con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) —el más antiguo del hemisferio occidental—, se llevó la tasa de homicidios a su nivel más bajo en 42 años, y se adaptó a la Fuerza Pública para enfrentar de manera efectiva las nuevas amenazas a la seguridad propias de los procesos de transformación de la violencia.

Este documento presenta, entonces, los principales logros obtenidos en esta materia en los últimos años y los retos que se vislumbran para el próximo cuatrienio. Está dividido en tres secciones, además de esta introducción. La segunda sección describe el contexto en materia de defensa y seguridad a finales de 2009. La tercera sección explica los principales avances entre 2010 y 2018, y cuáles fueron las líneas de trabajo para materializarlos. Por último, la cuarta sección explica los principales retos que el próximo gobierno deberá enfrentar para continuar construyendo sobre lo construido.

## 2 Diagnóstico

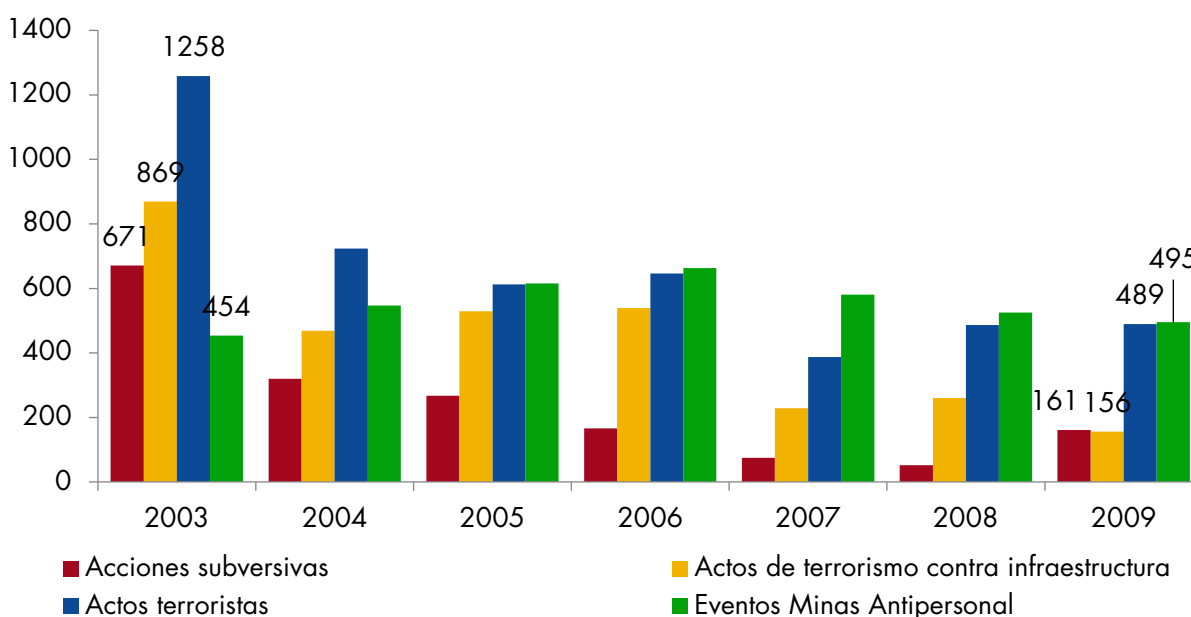
A 2009, el Estado colombiano había avanzado de manera importante en recuperar el control del territorio nacional, debilitar a los grupos armados ilegales y reducir la comisión de delitos contra la vida. Si bien estos logros tuvieron un impacto positivo en la seguridad de las zonas urbanas, paralelamente aumentó la incidencia de delitos contra la integridad y el patrimonio. En los siguientes puntos se explican los logros y retos pendientes con corte a ese año.

### 2.1 Seguridad y orden público

Durante la primera década del siglo XXI, el principal objetivo en materia de seguridad del Estado colombiano fue recuperar el control sobre la totalidad del territorio nacional. Con ese propósito, el sector seguridad y defensa ejecutó la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) 2003-2006, y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2007-2010 (PCSD), orientadas a fortalecer las capacidades<sup>135</sup> de la Fuerza Pública por medio de mayores recursos y esfuerzos institucionales.

En el marco de la PCSD, el Gobierno nacional realizó inversiones por 7,54 billones de pesos de 2006, entre 2007 y 2010 (DNP, 2007), con los recursos obtenidos por medio del impuesto al patrimonio que fue aprobado para tal fin. La Fuerza Pública aumentó así su efectividad contra los distintos grupos armados ilegales (figura 1): entre 2003 y 2009, el número de acciones terroristas se redujo en un 61,2 %; el de acciones subversivas, en un 76 %, y el de actos de terrorismo contra la infraestructura, en un 82 %. No obstante, a 2009, según cifras del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), estos grupos seguían siendo una amenaza permanente en los territorios: ese año se presentaron 161 acciones subversivas, 156 actos de terrorismo contra la infraestructura y 495 eventos de minas antipersona.

Figura 30. Acciones armadas de los grupos armados ilegales, 2003-2009

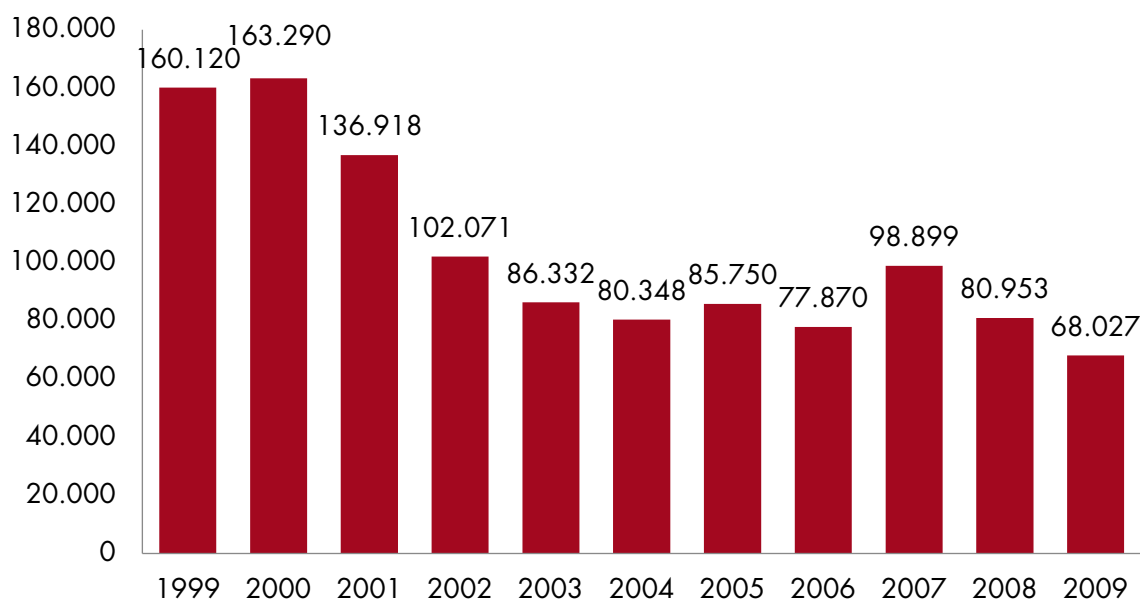


Fuente: MDN, Policía Nacional y Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.

<sup>135</sup> "Una capacidad militar es la facultad de lograr un efecto militar deseado en un entorno operativo genérico, pudiendo estar compuesta por distintos elementos interrelacionados." (Colom, 2017, p. 39).

Simultáneamente, el Gobierno nacional avanzó en la lucha contra el narcotráfico, con el propósito de reducir las fuentes de financiación de los grupos armados ilegales y de mitigar los efectos negativos en la sociedad. Las acciones de control, estabilización y consolidación del territorio permitieron, en 2009, llegar a las 68.027 hectáreas sembradas de coca, el mínimo histórico en el periodo 1999-2009 (figura 31). Para entonces, el negocio del narcotráfico comenzó a ser entendido como un sistema de eslabones interdependientes que debían ser atacados de forma simultánea, por medio de operaciones de erradicación, interdicción, neutralización de los grupos armados ilegales y consolidación del control territorial (MDN, 2007).

Figura 31. Total nacional de hectáreas sembradas con coca, 1999-2009.



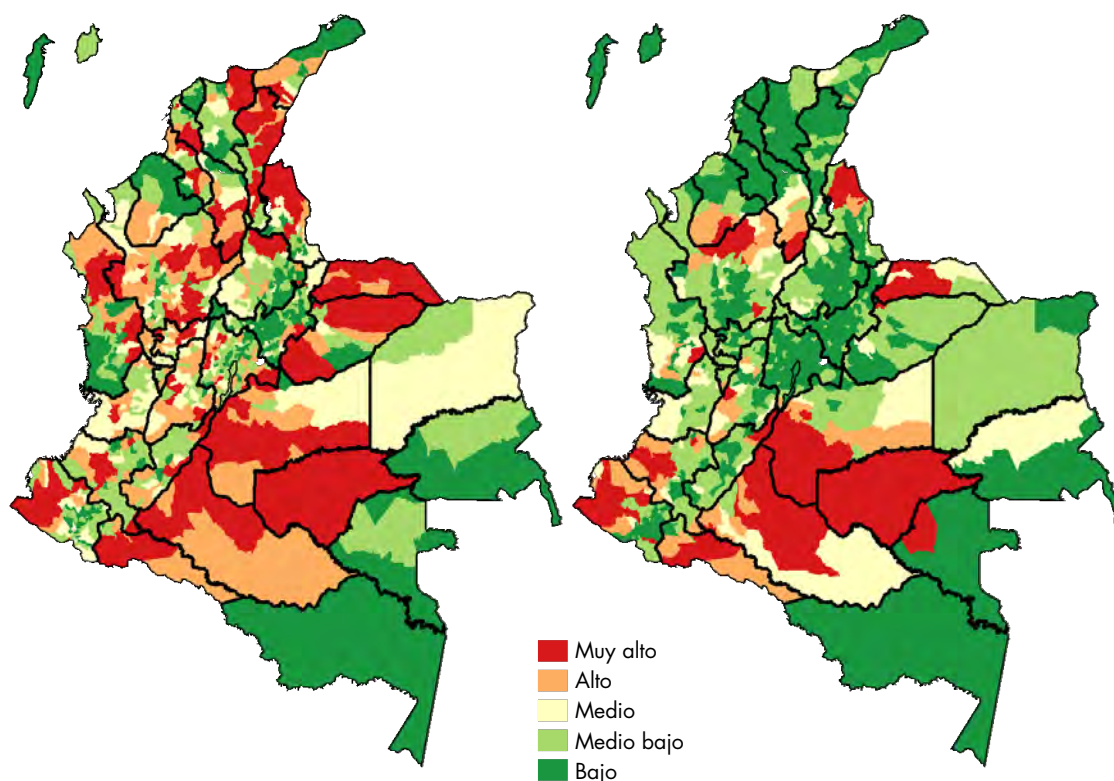
Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI).

La acción continua de la Fuerza Pública redujo la presencia e incidencia de los grupos armados ilegales en la mayoría de los municipios del país, en comparación con el 2002, como se aprecia en la figura 3. Así pues, para 2009 la incidencia del conflicto se concentró en lugares estratégicos para los grupos armados: zonas rurales aisladas, correspondientes a sus retaguardias históricas, que, en algunos casos, eran cercanas a zonas fronterizas (IISS, 2011), desde donde controlaban economías ilegales para financiar sus acciones contra el Estado y la sociedad civil.

Un efecto colateral del repliegue de los grupos armados ilegales fueron los eventos de alta tensión con los países fronterizos a Colombia. A 2008 se habían presentado incidentes de diversa naturaleza con países como Ecuador y Venezuela, por cuenta del accionar de estos grupos ilegales<sup>136</sup>. Esto hizo evidente la necesidad de crear una política de Estado para la defensa nacional, con el fin de articular los diferentes niveles de la Fuerza Pública en zonas fronterizas, y a su vez hacer la transición de la lógica de un conflicto interno hacia una de seguridad nacional en un contexto internacional.

<sup>136</sup> En el marco de la operación Fénix del 2008, se presentó una crisis diplomática entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

Figura 32. Índice de incidencia del conflicto armado, 2002 frente a 2009



Fuente: Cálculos del DNP.

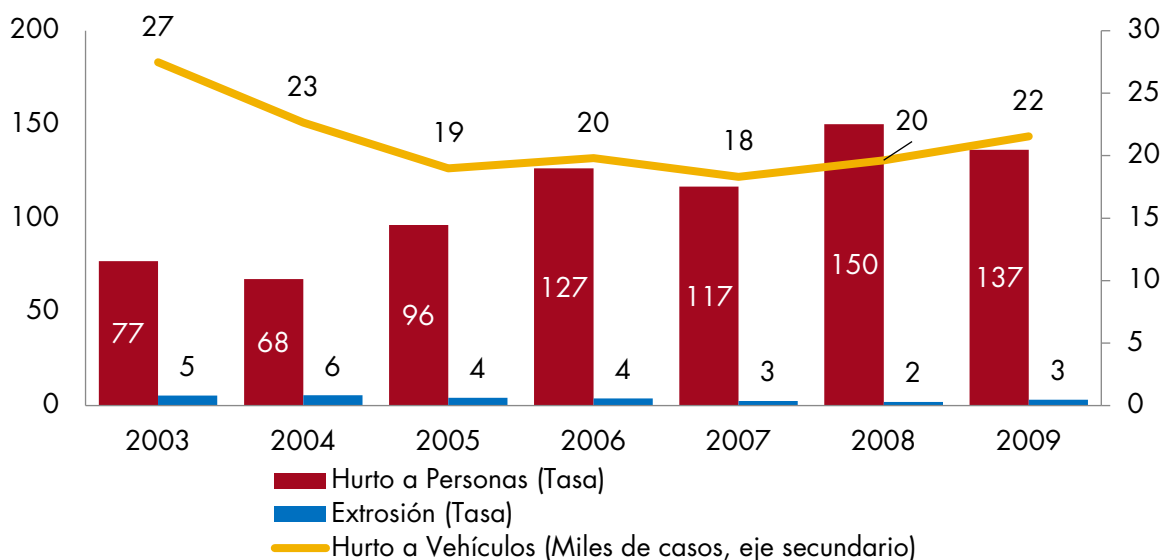
## 2.2 Seguridad y convivencia ciudadana

A medida que se dificultaba la financiación de los grupos armados ilegales por las vías tradicionales, estos buscaban nuevas alianzas con la delincuencia común en las ciudades. Fue así como se comenzó a dar un deterioro en la seguridad ciudadana. La tasa de hurtos a personas, por ejemplo, sufrió un aumento de un 78 % entre 2003 y 2009, mientras otros delitos —como el hurto a vehículos— comenzó a aumentar en 2007 (Figura 4).

Otro indicador en el que se evidenció esta transformación fue en la tasa de homicidios. A pesar de la reducción total entre 2003 y 2009 del 37,4 %, la mayor parte de esta se dio entre 2003 y 2006; ello, dada la efectividad del Estado para contrarrestar las acciones violentas de las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y el número de homicidios asociados con la violencia política en este periodo (figura 5). Para los años siguientes, sin embargo, este tipo de violencia ya se encontraba en niveles relativamente bajos; pero en otros, como la asociada con el control de economías ilegales a escala urbana, y la de convivencia, no. Y como estas no presentaron una reducción proporcional (Forensis, 2016; Presidencia de la República y DNP, 2011), se dio una ralentización en la reducción del homicidio.

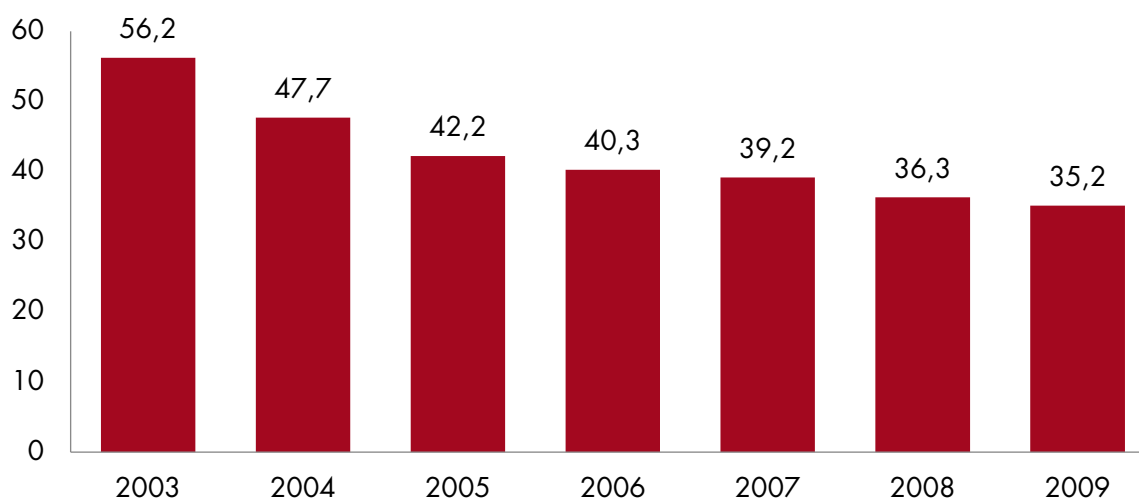


Figura 33. Principales delitos contra el patrimonio, 2003-2009



Fuente: Policía Nacional.

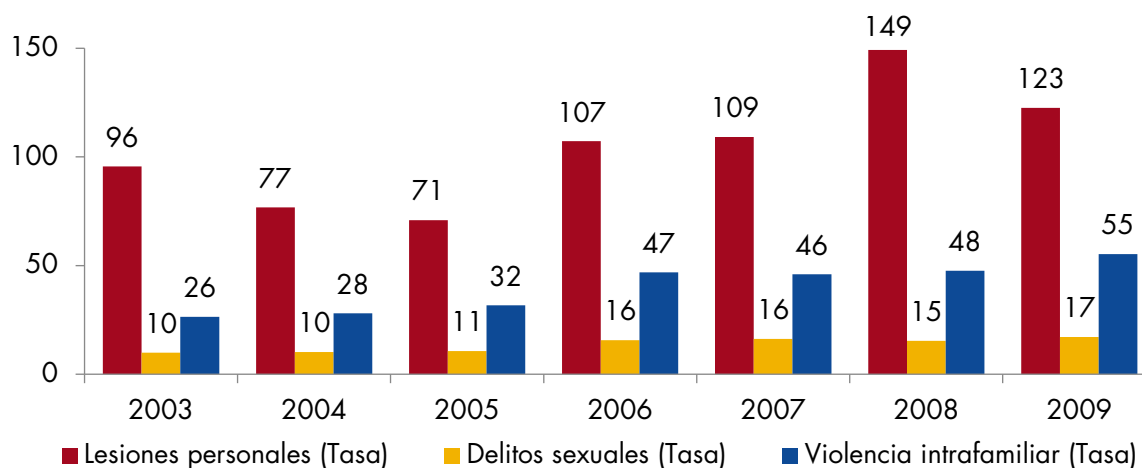
Figura 34. Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, 2003-2009



Fuente: Policía Nacional.

A 2009, también se presentaba un deterioro en las condiciones de convivencia de los ciudadanos. Como lo muestra la Figura 6, hubo un aumento en varios delitos contra la integridad personal: entre 2003 y 2009, la tasa de lesiones personales aumentó en un 28 %; la de delitos sexuales, en un 70 %, y la de violencia intrafamiliar, en un 112 %. Estos cambios se explicaban en virtud de la incidencia cada vez más alta de los grupos armados ilegales en las ciudades, así como un deterioro en la cultura de la legalidad —entendida como “el seguimiento y el respeto de normas y acuerdos sociales básicos y la capacidad de autorregulación ciudadana” (Presidencia de la República y DNP, 2011; Buonanno, 2003)— y la naturalización o aceptación de estas conductas. Ello, a su vez, conllevó una afectación de los valores de confianza y tolerancia entre los miembros de la comunidad (DNP y WVSA, 2015).

Figura 35. Delitos contra la integridad personal



Fuente: Policía Nacional.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

#### 3.1 Seguridad y orden público

Entre 2010 y 2011, la Fuerza Pública avanzó en el debilitamiento de las FARC, mediante operaciones militares que dieron de baja a varios de sus máximos dirigentes<sup>137</sup>. Ante esto, dicho grupo y el ELN retornaron al uso de la estrategia de guerra de guerrillas<sup>138</sup>, y lograron así un mayor número de acciones armadas y violentas durante 2011 (figura 7).

A partir del reconocimiento formal de la existencia de un conflicto armado por medio de la Ley 1448 de 2011<sup>139</sup>, el Gobierno nacional comenzó a explorar la posibilidad de realizar un proceso de negociación con las FARC, sin por ello disminuir la presión contra los grupos armados ilegales. Prueba de esto es que se continuó con el fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública, por medio de nuevos recursos extraordinarios provenientes del impuesto al patrimonio<sup>140</sup>. Estos alcanzaron los 7,2 billones de pesos de 2013 (MDN, 2014a), y fueron ejecutados entre 2011 y 2015, con cuatro objetivos principales: fortalecer la seguridad ciudadana<sup>141</sup>, garantizar la irreversibilidad de los avances en el control territorial<sup>142</sup>, aprovechar

<sup>137</sup> En este periodo se destacan las operaciones militares Sodoma (septiembre de 2010) y Odiseo (noviembre de 2011), que permitieron impactar a los máximos cabecillas de las FARC.

<sup>138</sup> Debieron pasar de una guerra de movimientos, en la que disponen de medios que les permiten mantener control estratégico y sostenido de terreno (Sánchez, et al., 2012), a una en la que ya no cuentan con dicho control y deben replegarse a sitios en los que no tienen un control sostenido.

<sup>139</sup> Corresponde a la Ley de Víctimas. Mediante el reconocimiento del enfrentamiento contra las FARC y el ELN como un conflicto armado, la fuerza pública pudo adaptarse a los cambios que habían hecho estos grupos al retomar la guerra de guerrillas como estrategia operativa.

<sup>140</sup> Los recursos extraordinarios para el periodo 2011-2015 provienen del impuesto al patrimonio creado por medio de la Ley 1370 de 2009 y el Decreto 4825 de 2010. Estos fueron aprobados por el CONFIS en noviembre de 2011 y el CONPES 3713 de 2011 (MDN, 2014a).

<sup>141</sup> Aumento del pie de fuerza de Policía en 25.000 hombres entre 2011 y 2015; crecimiento en el número de regionales de investigación criminal, y aumento de automotores para operaciones urbanas.

<sup>142</sup> Aumento del pie de fuerza del Ejército Nacional e Infantería de Marina en 5.000 nuevos soldados e infantes de Marina profesionales.

y sostener las capacidades estratégicas del país<sup>143</sup>, y mejorar los niveles de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública<sup>144</sup> (MDN, 2014a).

En lo estratégico, se implementó el plan “Espada de honor” en 2012; este se enfocaba en el debilitamiento militar de los actores armados<sup>145</sup>, por medio del trabajo coordinado de las diez *fuerzas de tarea conjunta, coordinadas e interagenciales*<sup>146</sup> que logró resultados exitosos en operaciones militares en contra de los cabecillas de los grupos armados. Así mismo, el trabajo coordinado permitió mejores actividades de inteligencia e investigación criminal (MDN, 2012, 2014) entre la Fuerza Pública y la Fiscalía General de la Nación, lo que facilitó la judicialización de miembros de los grupos armados ilegales capturados.

Los resultados y la presión constante contra las distintas estructuras de las FARC fueron clave en llevar a estar organización al inicio formal de la negociación de paz con el Gobierno nacional en octubre de 2012. La condición de no cese al fuego por parte de la Fuerza Pública durante la negociación permitió continuar con la realización de acciones que debilitaron las diferentes estructuras de esta organización (frentes, columnas móviles y milicias) y evitaron su reordenamiento (MDN, 2013).

Mientras esto sucedía, la implementación del plan “Espada de Honor” logró el acorralamiento en los refugios históricos de las FARC y el ELN. En respuesta, estos grupos se enfocaron en realizar actos terroristas en municipios correspondientes a sus áreas de repliegue (MDN, 2013, 2014). De ahí que aumentara el nivel agregado de las diferentes acciones armadas realizadas entre 2011 y 2013, y, en particular, los ataques a la infraestructura crítica del país<sup>147</sup> (Figura 7).

Ante esto, el sector de defensa y seguridad implementó los planes “República” y “República plus”. Se crearon espacios regionales de coordinación y discusión entre las empresas y la Fuerza Pública para garantizar la protección de infraestructura crítica del país, nuevos esquemas de vigilancia y respuesta rápida ante ataques. De esta forma, el número de ataques a la infraestructura se redujo de 405 en 2013 a 208 en 2014, una reducción del 49 %, con una tendencia similar durante los siguientes años.

El PND 2014-2018, “Todos por un nuevo país” (DNP, 2015), y la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País (MDN, 2015), trataron de consolidar estos avances. Uno de los objetivos estratégicos de este último era fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública para la terminación del conflicto y la construcción de la paz<sup>148</sup>.

Para ello, se definieron los planes “Espada de honor” II y III. El III, en particular, se enfocó en la intensificación focalizada y diferencial de la presión sobre las FARC y el ELN en el 2015, con la perspectiva de forzar a dichas organizaciones a terminar en el corto plazo el conflicto armado. El plan se complementó con la creación del Comando de Transición de las FF.MM., dependencia que se encargó de diseñar todo el esquema de participación de la Fuerza Pública en la finalización del conflicto armado con las FARC.

<sup>143</sup> Modernización de equipos estratégicos multipropósito, que permiten responder a amenazas externas e internas.

<sup>144</sup> Ampliación y modernización de primas salariales, servicios de salud, rehabilitación y vivienda fiscal para el personal militar y policial.

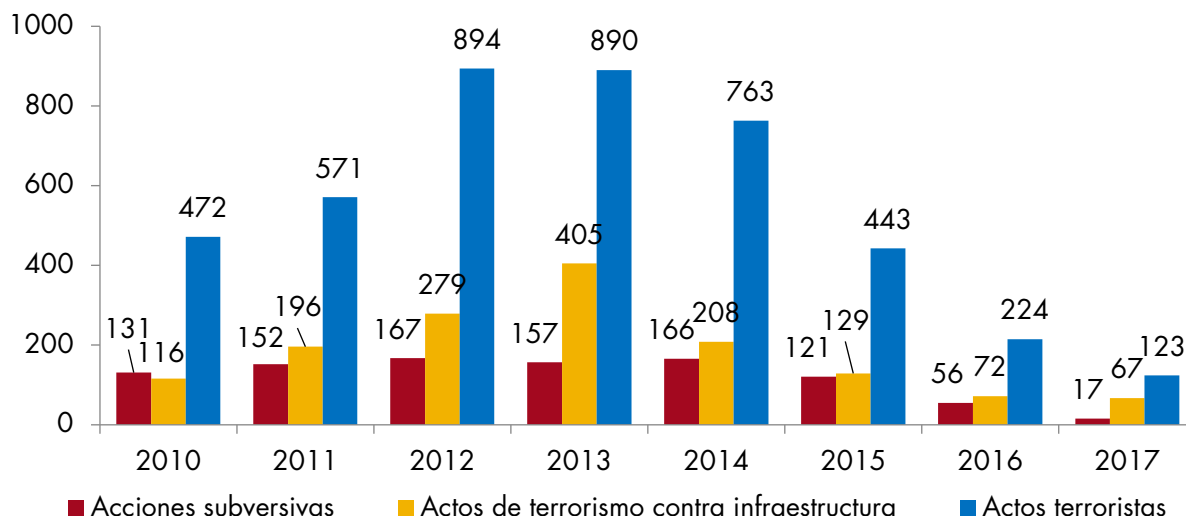
<sup>145</sup> Para ello, se buscó la desarticulación de sus redes de apoyo, el debilitamiento de su sistema logístico y financiero en los territorios que usaban como retaguardias estratégicas, y la consolidación de la presencia estatal en dichos territorios (Forero, 2017; MDN 13).

<sup>146</sup> Las fuerzas de tarea conjunta, coordinadas e interagenciales creadas fueron: Vulcano (Norte de Santander), Nudo de Paramillo (Antioquia y Córdoba), Apolo (Sur del Valle del Cauca y Norte del Cauca), Quirón (Arauca), Pegaso (Nariño), Zeus (Tolima), Sumapaz (Cundinamarca), Algeciras (Huila y Caquetá), Ares (Vichada) y Poseidón (Zona marítima y fluvial del Pacífico Sur).

<sup>147</sup> Son las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales. Adaptación de la Ley 8/2011-Gobierno de España (CCOC, 2015).

<sup>148</sup> Así mismo, este esfuerzo se complementó con el Plan Estratégico 2015-2018 de la Policía “Comunidades seguras y en paz” (desarrollado en la siguiente sección).

Figura 36. Acciones armadas de grupos armados ilegales, 2010-2017



Fuente: MDN y Policía Nacional.

### 3.1.1 Estrategia militar luego de la firma del Acuerdo Final de paz con las FARC

En 2016, la implementación de medidas para reducir la intensidad del conflicto y el cese unilateral del fuego declarado por las FARC contribuyeron a la reducción en promedio de un 50 % en todos los tipos de acciones violentas de los grupos armados ilegales entre 2015 y 2016.

Ante esto, se definió el plan de guerra “Espada de honor IV”, orientado a lograr condiciones óptimas de seguridad, que contribuyeran a la finalización del conflicto. Paralelamente, se generaron avances en la protección de la población: entre 2015 y 2016, los casos de secuestro extorsivo se redujeron en un 14 %; el número de víctimas por minas antipersonales, en un 60 %, y el número de personas desplazadas, en un 48 % (Figura 9).

Finalmente, en noviembre de 2016, cuando se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se dio cierre a la serie de planes “Espada de honor”, y se dio así por finalizado el conflicto armado con las FARC (figura 9).

Desde el 2017, las FF.MM. implementaron el plan “Victoria” para responder al escenario del post-acuerdo. Este esquema de intervención se concentró en los siguientes puntos: enfocarse en el sistema de amenazas persistentes (SAP) compuesto por el ELN, disidencias de las FARC y otros grupos armados organizados (GAO)<sup>149</sup>, entre otros. Así mismo, incorporó los esquemas de protección de las zonas veredales de transición<sup>150</sup>, que contribuyeron a la desmovilización y desarme definitivo de las FARC entre junio y septiembre de 2017.

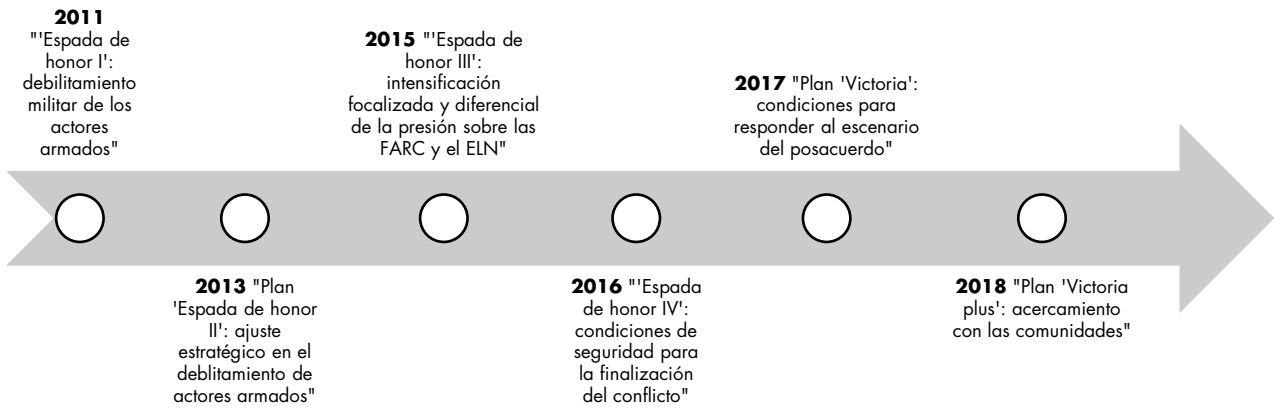
Finalmente, desde 2018 se puso en marcha el plan “Victoria plus”, el cual visibilizó las acciones de las FF.MM. en las comunidades previamente afectadas por el conflicto. Para ello, se priorizó la asignación de

<sup>149</sup> Entre los GAO se encuentran los Pelusos, los Puntilleros y el Clan del Golfo.

<sup>150</sup> Puntos de tránsito a la normalización y sedes locales del mecanismo tripartito conformado por la ONU, el Gobierno de Colombia y las FARC.

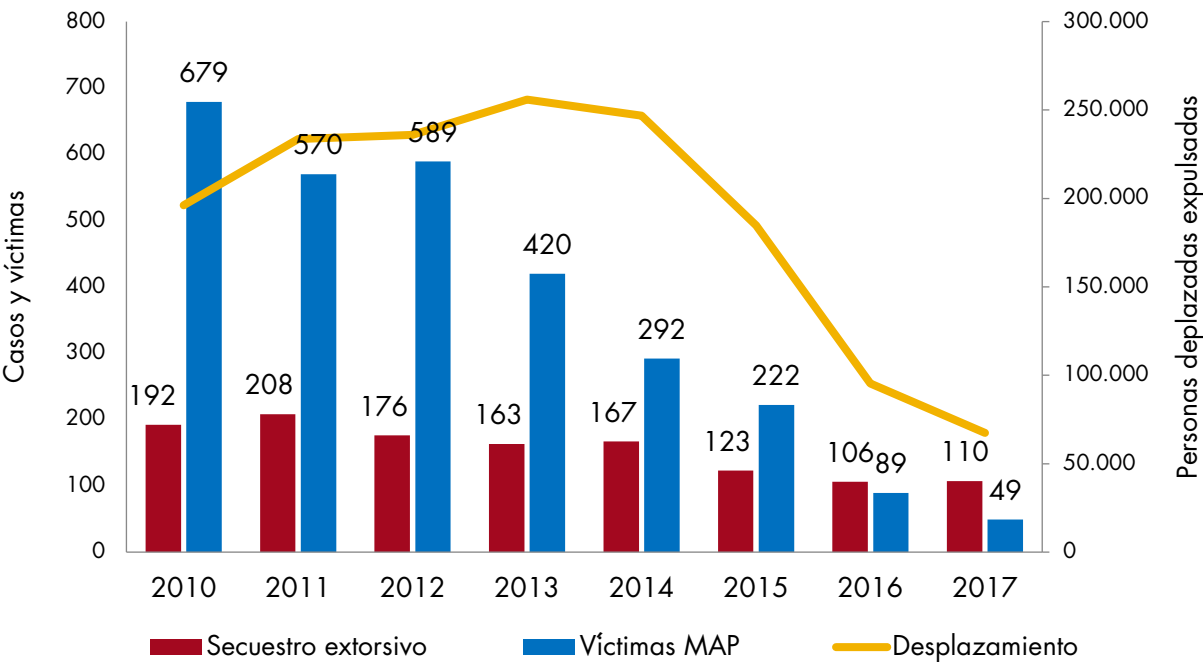
un pelotón a cada una de las 575 veredas, ubicadas en 93 municipios seleccionados, con el fin de establecer un diálogo constante con las comunidades en materia de seguridad (MDN, 2018).

Figura 37. Planes estratégicos de las FF. MM., 2010-2018.



Fuente: DNP.

Figura 38. Afectaciones a la población por el conflicto armado, 2010-2017.



Fuentes: MDN, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal y Unidad para las Víctimas.
Nota: las cifras de desplazamiento pueden estar sujetas a cambios por actualización del registro de desplazados hecho por la Unidad para las Víctimas.

Este plan se complementó con la activación de la fuerza de tarea conjunta “Hércules”, en el suroccidente del país, para contrarrestar las acciones de los grupos armados ilegales, por medio de una nueva unidad conjunta y coordinada compuesta por 9.000 hombres de las FF.MM. y la Policía Nacional<sup>151</sup>.

### 3.1.2 Lucha contra las fuentes de financiación del crimen organizado

En 2015, el Plan Estratégico Institucional (PEI) de la Policía Nacional reconoció el narcotráfico como uno de los fenómenos priorizados para el cuatrienio<sup>152</sup>. Gracias a esto, las acciones de interdicción de la Fuerza Pública fueron más efectivas: entre 2010 y 2017, las incautaciones de clorhidrato de cocaína pasaron de 157.148 toneladas a 435.430<sup>153</sup>, lo cual supuso un aumento de un 177 %.

Además, el PEI fomentó las actividades vinculadas con la erradicación de cultivos ilícitos y le dio un nuevo impulso al proceso de erradicación manual forzosa ante la prohibición de la aspersión aérea<sup>154</sup>. Entre 2015 y 2016 aumentó en un 31 % el número de hectáreas erradicadas; entre 2016 y 2017, el aumento fue de 195 % y llegó a 52.000 hectáreas, similar al número de hectáreas asperjadas en 2014 (Tabla 1).

Sin embargo, dichas estrategias no lograron reducir el número de hectáreas sembradas de coca. Los cultivos aumentaron entre 2010 y 2016 tanto por factores exógenos como internos. Entre estos se cuenta la devaluación del peso, la caída del precio del oro, así como la expectativa de los productores en el marco del proceso de paz con las FARC<sup>155</sup> y la especial coyuntura de la reorganización de grupos armados disidentes como consecuencia de la firma del Acuerdo.

Tabla 13. Erradicación y aspersión de cultivos de coca, 2010-2017

Hectáreas/Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Erradicación manual forzosa	43.792	35.200	30.486	22.120	11.814	13.473	17.642	52.001
Aspersión aérea <sup>156</sup>	101.940	103.302	100.678	47.052	55.532	36.494	n/a	n/a
Hectáreas de coca sembradas	61.811	63.765	47.788	48.189	69.132	96.085	146.140	n/a

Fuente: DNP con información del Observatorio de Drogas de Colombia, 2017.

En lo referente a extracción ilícita de yacimientos mineros, el PEI también lo identificó como un fenómeno por priorizar. Entre 2010 y 2017 se ha mantenido la presión en materia de incautaciones de maquinaria y

<sup>151</sup> Esta fuerza de tarea conjunta agrupa las antiguas fuerzas de tarea conjunta Pegaso y Poseidón, ubicadas en el departamento de Nariño entre 2012 y 2017 (Santos, 2018).

<sup>152</sup> Este se propuso la “identificación de focos, atomización y diversificación de redes con arraigo local en función del tráfico local de estupefacientes y otras rentas ilícitas” (Policía Nacional, 2015).

<sup>153</sup> De acuerdo con datos del Observatorio de Drogas de Colombia.

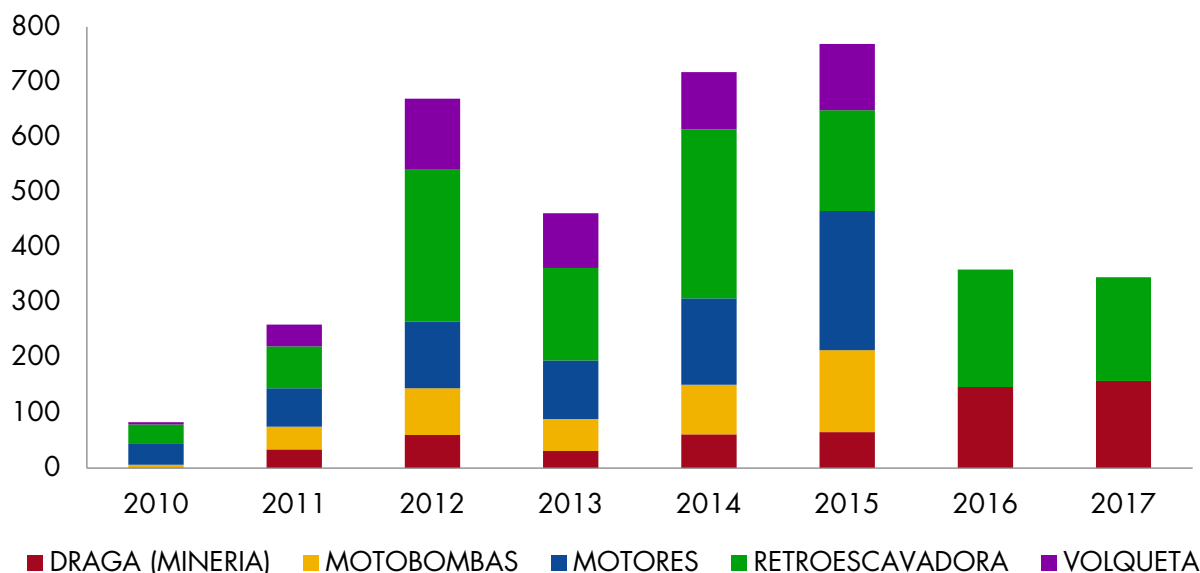
<sup>154</sup> La aspersión aérea fue en principio suspendida mediante Resolución 006 de 2015 por el Consejo Nacional de Estupefacientes; el concepto fue retomado por el Ministerio de Salud, que recomendó su suspensión con base en las posibles consecuencias negativas del uso del glifosato para la salud. En el 2017 esta decisión fue reforzada por parte de la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-236.

<sup>155</sup> Durante las negociaciones se mencionó que la estrategia para la solución al problema de las drogas ilícitas sería incentivos para la sustitución de cultivos. Para algunos analistas, esto hizo que las familias se anticiparan a estos programas de sustitución y aumentaran las hectáreas de coca sembradas.

<sup>156</sup> El Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), en sesión de mayo de 2015, dispuso la suspensión del uso del herbicida glifosato en el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos, mediante la aspersión aérea con glifosato (PECIG). Esta decisión se basó en el principio de precaución, para evitar daños a la salud humana. Dicha medida se asumió en aras de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales para mantener el orden público en el territorio, y garantizar la seguridad y la integridad de la población.

equipos (figura 39). En 2015 se llegó a 780, con un gran énfasis en las retroexcavadoras y en otro tipo de elementos usados para estas actividades, como los motores.

Figura 10. Casos de incautación por clase de maquinaria



Fuente: MDN y Policía Nacional.

### 3.2 Defensa nacional y soberanía

MDN promulgó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2011-2014 y la Política de Defensa y Seguridad “Todos por un nuevo país 2015-2018”. Ambas establecieron los lineamientos para que las FF.MM. garantizaran la soberanía e integridad del territorio nacional. Así mismo, buscaron mayor proyección internacional del país, mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados y estratégicos (MDN, 2015).

Para salvaguardar la soberanía nacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea y la Armada Nacional iniciaron sendos procesos de transformación, con el fin de potenciar las capacidades estratégicas conjuntas, para generar sinergias que permitieran fortalecer la capacidad disuasiva, y contribuyeran a garantizar la integridad del territorio continental y marítimo colombiano.

A la par, las FF.MM. han venido desarrollando capacidades que les permiten interoperar con otros países. El Ejército continúa su presencia en la Fuerza Multinacional y de Observadores (MFO) en la península del Sinaí. La Armada Nacional ha suscrito 14 acuerdos de cooperación que permiten contrarrestar y reducir actividades ilícitas en el mar<sup>157</sup>. La Fuerza Aérea desarrolla intercambio de información y entrenamiento con otros países de la región.

De igual manera, el Gobierno nacional gestionó y logró la entrada del país a la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) en calidad de socio global en mayo de 2018. Esto permitirá la estandarización de los procedimientos y capacidades militares para la participación en operaciones de carácter internacional.

<sup>157</sup> “Participó en las operaciones con Fuerzas de Tarea Multinacionales como parte de las operaciones ‘Atalanta’ y ‘Ocean Shield’, en aguas internacionales del Océano Índico bajo mando de la Eunavfor y de la OTAN respectivamente.” (Armada Nacional, 2015).



Así mismo, le permitirá a Colombia fortalecer sus capacidades, convertirse en una potencia media regional y adaptar la cultura organizacional de las Fuerzas a los estándares requeridos por los países miembros de la OTAN.

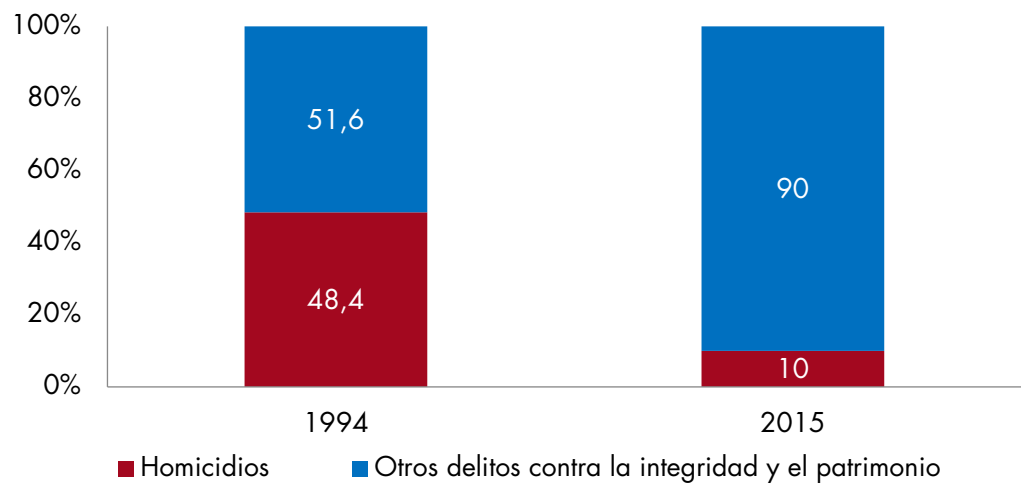
3.3 Seguridad y convivencia ciudadana

La experiencia internacional indica que la llegada del posconflicto trae consigo importantes retos en materia de seguridad ciudadana. Por ejemplo, en los Balcanes, luego del fin de la guerra, empeoró la seguridad ciudadana: los crímenes contra la propiedad en Bulgaria aumentaron de 12.711 casos de robos de vehículos en 1992 a 19.073 en 1994. En El Salvador sucedió algo similar: la proporción de los hurtos, la extorsión y las lesiones personales pasó de ser un 51,6 % del total de delitos en 1994 (un año luego del acuerdo) al 90 % en el 2015 (figura 11). Es decir, el posconflicto suele traer consigo un aumento relativo y absoluto de delitos asociados con la convivencia ciudadana.

Así pues, en el posconflicto, fenómenos como el hurto, lesiones personales o delitos sexuales se convierten en los principales referentes de la agenda de seguridad del país. Y en tanto estos delitos son predominantemente urbanos, el aumento suele venir acompañado de un deterioro de la percepción de seguridad en las ciudades.

Consciente de esto, y para evitar que algo similar ocurriera en Colombia, la Fuerza Pública y, en particular, la Policía Nacional se han adaptado institucionalmente para responder a dichos retos. A continuación, se describe cuáles han sido los principales cambios.

Figura 40. Participación de los homicidios y otros delitos contra la integridad y el patrimonio en el total de delitos, 1994 y 2015, El Salvador.



Fuente: Fiscalía General de la República-El Salvador.

3.3.1 Cambios institucionales y normativos

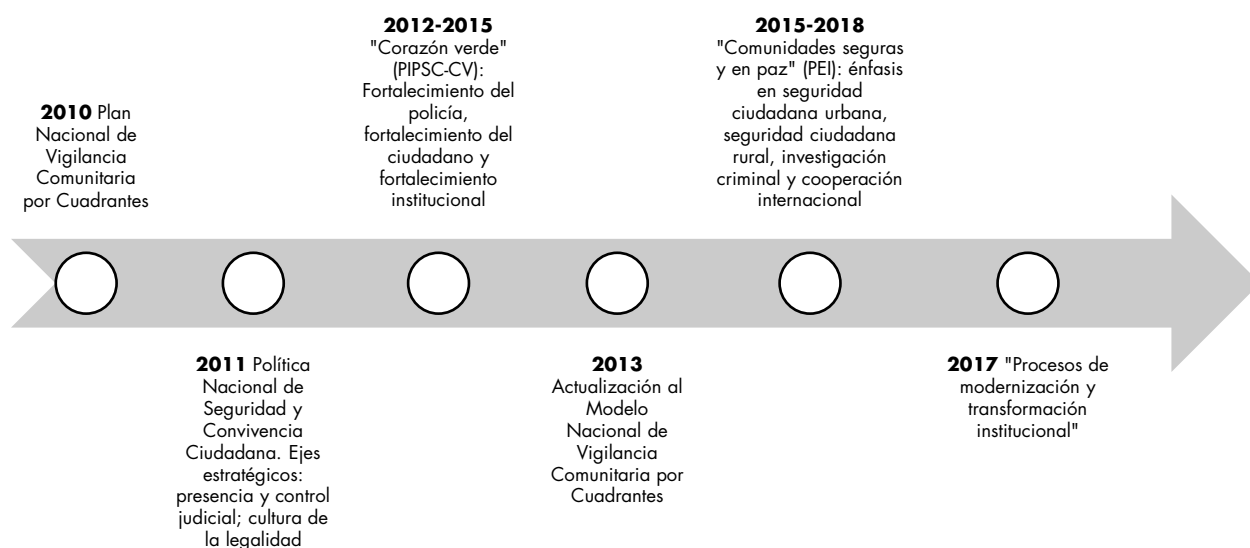
Ante la nueva realidad del país, la Policía Nacional realizó una serie de cambios institucionales, tendientes al fortalecimiento de sus capacidades operativas en la lucha contra el crimen organizado y los delitos asociados con la seguridad y convivencia ciudadana.

El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) de 2010 optimizó el servicio de vigilancia que cumplían las unidades policiales, a partir de una articulación más estrecha con las autoridades locales. En el 2013 se actualizó el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) para cubrir con su implementación al 100 % de los municipios del país.

Paralelamente, el Gobierno nacional creó en 2011 la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC). Esta definió siete ejes estratégicos para prevenir la violencia, entre los que se destacan: 1. la presencia y control judicial de la policía nacional, y 2. la cultura de la legalidad y convivencia. Así mismo, la Policía Nacional creó el Plan Integral Policial para la Seguridad del Ciudadano “Corazón verde” (PIPSC-CV) para aumentar del pie de fuerza de la institución en 25.000 uniformados entre el 2012 y el 2015, y la construcción de nueve comandos de Policía Metropolitana adicionales.

La Policía y el Gobierno nacional fortalecieron el programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) para lograr la articulación de las diferentes autoridades con funciones de policía y permitir a las autoridades locales participar en la *gestión territorial de la seguridad*. Como parte de esto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrolló la *caja de herramientas* para la elaboración, seguimiento y evaluación de los PISCC, lo que permitió a los municipios acceder a informes actualizados de la situación de seguridad y convivencia, y a planes para su mejora. Con este instrumento, el DNP acompañó a más de 300 municipios en la elaboración y seguimiento de los PISCC (figura 12).

Figura 41. Planes estratégicos de la Policía Nacional, 2010-2018



Fuente: DNP.

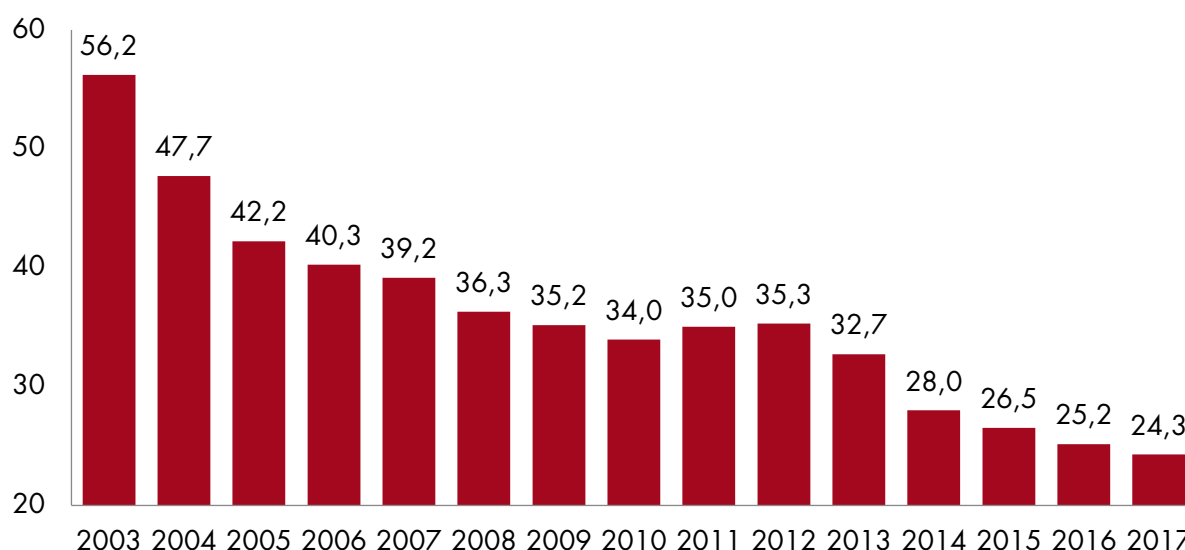
Luego del proceso de negociación con las FARC, la Policía Nacional produjo el PEI “Comunidades seguras y en paz, 2015-2018”, con un enfoque focalizado y diferencial, que entendía la seguridad rural como la consolidación del servicio de policía. También, se puso en marcha el proceso de modernización y transformación institucional (MTI) “Inspirados en usted”, para fortalecer las capacidades estratégicas de la institución, consolidar la confianza social y hacerles frente a los delitos de convivencia ciudadana.

En materia normativa, el principal cambio se dio a partir de la promulgación de la Ley 1801 del 2016, que actualizó el Código Nacional de Policía y Convivencia. Luego de 40 años, el país logró renovar las normas de convivencia del territorio nacional, definir una nueva arquitectura institucional en materia de convivencia y aclarar cuáles son las competencias y responsabilidades de cada autoridad de policía, con sus respectivos instrumentos jurídicos.

### 3.3.2 Evolución de la seguridad ciudadana

Los ajustes realizados por la Policía Nacional en la prestación del servicio de policía, así como la disminución de la intensidad del conflicto armado, tuvieron un impacto positivo para el país. La muestra más palpable de esto fue que la velocidad de reducción en la tasa de homicidios volvió a aumentar: luego de un periodo en el que la tasa estuvo en el orden de los 35 homicidios por 100.000 habitantes, desde el 2013 se observaron reducciones anuales de, en promedio, un 8 % (figura 13). En 2017, con 24,3 homicidios por cada 100.000 habitantes, Colombia llegó a la tasa más baja en 42 años.

Figura 42. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, 2003-2017

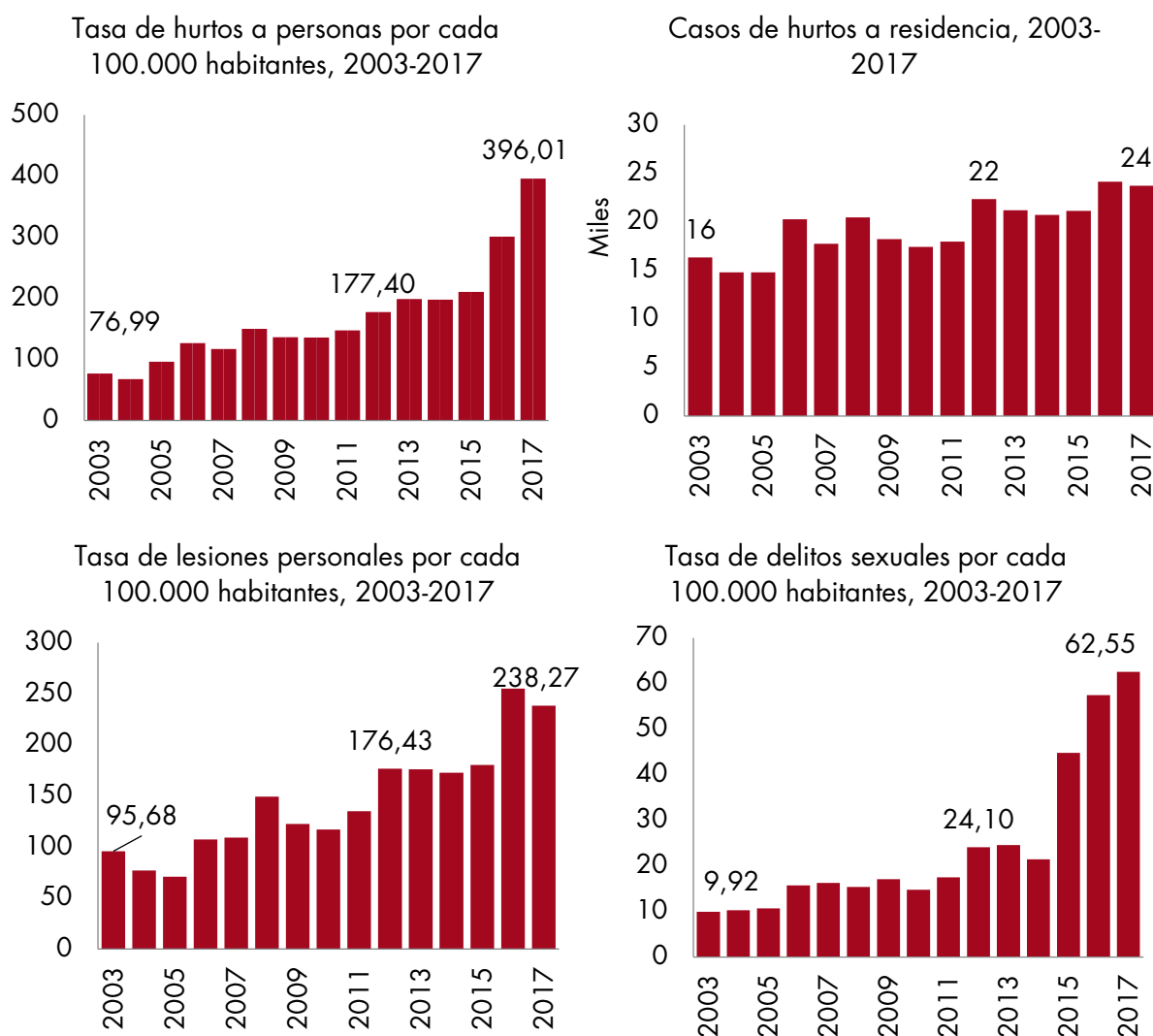


Fuente: Policía Nacional.

Con todo, otros fenómenos delictivos demostraron ser más resilientes. El hurto a personas aumentó, por ejemplo (figura 14). Si bien hoy en día los ciudadanos tienen más mecanismos para denunciar este delito (lo que incrementa el número de denuncias registradas), también es cierto que los factores asociados con la situación propiciada por el Acuerdo de paz tuvieron un impacto importante en este aumento.

Otros delitos, como hurtos a residencias, lesiones personales y delitos sexuales, mostraron un comportamiento diferente: aumentaron desde el 2003 hasta el 2012, y luego se estabilizaron en los niveles de este último año (Figura 4). Si bien los niveles actuales representan un reto importante, es de anotar que estos responden a la terminación del conflicto interno y al consecuente viraje hacia delitos asociados con la seguridad ciudadana, tal como lo demuestra la experiencia internacional. Así mismo, cabe resaltar que los cambios institucionales de la Policía Nacional han permitido contener el aumento de estos delitos en los últimos años. A futuro, y a medida que se materialice todo el impacto de los cambios adoptados, se esperaría una reducción de estos, como ya se observa entre 2016 y 2017 para el caso de lesiones personales y hurtos a residencia.

Figura 43. Principales delitos contra el patrimonio y la integridad. 2010-2017.



Fuente: Policía Nacional.

### 3.4 Fortalecimiento de la inteligencia estratégica y contrainteligencia del Estado

El PND 2010-2014 propuso continuar con el fortalecimiento de la organización y de las capacidades de inteligencia y contrainteligencia. Para ello, se presentó y el Congreso de la República aprobó la Ley de Inteligencia en 2013 (Ley 1621), que definió los alcances de la actividad de inteligencia en el país y las entidades gubernamentales que estarían a cargo de dichas tareas. Los ajustes institucionales, definidos por la Ley 1621, sirvieron para generar coordinación y cooperación entre las distintas entidades que hacen inteligencia en el país<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> Se incluye a las Fuerzas Militares, la Policía y la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se determinó que la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC)<sup>159</sup> sería el espacio idóneo de articulación para el tema; esto, a su vez, llevó a un aumento en el número de operaciones conjuntas y coordinadas entre FF.MM., Policía Nacional y otras agencias del Estado. Ejemplo de estas son la operación Agamenón, en contra del Clan del Golfo, que neutralizó a 472 miembros de este GAO<sup>160</sup>.

La ley también delineó lo referente a la elaboración del Plan Nacional de Inteligencia. Una vez aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, este constituye el producto principal de la cooperación entre las agencias de inteligencia: define anualmente las prioridades y las responsabilidades de inteligencia y contrainteligencia del país. Así mismo, la ley generó herramientas para el control sobre el secreto y reserva de información, sin dejar de garantizar por ello el respeto de los derechos humanos.

Un cambio importante que introdujo esta norma fue la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), la eliminación del Departamento Administrativo de Seguridad y la creación de una agencia migratoria, Migración Colombia, complementaria a la nueva entidad de inteligencia. La DNI tiene la responsabilidad de tratar únicamente temas de inteligencia y contrainteligencia del Estado, para superar así las debilidades existentes ocasionadas con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en el que, entre otras cosas, había proliferación de funciones y falta de controles (DNP, 2011). En 2017, la entidad presentó productos de inteligencia que apoyaban la toma de decisiones de política pública en el 54 % de los sectores administrativos (13 de 24 sectores), que fueron evaluados por los receptores con un grado de satisfacción del 100 %.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

Desde 2010, el Gobierno nacional ha logrado avances importantes en la construcción de un país seguro, próspero y sostenible. El mayor de estos es sin duda el haber creado las condiciones necesarias para una salida negociada a un conflicto que por más de cincuenta años había afectado a los ciudadanos.

El fin del conflicto con las FARC, sin embargo, ha traído nuevos retos de seguridad para el país. Las amenazas a la tranquilidad de los ciudadanos hoy vienen de nuevos frentes; por tanto, el Gobierno nacional debe continuar el proceso de adaptación para contrarrestarlas.

### 4.1 Seguridad y orden público

Es necesario diseñar una estrategia que permita a la Fuerza Pública garantizar la presencia y permanencia del Estado en los espacios que antes eran controlados por las FARC. A la par, debe fortalecerse la capacidad de lucha contrainsurgente, mediante la identificación continua de los riesgos y amenazas derivados de combatir los GAO y GAO residuales.

De igual forma, es importante que la Fuerza Pública tenga un rediseño de la estrategia de lucha contra las drogas, por medio de un trabajo conjunto, coordinado e interagencial para combatir el tráfico, enfocándose en las actividades de control de la producción y la interdicción<sup>161</sup>. Es necesario contar con una política

<sup>159</sup> La JIC fue definida por la PSDS en 2003. Entre 2004 y 2010 entró en operación y amplió sus capacidades de análisis, mediante recursos del impuesto al patrimonio, en términos de asignación de un espacio físico para sus actividades, personas y equipos. Sin embargo, su alcance como espacio de cooperación en temas de inteligencia no estaba formalizado mediante una ley.

<sup>160</sup> También se logró la incautación de 76 toneladas de cocaína y 174.485 galones de insumos líquidos.

<sup>161</sup> Hasta este momento, la fuerza pública se ha concentrado en los eslabones más débiles, lo que ha generado situaciones de choque innecesarias con la sociedad civil. Este cambio le permitirá ser más efectivo y eficiente en el control de las actividades del tráfico de drogas. Es importante articular dichos esfuerzos con la definición de las estrategias contempladas en el documento de política pública contra la disponibilidad potencial del clorhidrato de cocaína.

integral de drogas coherente con un enfoque diferencial y con un sistema de información centralizado que sirva de principal insumo para la toma de decisiones.

Adicional a lo anterior, se sugiere aumentar las capacidades de investigación criminal y judicialización orientadas a combatir de forma transversal el narcotráfico, contrabando y extracción ilícita de yacimientos mineros. Para esto, se pueden ejecutar operaciones especializadas que debiliten las organizaciones, por medio del control de insumos<sup>162</sup> y la fiscalización de los recursos generados por estas actividades ilegales<sup>163</sup>.

Finalmente, es necesario contar con una política que defina el rol de la Fuerza Pública en el escenario de posconflicto, con el fin de garantizar el desarrollo del Estado social de derecho en las zonas más afectadas por el conflicto armado y la efectiva ejecución de la Política de Reincorporación.

## 4.2 Defensa nacional y soberanía

Por un lado, actores como Venezuela<sup>164</sup> y Nicaragua<sup>165</sup> dejaron en evidencia las debilidades en defensa nacional y soberanía, el desbalance en las capacidades estratégicas disuasivas<sup>166</sup>, y la falta de una política orientada a la seguridad de las fronteras. Por otro lado, en los últimos años se ha identificado el cambio climático como una posible amenaza a la seguridad nacional.

Para hacerle frente a todo lo anterior, se sugiere definir una política de defensa y seguridad nacional que permita la identificación de los intereses nacionales y los objetivos estratégicos del país. Así mismo, debe formularse una doctrina de seguridad nacional (libro blanco de defensa) y una ley de defensa y seguridad nacional<sup>167</sup> que guíe las acciones de las Fuerzas Armadas. Esta última deberá preservar la soberanía, integridad y protección de la frontera y zonas limítrofes como activo estratégico de la nación.

Se sugiere redefinir la política de fronteras para que tenga en cuenta la definición del concepto de *soberanía nacional*<sup>168</sup>. De igual forma, es necesario fortalecer las capacidades en los ámbitos de ciberdefensa y ciberseguridad, para la defensa de los activos estratégicos de la nación y la preservación de la integridad institucional, entre otras.

<sup>162</sup> Maquinaria, insumos químicos y material para la extracción.

<sup>163</sup> Lavado de activos, testaferro, y las conexiones entre los actores criminales y los actores políticos.

<sup>164</sup> En lo corrido entre 2010 y 2018 se presentaron 104 eventos fronterizos: 63 hechos fronterizos y 41 incidentes de frontera. Estas cifras tienen en cuenta violaciones del espacio aéreo, disparos por parte de autoridades, maltrato a ciudadanos, daño de bienes por parte de autoridades.

<sup>165</sup> El gobierno de Nicaragua creó un convenio de cooperación con Rusia para la lucha contra el narcotráfico. El mecanismo incluiría la realización de operaciones antinarcóticas en las aguas despojadas por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) a Colombia; también, el lanzamiento de satélites rusos desde suelo nicaragüense, que pueden estar asociados con actividades de inteligencia geoespacial, y el plan de fortalecimiento de las Fuerzas Militares para la compra de equipos de superioridad aérea, poder terrestre y naval a Rusia y China para hacer exigibles las concesiones dadas a Nicaragua por la CIJ.

<sup>166</sup> Se entienden como aquellas necesarias para defender los activos estratégicos de la nación en un escenario de guerra; en estas se encuentran el poder aéreo, marítimo, terrestre, inteligencia y ciberdefensa. Las cifras obedecen a los documentos de política construidos por DNP, MDN y las FF. MM.

<sup>167</sup> Proceso que comenzó con el diseño de una metodología por parte del DNP que permitiera el acercamiento del Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM) y los siete sectores de Estado, como infraestructura, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), desarrollo social, desarrollo rural, ambiente, minas y energía, y relaciones exteriores, con el fin de llevar a cabo la identificación de la visión estratégica de los sectores y la apuesta del país al 2030.

<sup>168</sup> Entre el 2016 y el 2018, el DNP ha trabajado en la construcción de un modelo multidimensional en zonas de frontera, el cual define cinco componentes orientados a la definición del concepto de franja de frontera como activo estratégico de la nación. Dichos componentes son: seguridad, político, económico, social y ambiental, con los cuales se entiende que la franja de frontera es el espacio en el que predomina el comportamiento cultural entre dos países vecinos, lo cual permite la identificación y la defensa contra los delitos transnacionales.

Ante la identificación del cambio climático como una amenaza para la seguridad nacional, es necesario que el país cuente con una política en la materia. Esta debería permitir, entre otras, la intervención de las Fuerzas Militares como actor de intervención y consolidación en las zonas afectadas por estos fenómenos.

### 4.3 Seguridad y convivencia ciudadana

Se sugiere continuar el fortalecimiento institucional de la Policía Nacional, por medio del proceso de Modernización y Transformación Institucional, de tal forma que se pueda asegurar el cumplimiento de la ley y reconocer las particularidades de los territorios en la planeación del servicio de policía. Como parte de este ejercicio, se requiere revisar los procesos de incorporación y formación, mejorar los sistemas de información y su interoperabilidad, mejorar la metodología de formulación de indicadores operativos<sup>169</sup> y la articulación con las autoridades locales.

Se recomienda formular una nueva política nacional de seguridad y convivencia ciudadana (PNSCC) que responda a los riesgos emergentes, como hurto, extorsión de menor cuantía, lesiones personales, delitos sexuales y violencia intrafamiliar. Esto requerirá la articulación de la Policía Nacional con las autoridades territoriales para hacerles frente a estas amenazas. El eje fundamental de dicha coordinación debería ser el fortalecimiento de la investigación criminal.

Finalmente, se sugiere continuar con la articulación de los inspectores de policía<sup>170</sup> en la atención de las conductas contrarias a la convivencia; continuar con el apoyo por parte del DNP a la elaboración de los PISCC, y promover el uso de los métodos de resolución de conflictos como un mecanismo de apoyo a la labor de la Policía.

### 4.4 Inteligencia

Es necesario continuar con el fortalecimiento, la integración y la interoperabilidad de los organismos de inteligencia y contrainteligencia nacionales. Para ello, se requiere la actualización periódica de las capacidades en los ámbitos táctico y operativo, con el fin de continuar con la defensa de los intereses del país.

Finalmente, es necesario fortalecer el uso de herramientas informáticas que permitan reducir la asimetría de información e identificar los posibles riesgos o afectaciones al país. De igual forma, es necesario llevar a cabo la proyección de operaciones internacionales, y buscar con ello la obtención de información estratégica para la toma de decisiones por parte del Estado.

<sup>169</sup> El DNP ha trabajado de la mano con la Policía Nacional para obtener insumos para la elaboración de la nueva Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con la realización de talleres en las ocho regiones de Policía y el desarrollo de entrevistas en cada una de ellas a comandantes de región, a miembros oficiales y del nivel ejecutivo, a autoridades locales y a sociedad civil. Este trabajo será consignado tanto en un documento de lineamientos de política como en las próximas bases del Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>170</sup> Los inspectores de Policía son los encargados de atender los conflictos entre ciudadanos, y promover los mecanismos de resolución de conflictos. Con el nuevo Código de Policía, se convierte en una figura de apoyo a la labor de la Policía en la función de imponer los comparendos por las conductas contrarias a la convivencia.



## 5 Referencias

- Buonanno, P. (2003). *The socioeconomic determinants of crime. A review of the literature*. Department of Economics, University of Milan, Bicocca. Working Paper No. 63.
- Cepeda Castro, I. (2015). *Convenios entre empresas del sector minero-energético y Fuerza Pública. ¿Cuál es el papel de la Fuerza Pública en el posconflicto armado?* Presentación debate en Comisión II de Senado, 3 de noviembre de 2015.
- Colom, G. (2017). *Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16)*. Papeles de Europa, 30(1), 37-53.
- Comando Conjunto Cibernético (CCOC), Comando General Fuerzas Militares. (2015). *Guía para la identificación de infraestructura crítica cibernética (ICC) de Colombia*. Bogotá: Comando General de las FF.MM..
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2007). Documento CONPES 3460, *Política de consolidación de la seguridad democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad*. Bogotá.
- DNP y World Values Service Association (WVSA). (2015). *Encuesta mundial de valores Colombia 1997-2012: Una mirada evolutiva de los resultados para Colombia*. Bogotá.
- DNP. (2011a). Documento CONPES 3713, *Declaración de importancia estratégica los proyectos asociados a la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad*. Bogotá.
- DNP. (2011b). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos*. Bogotá.
- DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país*. Bogotá.
- DNP. (2016). *Índice de incidencia del conflicto armado*. Grupo de Proyectos Especiales. Bogotá..
- Forero Tascón, J. P. (2017). Plan estratégico militar “Victoria”: *Hacia la construcción de una paz estable y duradera*. Revista Fuerzas Armadas XC( 239).
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2009). *Datos para la vida. Algunas reflexiones sobre la relación entre capital social y violencia interpersonal*. Forensis 2009, 71.
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (2011). *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the secret archive of 'Raúl Reyes'*. Londres: IISS.
- Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. (2011). Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial 48.096 del 10 de junio de 2011.
- Ley 1621 de 2013, por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones. (2013). Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial 48.764 del 17 de abril de 2013
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá: MDN.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2007). *Política de consolidación de la seguridad democrática*. Bogotá: MDN.

- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2009a). *Fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública. Recursos extraordinarios 2007-2010*. Bogotá: MDN.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2011). *Política integral de defensa y seguridad para la prosperidad*. Bogotá: MDN.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2014a). *Fuerzas Armadas más fuertes y modernas que nunca 2011-2015*. Bogotá: MDN.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2014b). *Logros de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad (PISDP)*. Bogotá: MDN.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2015). *Política de defensa y seguridad para la nueva Colombia*. Bogotá: MDN.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2016). *Plan estratégico del sector defensa y seguridad. Guía de planeamiento estratégico 2016-2018*. Bogotá: MDN.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN). (2017). *Memorias al Congreso. Serie período 2009 a 2017*. Bogotá: MDN.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). (2017). *Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Presidencia de la República, Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana & Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: DNP.
- Sánchez, J. R., Montero, L. A., Ardila, C. A., & Ussa, A. J. (2011). *Discusión epistemológica de la guerra asimétrica: adopción contemporánea de la asimetría interestatal*. Revista Científica "General José María Córdova", 10(10).
- Santos Calderón, J. M. (2018). Discurso. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la activación de la Fuerza de Tarea Conjunta Hércules. 12 de enero de 2018.

## CAPACIDADES DEL INDIVIDUO

### Capítulo 7

# Desarrollo social del campo: cerrando la brecha social con las ciudades

## Resumen ejecutivo

Durante la primera década del presente siglo, las condiciones de vida de la población rural mostraban un gran rezago frente a las de la población urbana. En 2009, el 53,7 % de los habitantes en las zonas rurales estaban en condición de pobreza monetaria y el 28,6 % en extrema pobreza, en comparación con el 36 % y el 15,4 %, respectivamente, de quienes residían en las cabeceras municipales. Asimismo, se evidenciaba una baja capacidad de generación de ingresos; un bajo acceso a tierras, donde solo el 37,4 % de los hogares rurales disponían de ese activo; y de estos, el 59 % presentaba algún tipo de informalidad relacionada con la propiedad.

Entre 2010 y 2017 el Gobierno nacional logró mejoras significativas en el cierre de esas brechas sociales, como la salida de 1,33 millones de personas rurales en condición de pobreza y 963 mil en pobreza extrema. Esto acompañado, por un lado, de la reducción de la tasa de desempleo, que pasó del 8,47 % al 5,12 %; y, por el otro, de un incremento del 14,39 % en el ingreso laboral promedio. Paralelamente, se mejoró el acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la propiedad rural: en el período se formalizaron 11.800 predios privados y adjudicaron 5.400 baldíos y bienes fiscales patrimoniales a comunidades campesinas y entidades de derecho público.

Entre 2013 y 2015 el Gobierno llevó a cabo la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (MTC), la cual generó recomendaciones de política para el desarrollo rural integral en el largo plazo, en las cuales se tuvo como base la relación de los habitantes con su territorio y la inclusión no solo social sino también productiva de los pobladores rurales. Tales recomendaciones han sido incorporadas en la elaboración y puesta en marcha de nuevos lineamientos de la política de ordenamiento social y productivo para las zonas rurales, así como de los instrumentos que operativizan el punto 1 del Acuerdo de Paz sobre Reforma Rural Integral.

La implementación de las políticas sugeridas, así como una nueva y más eficiente arquitectura institucional del sector de desarrollo rural y agropecuario, han sido pieza fundamental en la obtención de los resultados mencionados.

Durante el periodo 2018-2022 se deberá continuar la disminución de las brechas sociales a partir del reconocimiento de la heterogeneidad de la ruralidad. Así, deben formularse e implementarse políticas integrales con enfoque territorial que prioricen la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, debe consolidarse la implementación de los instrumentos de la política de ordenamiento del territorio colombiano y fortalecer las capacidades institucionales para consolidar intervenciones integrales en los territorios rurales.

**Palabras clave:** desarrollo social, desarrollo rural integral, enfoque territorial, categorías de ruralidad, ordenamiento social y productivo del territorio rural.

## 1 Introducción

En Colombia, históricamente el desarrollo de la población rural ha estado rezagado frente a la población urbana. Esto se evidencia en condiciones sociales más precarias como mayores tasas de pobreza, condiciones de habitabilidad inadecuadas<sup>171</sup>, menores niveles de escolaridad, acceso limitado a protección social y baja capacidad de generación de ingresos.

Durante los últimos 7 años, el Gobierno nacional, con base en un ejercicio robusto de caracterización de los problemas estructurales que limitan el desarrollo de las zonas rurales, diseñó instrumentos y puso en marcha políticas para impulsar un desarrollo rural integral con enfoque territorial. Este marco reconoció que el incremento de la productividad de las actividades económicas y el sector privado depende del bienestar y la calidad de vida de los pobladores, su capacidad productiva<sup>172</sup>, la interacción entre los diferentes agentes con el territorio y una institucionalidad que soporte y promueva estos procesos.

Dado lo anterior, el Gobierno fomentó el ordenamiento territorial mediante el uso adecuado del suelo, y el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural, para garantizar la sostenibilidad ambiental, el acceso a y la tenencia de tierra, y la producción agropecuaria. Asimismo, ha impulsado programas para el adecuado acceso de la población en zonas rurales al sistema de protección social.

En tal sentido, el presente documento *Desarrollo social del campo* desarrolla tres dimensiones que explican la relación de las dinámicas existente en los territorios rurales y su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores rurales: 1) el desarrollo de capacidades humanas y cierre de brechas sociales, 2) el ordenamiento del territorio, y 3) las capacidades institucionales que limitan o facilitan el desarrollo rural. La primera sección hace un diagnóstico de los cuellos de botella encontrados en 2009; la segunda muestra los principales logros y los instrumentos de política del Gobierno entre 2010 y 2018. La tercera brinda unas recomendaciones de política para el periodo 2018-2022.

<sup>171</sup> Puede consultarse la sección 26 de la presente publicación: Hábitat sostenible (vivienda, agua y saneamiento).

<sup>172</sup> Para más información sobre las capacidades productivas de los trabajadores y las actividades en la zona rural, y su relación con el desarrollo rural integral, puede consultarse la sección 23 de la presente publicación: Competitividad y productividad rural.

## 2 Diagnóstico

Abordar el desarrollo rural desde un enfoque integral permite caracterizar las condiciones de vida de los pobladores rurales, su relación con el territorio y la gobernanza que facilita el desarrollo y el ordenamiento del mismo. En ese contexto, los principales problemas que afectaban en 2009 el entorno social de los pobladores rurales se agrupaban en 3 grandes cuellos de botella: 1) bajo desarrollo humano, 2) limitado acceso a la tierra e inseguridad jurídica sobre los derechos de propiedad, y 3) baja capacidad institucional para generar mejores entornos de bienestar y fomentar el crecimiento económico de la zona rural.

### 2.1 Baja calidad de vida de los pobladores rurales

El limitado acceso a bienes y servicios en algunas zonas rurales afecta las condiciones de vida de su población, lo cual se refleja en indicadores de pobreza, ingreso, educación, salud, entre otros. En 2009, el 53,7 % (5,6 millones) de los habitantes de centros poblados y rural disperso estaban en condición de pobreza monetaria; valor equivalente a 1,5 veces la proporción de la cabecera municipal (36 %). Así mismo, el 28,6 % (3 millones de personas) se encontraban en extrema pobreza; 2,9 veces la proporción urbana (9,9 %) (tabla 1).

Tabla 1. Porcentaje de personas en condición de pobreza monetaria, según zona, 2009

Pobreza	Centros poblados (CP) y Rural disperso (RD) ( %)	Cabeceras municipales (CM) ( %)
Pobreza monetaria	53,7	36
Pobreza extrema monetaria	28,6	9,9

Fuente: (DANE, 2009).

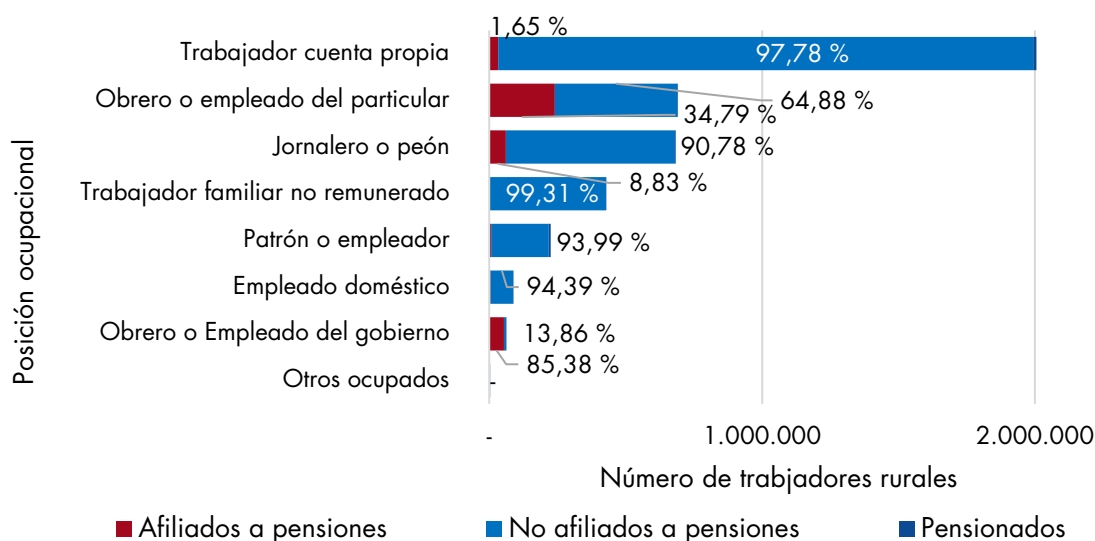
La limitación al acceso de la población a la canasta básica de alimentos, y de bienes y servicios estaba relacionada con las bajas capacidades de generación de ingresos que presentaban las zonas rurales del país. Aunque en 2009 el desempleo en la zona rural (7,9 %) estaba 4 p.p. por debajo de la tasa nacional, el ingreso laboral promedio (\$ 320.038) correspondía al 64,4 % del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV)<sup>173</sup> y al 39,9 % del ingreso de la zona urbana.

En 2009, entre los problemas estructurales que afectaban a la población rural se encontraban los bajos niveles de escolaridad, pues el 14,5 % de las personas de 15 años o más no sabían leer o escribir, y el promedio de años de educación aprobados era 5; de hecho, el 59,7 % de la población mayor a 15 años tenía como máximo nivel educativo la primaria (DANE, 2009). Por su parte, las coberturas netas de educación eran bajas, especialmente en los niveles de preescolar, básica secundaria y media: el 49,8 %, el 46,8 % y el 19 %, respectivamente. El desinterés por continuar el ciclo de formación, la falta de pertinencia de la educación y las restricciones socioeconómicas —por ejemplo, la necesidad de trabajar— explicaban esta situación (DNP, MTC, 2015a).

Por otro lado, en 2009 los trabajadores rurales no lograban acceder a los medios de protección social, como el seguro de vejez, dado que solamente el 10,2 % de los ocupados estaban afiliados a algún fondo de pensiones. Específicamente, los trabajadores por cuenta propia que representaban el 48 % de la población rural ocupada, presentaron una de las menores tasas de cobertura con el 1,65 % (figura 1), lo cual confirma la precariedad de las condiciones laborales de la población rural.

<sup>173</sup> El SMLMV en 2009: \$ 496.900.

Figura 1. Trabajadores en zonas rurales afiliados a pensiones, por posición ocupacional, 2009



Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible con base en (DANE, 2009).

Las precarias condiciones de vida impactaron en la inseguridad alimentaria de la población rural, donde el 58 % de los hogares presentaban esta condición; mientras que, en los hogares urbanos era del 38 % (Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2010).

## 2.2 Bajo acceso a la tierra e inseguridad jurídica sobre los derechos de propiedad

La cercanía a la zona urbana y los mercados, la oferta de servicios públicos, la presencia del sector privado, la oferta ambiental, los patrones socioculturales, la concentración de la población y de la tenencia de la tierra, entre otros, son aspectos que moldean el ordenamiento del territorio, los patrones de asentamiento y su explotación (DNP, MTC, 2015a).

En 2009, los problemas de tenencia y ocupación en zonas rurales se reflejaban en el uso no planificado de la tierra para fines productivos<sup>174</sup>, el aprovechamiento inapropiado de los recursos naturales, la falta de claridad jurídica sobre la propiedad de los predios rurales, la ocupación desordenada y desequilibrada del territorio, junto con las dificultades para acceder a los factores productivos por parte de los pequeños y medianos productores.

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) 2011<sup>175</sup> solo el 37,4 % de los hogares rurales tenían acceso a la tierra, y de estos, más de la mitad (59 %) presentaba algún tipo de informalidad relacionada con la propiedad. Estas cifras reflejan la inequidad y desorden del desarrollo del territorio rural y la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra en el país.

## 2.3 Débil capacidad institucional e ineficiencias del sector

La institucionalidad es uno de los factores que determina el desarrollo y ordenamiento de un territorio, así como la provisión eficiente de bienes y servicios públicos que garantizan el bienestar de la población. En 2009 se evidenciaba una baja presencia institucional sectorial en el territorio, baja articulación entre entidades de los niveles nacional y regional para el diseño e implementación de instrumentos de política de

<sup>174</sup> Para más detalle sobre este tema puede consultarse la sección 23 de la presente publicación: Competitividad y productividad rural.

<sup>175</sup> La ENCV 2011 es la única fuente de información disponible sobre tenencia y caracterización de la propiedad rural. No hay otra del mismo tipo que haya tenido una muestra ampliada de la zona rural, lo cual se hizo con el objetivo de caracterizar los productores agropecuarios.



inclusión social y productiva y de ordenamiento del territorio en la zona rural, lo mismo que ausencia de información confiable para el diseño y seguimiento de la política.

Durante los años 2000 se reorganizó y redujo significativamente de la institucionalidad del sector agropecuario y rural. Las funciones que ejercían 4 entidades<sup>176</sup> responsables de promover el desarrollo agropecuario y rural fueron asumidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)<sup>177</sup>. Así mismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) absorbió algunas competencias de ejecución de las entidades liquidadas, así perdió su rol de rector de la política sectorial, mientras que el Incoder heredó una vasta carga misional por parte del Incora, alejándolo de su función de atender los problemas relacionados con la tierra.

A pesar de las medidas adoptadas, tanto el MADR como las entidades creadas no contaron con la capacidad suficiente para responder a las necesidades de los pequeños productores, se generaron ineficiencias y duplicidades en la implementación de los instrumentos y se descuidaron subsectores como la acuicultura y la pesca (DNP, MTC, 2015a).

Estas duplicidades también se observaron en la atención a la población vulnerable. En 2009 existían, al menos, 15 programas de generación de ingresos en el marco del Documento CONPES 3616 de 2009<sup>178</sup>. Según AECOM-USAID (2012), estos programas no tuvieron una línea de intervención diferenciada para las zonas urbanas y rurales, así como componentes claros de atención psicosocial ni de enfoque diferencial étnico.

Por último, en 2009 más de una entidad del Gobierno capturaba de manera independiente su información para caracterizar la zona rural y el sector agropecuario. Esta desarticulación generaba resultados contradictorios, sin representatividad estadística, y sin capacidad de compararse y complementarse entre ellos (DNP, MTC, 2015a).

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Un hito en la política rural del país fue la realización entre 2013 y 2015 de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (MTCC), iniciativa del Gobierno en cabeza del DNP, la cual contó con el apoyo del MADR y Prosperidad Social (PS). La Misión generó recomendaciones para el desarrollo rural durante los próximos 20 años, con un enfoque territorial e integral, donde el desarrollo social y productivo parte de las regiones y busca la inclusión social y económica de los habitantes, mediante estrategias de garantía de derechos sociales, inclusión productiva, competitividad del sector agropecuario, sostenibilidad ambiental, ordenamiento y desarrollo territorial, y ajuste institucional del sector. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 acogió esas estrategias y expuso que para lograr la transformación del campo, se requiere la atención territorial y multisectorial a partir de la construcción y definición de mecanismos de intervención integral.

A continuación, se exponen los avances en tres de las estrategias de desarrollo rural integral para fomentar la inclusión social y productiva de los pobladores rurales: condiciones de vida, ordenamiento del territorio y capacidades institucionales. Los avances obtenidos en las condiciones de vida se centran en los siguientes temas: pobreza, trabajo y generación de ingresos, educación, protección social de trabajadores y seguridad alimentaria. Los aspectos relacionados con el ordenamiento y uso tanto productivo como ambiental del suelo,

<sup>176</sup> El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).

<sup>177</sup> Decreto 1300 de 2003 "Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura".

<sup>178</sup> Documentos Conpes "lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento".

y la productividad como motor de crecimiento económico se encuentran en la sección 23 de la presente publicación: *Competitividad y productividad rural*.

### 3.1 Mejora en las capacidades de los pobladores rurales y reducción de brechas en las condiciones de vida

#### 3.1.1 Pobreza

En el periodo 2009-2017 el porcentaje de personas en condición de pobreza disminuyó sustancialmente. En las zonas rurales la pobreza monetaria se redujo en 17,7 puntos porcentuales al 36 % — 1,7 millones de personas salieron de esta condición—, y la pobreza extrema en 9,6 puntos porcentuales al 15,4 % — 1,3 millones de personas—, con lo cual se redujo la brecha respecto a la cabecera municipal (tabla 2).

Tabla 2. Porcentaje de personas en condición de pobreza monetaria, según zona 2009-2017.

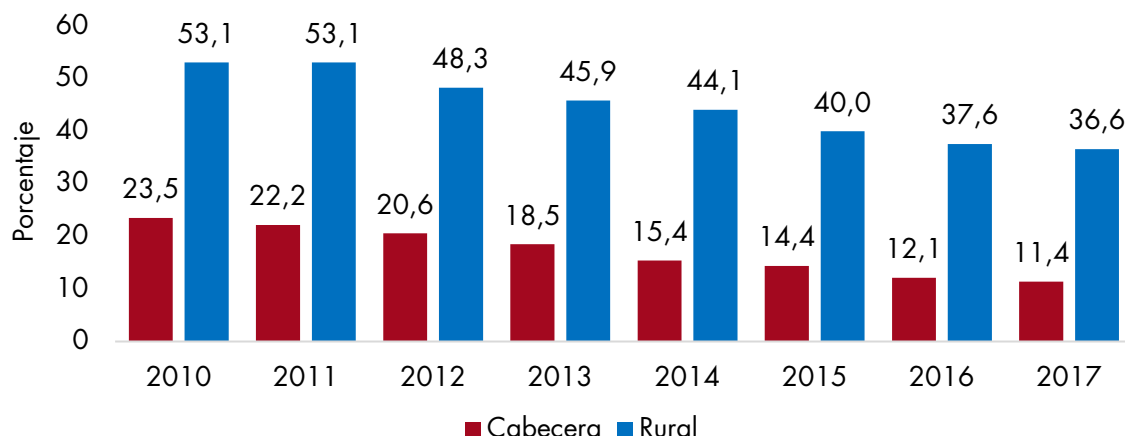
Pobreza	Centros poblados y Rural disperso		Cabecera municipal	
	2009 ( %)	2017 ( %)	2009 ( %)	2017 ( %)
Pobreza monetaria	53,7	36,0	36,0	24,2
Pobreza extrema monetaria	28,6	15,4	9,9	5,0

Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible con base en DANE (2010) y DANE (2017).

En 2010, el Gobierno adoptó un nuevo criterio oficial para la medición de la pobreza: el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Este incluye cinco dimensiones de calidad de vida<sup>179</sup> y no contiene ingresos. En zonas rurales la pobreza multidimensional se redujo en 16,5 p.p. al 36,6 % en 2017 — 1,6 millones de personas— (figura 2).

<sup>179</sup> Las cinco dimensiones son: educación, salud, trabajo, condiciones de la niñez y la juventud, y condiciones de habitabilidad.

Figura 2. Porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional, según zona, 2010-2017.



Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Social con base en (DANE, 2009).

Para mejorar las condiciones de la población, la MTCC recomendó orientar los instrumentos hacia la provisión de bienes y servicios públicos con enfoque territorial. En ese marco, el DNP y la MTCC construyeron en 2014 las categorías de ruralidad con las cuales clasifican a los municipios a partir del tamaño de la población en la cabecera municipal y la densidad poblacional. Las cuatro categorías son: 1) Ciudades y aglomeraciones, 2) Ciudades intermedias, 3) Rural y 4) Rural disperso<sup>180</sup>. Esta clasificación permite evidenciar que la heterogeneidad de la población rural depende de las condiciones del territorio donde residen. Por ejemplo, el porcentaje de personas pobres aumenta en la medida en que el territorio es más disperso, lo cual refleja un menor acceso a bienes y servicios y capacidad de generación de ingresos (tabla 3). Estas nuevas categorías han facilitado el diseño de instrumentos, como la identificación de los territorios y nodos de desarrollo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>181</sup>, así como la población a atender en esos programas.

Tabla 3. Porcentaje de personas en condición de pobreza monetaria, según categorías de ruralidad, 2015.

Categoría de ruralidad	Personas pobres ( %)
Ciudades y aglomeraciones	18,9
Intermedio	38,7
Rural	47,8
Rural disperso	48,8

Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible con base en DANE (2015).

<sup>180</sup> 1) Ciudades y aglomeraciones: corresponde a las ciudades con más de 100.000 habitantes en la cabecera, sus aglomeraciones y los municipios que cumplen una función subregional; 2) Ciudades intermedias: incluye los municipios con población entre los 25.000 y 100.000 habitantes con alta densidad poblacional; 3) Rural: incorpora los municipios que tienen cabeceras pequeñas —menos de 25.000 habitantes— y densidades poblacionales intermedias —entre 10 a 100 habitantes por kilómetro cuadrado—; y 4) Rural disperso: contempla los municipios con cabeceras pequeñas, densidad de población baja —menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado— y alta concentración de la población en la zona resto.

<sup>181</sup> Explicados más adelante, en el punto 3.2: Ajuste institucional para responder a los desafíos de la ruralidad.

### 3.1.2 Trabajo y generación de ingresos

Estos cambios en la pobreza en zonas rurales reflejan las mejoras en el ingreso de los hogares. Entre 2010 y 2017 el ingreso promedio en las zonas rurales aumentó en un 22,55 %, al pasar de \$ 437.073 a \$ 535.649 constantes de 2017; mientras que el promedio nacional pasó de \$ 953.446 a \$ 1.016.007 pesos (crecimiento del 6,6 %). En el mismo periodo también se incrementó la capacidad de compra de las personas, pues la proporción del ingreso frente al SMLMV<sup>182</sup> pasó del 65,5 % al 72,6 % (tabla 4).

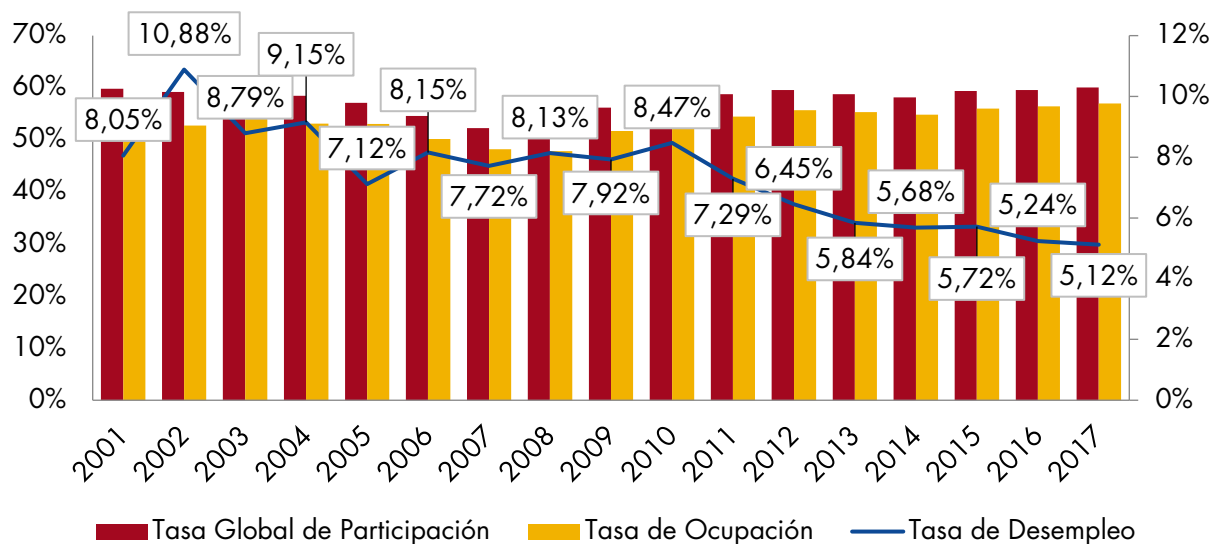
Tabla 4. Ingreso laboral en la zona rural (valores en pesos de 2017).

Ingreso	2010	2017
Ingreso laboral promedio	437.073	535.649
Proporción respecto al salario mínimo	65,5 %	71,7 %

Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible con base en DANE (2010) y DANE (2017).

En relación con el mercado laboral, según cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), este ha mostrado un particular dinamismo en zonas rurales en años recientes. Por ejemplo, entre 2010 y 2017 la tasa de desempleo se redujo en 2,8 p.p. pasando de 7,9 % a 5,12 %, siendo ésta la más baja registrada en el presente siglo. Esto se reflejó en una disminución de 97.000 desocupados. A partir de 2010 tanto la tasa global de participación como la tasa de ocupación aumentaron en 3,9 y 5,3 p.p., respectivamente, llegando a 4,91 millones de ocupados en 2017 (figura 3).

Figura 3. Indicadores del mercado de trabajo rural, 2001-2017.



Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible con base en DANE (2001) a DANE (2017).

Las cifras de empleo en zonas rurales fueron jalonadas por el comportamiento del PIB agropecuario, el cual creció a una tasa promedio de 2,5 % en el mismo periodo. Entre los aspectos que contribuyeron a ese aumento en la producción cabe mencionar los siguientes: el crecimiento en el área cosechada a través del Programa Colombia Siembra del MADR, el aumento en las exportaciones con el apoyo de los Proyectos de

<sup>182</sup> El SMLMV en 2010: \$ 515.000 (equivalentes a \$ 673.539 de 2017); el SMLMV en 2017: \$ 737.717.

Interés Nacional y Estratégico (PINES), la mayor penetración financiera a través de Finagro y el Banco Agrario, y una mayor confianza en el sector derivada del Acuerdo de Paz<sup>183</sup>. Si bien entre 2010 y 2017 la actividad agrícola disminuyó su participación en el empleo rural del 65 % al 61,8 %, continúa siendo la principal actividad económica en el campo. A los buenos resultados del mercado laboral también contribuyó el sector de comercio, que en el periodo 2010-2017 aumentó su participación en el empleo rural de 11,3 % a 12,7 %, mientras la participación de los servicios sociales y la industria manufacturera se han mantenido alrededor del 8,2 % y el 6,1 %, respetivamente.

Con el objetivo de mejorar la capacidad de los hogares rurales para generar ingresos e incentivar a los jóvenes a permanecer en estas zonas<sup>184</sup>, desde el Gobierno se llevaron a cabo intervenciones para el desarrollo productivo y para la educación y capacitación de los pobladores rurales.

En cuanto al desarrollo productivo, desde su creación en 2015, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) ha venido apoyando la ejecución de proyectos integrales de generación de ingresos de productores rurales a través de esquemas asociativos. A 31 de diciembre de 2017 se cofinanciaron 54 proyectos integrales que benefician a 3.176 productores.

En materia de emprendimiento rural del Sena, el antiguo programa de capacitación a jóvenes rurales empezó a transformarse, haciendo más énfasis en el emprendimiento y cubriendo a otro tipo de poblaciones, denominándose hoy en día Sena Emprende Rural<sup>185</sup>. Entre 2010 y 2018 el programa ha ofrecido más de 2 millones de cupos de formación, creado 45.439 unidades productivas rurales y fortalecido otras 13.155.

Con el propósito de fortalecer la capacidad de generación de ingresos de la población víctima, se destacan los programas Familias en su Tierra e Iraca de Prosperidad Social. El primero implementa medidas rápidas de asistencia y acompañamiento a la población víctima del desplazamiento forzoso que se encuentra en proceso de retorno o reubicación rural, dirigidas a la generación de capacidades para el autosostenimiento.

Otra línea de intervención relevante es el Programa Somos Rurales que implementa el Ministerio del Trabajo con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo desde el año 2014. Este programa es ejecutado como la línea de intervención rural para las víctimas del conflicto armado en materia de emprendimiento y fortalecimiento de unidades productivas; comprende servicios específicos de atención psicosocial, fomento de la asociatividad y promoción de alianzas comerciales que promuevan la sostenibilidad. Hasta febrero de 2018 se han beneficiado a 2.830 familias en 9 departamentos, con una inversión cercana a los \$ 21.000 millones.

### 3.1.3 Educación

En relación con la educación y formación en zonas rurales, a pesar de que 8 años después todavía hay desafíos importantes en términos de acceso, cobertura y calidad educativa en el campo colombiano, las políticas sectoriales implementadas desde 2010 han contribuido a cerrar las brechas en esta materia. La tasa de analfabetismo se redujo en 2,4 p.p. en la zona rural entre 2009 y 2017, ubicándose en el 12,1 % en 2017, mientras en la zona urbana tal reducción fue de 1,1 p.p., alcanzando una tasa de 3,4 %. El

<sup>183</sup> Para más información, ver la sección 23: Competitividad y productividad agropecuaria.

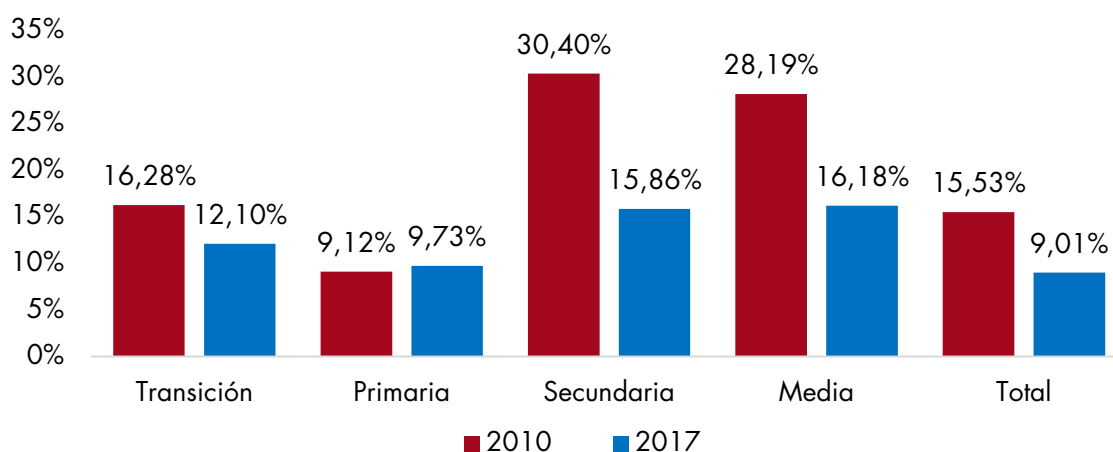
<sup>184</sup> Entre 2009 y 2017 los habitantes rurales pasaron de representar el 24,64 % de la población del país al 23,28 %. El despoblamiento del campo se ha dado por procesos migratorios de los más jóvenes hacia las ciudades, relacionado no solamente con la búsqueda de mejores oportunidades de empleo e ingresos, sino también para mejorar el acceso a servicios de salud y educación (DNP, MTC, 2015a). Adicionalmente, la población del campo está envejeciendo. Según el índice de envejecimiento, en el año 2010 por cada 100 niños menores a 15 años había 27 adultos mayores de 65 años, mientras que en 2016 existían 35 adultos mayores de 65 años.

<sup>185</sup> Este programa desarrolla procesos de formación y fortalecimiento organizacional y/o comunitario rural mediante 2 rutas de atención: 1) emprendimiento rural (generación de emprendimientos con enfoque en autoconsumo y negocios rurales), y 2) empleabilidad en ocupaciones rurales.

resultado en las zonas rurales es atribuible en gran parte al fortalecimiento del Programa Nacional de Alfabetización que benefició a 635.681 adultos entre el 2010 y marzo de 2018.

En coberturas se lograron los avances más importantes en cierres de brechas, las cuales disminuyeron en más de la mitad. La diferencia entre cobertura neta para educación preescolar, básica y media entre la zona urbana y rural cayó en 6,51 p.p., al reducirse del 15,53 % en 2010 al 9,01 % en 2017 (figura 4). Así mismo, entre 2010 y 2016 la tasa de deserción escolar en la zona rural disminuyó en 1,7 p.p., por lo que llegando al 4,2 % en 2016. Todo esto a través de la priorización de acciones como la ampliación de la infraestructura educativa en la zona rural, fomentar la permanencia en el sistema educativo mediante alimentación escolar y programas de transporte escolar y de las estrategias curriculares y de acompañamiento pedagógico, como el Programa Todos a Aprender que brindó acompañamiento a más de 39.000 docentes rurales desde su inicio en 2012.

Figura 4. Brecha de cobertura neta, 2010 y 2017



Fuente: Ministerio de Educación Nacional - SIMAT.

En materia de educación superior, se realizaron esfuerzos para ampliar la oferta educativa en zonas distantes. Así, entre 2010 y 2014 se crearon 46 Centros Regionales de Educación Superior (CERES), y a partir de 2015 se fortalecieron las apuestas por la regionalización de la educación superior. Actualmente, 22 instituciones de educación superior (IES) cuentan con sedes en 32 municipios diferentes al de su origen, 7 de estas son públicas<sup>186</sup>.

Por su parte, el Sena en 2013 creó el Programa Agrosena con el objetivo de apoyar el desarrollo y modernización de la agroindustria mediante la formación de capital humano sectorial. El programa tiene como objetivo mejorar la pertinencia de la educación terciaria en la zona rural, con el fin de contribuir a la generación de nuevas oportunidades de empleo y de ingresos para los jóvenes, así como fomentar un relevo generacional<sup>187</sup>; no obstante, los instrumentos de desarrollo productivo<sup>188</sup> no han sido suficientes para atender estos desafíos y se requiere diseñar estrategias para este grupo poblacional específicamente.

<sup>186</sup> Al respecto, en 2014 el DNP condujo la evaluación institucional y de resultados de los CERES. Los análisis mostraron que han llegado a regiones del país donde no hay otras alternativas, pues el 73 % de los centros está ubicado en municipios donde no existe oferta de educación superior, ni del Sena ni de otras IES. Por eso en términos de pertinencia de la educación los resultados fueron positivos.

<sup>187</sup> Se habla de relevo generacional en respuesta a dos fenómenos: despoblamiento y envejecimiento.

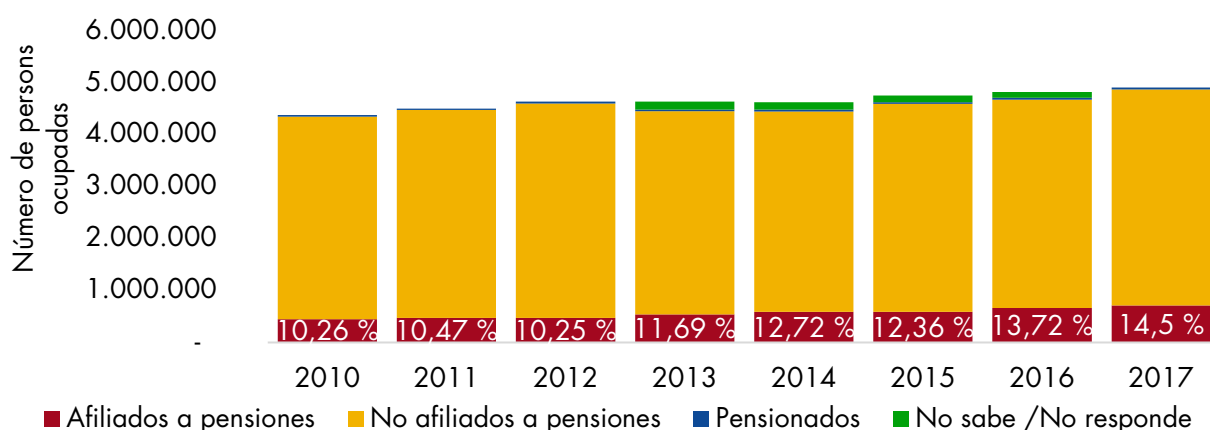
<sup>188</sup> Puede consultarse la sección 23 de la presente publicación: Competitividad y productividad rural.

Adicionalmente, en el marco de la implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz, en materia de educación superior, se vienen conformando Alianzas Rurales para la Educación y el Desarrollo (ARED), cuyo objetivo es conformar acuerdos para promover el desarrollo de la oferta de educación superior en los territorios PDET<sup>189</sup>. Hasta 2018 se han conformado 48 ARED.

### 3.1.4 Protección social de trabajadores

Como complemento a todas estas acciones que apuntan a mejorar la calidad de los hogares para mejorar sus ingresos y, en consecuencia, sus condiciones de vida se han logrado avances en el aseguramiento de los adultos mayores ante riesgos económicos en la vejez. La afiliación a pensiones pasó del 10,26 % al 14,5 % en los últimos 8 años (figura 5). De igual forma, con el objetivo de diseñar modelos flexibles que garanticen la protección social de la población, el Ministerio de Trabajo ha venido desarrollando, en el marco de la implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz, el “Plan progresivo para la protección social y de garantía de derechos de los de trabajadores rurales”, el cual incluye instrumentos como el Programa Colombia Mayor<sup>190</sup>, la expansión de la cobertura en las zonas rurales del Programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)<sup>191</sup>, el cual incluye un esquema de microseguros para la incapacidad y muerte, así como el desarrollo de un sistema móvil de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) laboral.

Figura 5. Trabajadores rurales afiliados a fondos de pensiones, 2010-2017



Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible con base en DANE (2010) a DANE (2017).

### 3.1.5 Seguridad alimentaria

En reconocimiento de la importancia de seguridad alimentaria, en 2012 se lanzó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)<sup>192</sup>, la cual definió una canasta de productos prioritarios para

<sup>189</sup> Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial Explicados más adelante.

<sup>190</sup> Bajo este programa los adultos mayores ubicados en los niveles 1 o 2 del Sisbén que son habitantes de calle o viven en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor (CBA), o viven solos y su ingreso es menor a medio SMLMV, o viven con la familia, pero el ingreso familiar no supera el SMLMV, pueden recibir un subsidio monetario mensual (\$ 75.000) y los servicios ofrecidos en los CBA.

<sup>191</sup> Consiste en un ahorro voluntario para individuos —no necesariamente trabajadores— de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén. La persona ahorra el monto que desee (mínimo \$ 5.000 y máximo \$ 940.000 en el año) mediante consignaciones en momentos de su conveniencia. Cuando la persona cumple la edad de retiro, el Gobierno le entrega sus ahorros a través de alguna de las siguientes maneras: 1) cada dos meses se entrega una porción del ahorro, al cual se suma un subsidio del 20 %; 2) pasar los ahorros en BEPS a un fondo de pensiones para completar la pensión; y 3) devolución de todo el ahorro, más los intereses, sin subsidio. Además, si la persona realiza mínimo 6 ahorros o ahorra al menos \$ 138.000 en el año, recibe gratis un seguro BEPS frente a una calamidad (incapacidad) o un seguro funerario para la familia, en caso de que el ahorrador fallezca.

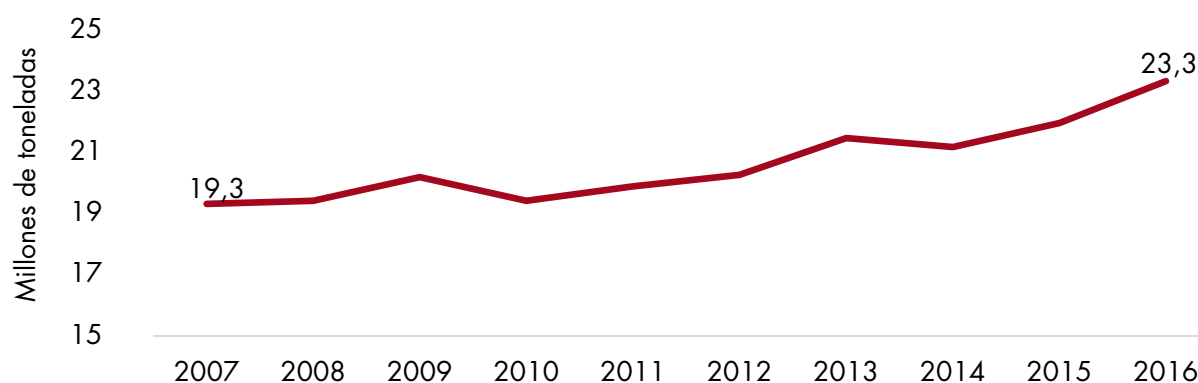
<sup>192</sup> Esta política hace parte de la implementación de las recomendaciones del Documento CONPES Social 113 de 2008, y en la cual se establecieron los ejes que fijan el concepto de seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo la disponibilidad de alimentos.



mejorar la calidad nutricional y el consumo de micronutrientes en la población<sup>193</sup>. Así mismo, el Gobierno mediante el programa Iraca promovió el desarrollo propio de las comunidades étnicas vulnerables, mediante de acciones para la generación de ingresos y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria.

Por otra parte, entre 2010 y 2016 el Programa Colombia Siembra del MADR incentivó la siembra de un millón de hectáreas nuevas, lo que generó como resultado la mejora de la disponibilidad de alimentos de los hogares rurales<sup>194</sup>, porque la producción de los alimentos prioritarios pasó de 19,4 millones de toneladas a 23,3 millones de toneladas (figura 6).

Figura 6. Evolución de la producción agrícola de alimentos prioritarios, 2010-2016



Fuente: DNP con base en con base en MADR (2010) a MADR (2017).

Asimismo, en el 2016 se realizó la evaluación de procesos y resultados de la política de seguridad alimentaria y nutricional, cuyas principales recomendaciones fueron: rediseñar la arquitectura de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), y mejorar en el seguimiento de los indicadores de la PNSAN. Estas observaciones fueron adoptadas bajo un enfoque de garantía progresiva del derecho a la alimentación.

### 3.2 Nuevo ordenamiento del territorio rural

Ante la dificultad para el acceso y la formalización de la propiedad rural, el MADR lideró el trámite ante el Congreso de la Ley 1561 de 2012 mediante la cual se crea una ruta más ágil y efectiva para el saneamiento de la pequeña propiedad, norma que permanece vigente. Adicionalmente, con la expedición de la Ley 1564 de 2012, se precisaron aspectos concernientes al proceso de declaración de pertenencia de bienes privados, a efectos de dar mayor agilidad a esta vía y favorecer la toma de decisiones judiciales en relación con los terrenos baldíos de la Nación.

Asimismo, en 2013 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementó, mediante la Resolución 452 de 2010, el Programa de Formalización de la Propiedad, programa que estaba orientado a responder a la

<sup>193</sup> Los productos prioritarios son: cereales (arroz, maíz, trigo); leguminosas (frijol, lenteja, arveja); frutas y hortalizas (naranja, guayaba, banano, tomate de árbol, mora, mango, papaya, tomate, cebolla, zanahoria, habichuela, ahuyama, espinaca); tubérculos y plátano (papa, yuca, plátano); azúcares (azúcar, panela); aceite vegetal; cacao; y productos pecuarios (leche, queso, cerdo, carne de res, vísceras —hígado y pajarilla—, pollo, pescado, huevo).

<sup>194</sup> Según el Censo Nacional Agropecuario de 2014, los principales destinos de la producción agropecuaria son: autoconsumo (54,9 %), venta a comercializador (53,7 %), venta en tiendas o supermercados (44,9 %), y venta directa en plaza de mercado (24,4 %) (DANE, 2016b). Dado que alrededor de la mitad de los productores agropecuarios destinan parte de su producción al autoconsumo, se puede inferir que el aumento en la producción mejoró la disponibilidad de alimentos en las zonas rurales.

demanda existente para legalizar la propiedad de terrenos que carecían de documentos de propiedad y que no ostentaban la condición de baldíos de la Nación que los hiciera susceptibles de ser titulados.

En 2014 la MTCC promovió un cambio en la concepción de la ruralidad y la planeación del territorio; en particular, planteó un ordenamiento social, ambiental y productivo de los territorios rurales a partir de la función social y ecológica de la propiedad, unido al uso adecuado y sostenible del suelo. Así, el MADR junto con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con el apoyo de las demás entidades del sector y en línea con el PND 2014-2018 y el Acuerdo de Paz efectuaron, entre otras, las siguientes acciones:

En desarrollo de Decreto Ley 902 de 2017 se creó el Fondo de Tierras, administrado por la ANT, con el propósito de democratizar el acceso a la tierra para los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente<sup>195</sup>.

En 2017 el MADR, mediante la Resolución 128 de 2017 y con base en lineamientos técnicos de la UPRA, formuló las “Bases de Política para la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GestTUA)”.

Por otra parte, con el objeto de determinar la forma de intervención de un territorio la ANT viene formulando los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR). En este proceso se tienen en cuenta aspectos como el acceso, la formalización, la distribución inequitativa de la tierra, la inseguridad jurídica o el incumplimiento de la función social de la propiedad rural; y, en un ámbito más amplio, la regularización del mercado de tierras, entre otros factores.

Actualmente se tienen POSPR en 43 municipios que dan cuenta de la intervención de la ANT en 71.000 predios. Paralelamente, la Agencia inició la construcción del inventario de baldíos de la Nación. La ANT formula los POSPR progresivamente siguiendo la nueva metodología de barrido predial, bajo un enfoque de oferta.

Se creó un procedimiento administrativo único para la solución de los conflictos sobre las tierras rurales, el cual se reglamentó por medio de la Resolución 740 de 2017 de la ANT y se encuentra actualmente en aplicación.

Se institucionalizó la formalización de la propiedad privada, pues la Ley 160 de 1994 únicamente otorgaba facultades para la formalización de bienes baldíos. Además, se implementó ese tipo por vía administrativa para casos en los que no se presenta oposición de terceros interesados, con ello se elimina la facultad exclusiva de los jueces en la solución de tales temas. Como resultado, la ANT ha logrado, entre otros, formalizar 33.276 predios a personas naturales y entidades de derecho público<sup>196</sup>, equivalentes a 893.983 hectáreas. En cuanto a predios privados formalizados, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural generó 4.073 títulos y la Agencia Nacional de Tierras otros 3.264 títulos.

### 3.3 Ajuste institucional para responder a los desafíos de la ruralidad

Las características de la zona rural desafían la capacidad de los gobiernos para proveer bienes y servicios públicos a través de los cuales se implementen las políticas de desarrollo social y productivo y de ordenamiento del territorio rural. En 2012 el Gobierno realizó un ajuste institucional para precisar los alcances de las entidades y mejorar la eficiencia en la implementación de la política pública del sector de agricultura y desarrollo rural. En este sentido, se instauró el Viceministerio de Desarrollo Rural dentro del

<sup>195</sup> El Decreto Ley 902 reorganizó las categorías de los sujetos de acceso a tierras y formalización, al introducir criterios claros y unificados de identificación de potenciales beneficiarios, lo que garantiza la atención a las mujeres y los campesinos sin tierra, sujetos con especial protección constitucional. Se adoptaron las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos para dirigir la planificación y la gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario, Resolución 128 de 2017 del MADR.

<sup>196</sup> Entidades gubernamentales; por ejemplo, alcaldías.

MADR y se crearon tres entidades adscritas: 1) la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) para apoyar la planificación del desarrollo rural y agropecuario, 2) la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) y 3) la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras (URT) para apoyar la implementación de la Ley de Víctimas (1448 de 2011) (DNP, 2014).

Posteriormente, y en línea con la MTCC, el PND 2014-2018 planteó la necesidad de fortalecer la integralidad, multisectorialidad y presencia territorial de las instituciones del sector mediante los mecanismos de intervención integral en los territorios rurales. En ese sentido, en 2015 se liquidó el Incoder y se crearon tres entidades adscritas al MADR:

1. La ANT que, como se explicó en la sección 3.1, es la responsable de la gestión de la formalización de la propiedad rural, el acceso y la distribución equitativa de tierras.
2. La ADR, la cual lidera la ejecución de la política pública sectorial a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural. Actualmente, la ADR se encuentra formulando 10 Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural departamentales<sup>197</sup>, los cuales son construidos de manera participativa con los territorios para mejorar la gestión y articular la oferta institucional nacional y local. Cada plan se operativiza a través de la formulación y ejecución de proyectos integrales.
3. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) es la encargada de coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales mediante la ejecución de planes integrales de renovación económica, social e institucional en territorios altamente afectados por el conflicto armado. En este sentido, la ART, en cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz, está en proceso de formulación de los PDET<sup>198</sup> de manera participativa con los territorios. Igualmente, el MADR y sus entidades adscritas, bajo la coordinación de la ART, vienen incorporando dentro de sus proyectos de inversión los compromisos del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI).

Otro de los logros del Gobierno nacional fue la realización en 2014, después de 44 años<sup>199</sup>, del III Censo Nacional Agropecuario, que cubrió la zona rural dispersa y cuyos resultados fueron publicados por el DANE en 2016. La información recolectada permitió la toma de decisiones basada en la caracterización de la población residente en esas zonas, el uso y cobertura del suelo, las unidades de producción agropecuaria y los factores de producción.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

En los últimos 7 años el sector agropecuario ha sido uno de los de mayor crecimiento de la economía del país, incrementando a tasas superiores que el promedio del PIB nacional<sup>200</sup>. Este crecimiento económico ha estado acompañado del cierre de brechas de las condiciones sociales, la reducción de la pobreza y una mejor distribución del ingreso de los pobladores rurales. Sin embargo, aún continúan grandes desafíos en términos de cobertura y calidad de los servicios sociales, y de inclusión y desarrollo productivo sostenible.

<sup>197</sup> En los departamentos de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Caldas, Cesar, Huila, Magdalena, Meta, Nariño y Tolima.

<sup>198</sup> El Decreto 893 de 2017 creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial como un instrumento para planificar e implementar los planes nacionales para la reforma rural integral en 170 municipios agrupados en 16 PDET bajo la coordinación de la ART. Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez años. Cada uno de estos programas formula un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), de manera concertada entre las comunidades, las autoridades locales y el Gobierno nacional.

<sup>199</sup> El II Censo Nacional Agropecuario fue realizado en 1970 y se había planteado realizar uno cada 10 años.

<sup>200</sup> Puede consultarse la sección 23 de la presente publicación: Competitividad y productividad rural.

Así mismo, es importante continuar con el fortalecimiento del ordenamiento social y productivo, el cual facilitará una mayor eficacia en la provisión de bienes y servicios rurales y un mayor acceso y cobertura de los factores productivos. Esto contribuirá a aprovechar el gran potencial que tiene el sector agropecuario para generar encadenamientos productivos con otros sectores de la economía rural.

#### 4.1 Profundización en la garantía de derechos sociales para el desarrollo de capacidades de los pobladores rurales

Se debe continuar la disminución de las brechas sociales a partir del reconocimiento de la heterogeneidad de la ruralidad, mediante la formulación e implementación de políticas integrales con enfoque territorial que prioricen la provisión de bienes y servicios públicos.

Así mismo, se debe seguir con la focalización adecuada de los beneficiarios de los programas sociales a partir de características del hogar y el territorio, priorizando la población más pobre y vulnerable. En este sentido, la adopción de los territorios funcionales rurales como unidad de planeación, permitirá identificar las interrelaciones y complementariedades intermunicipales en aspectos sociales y económicos.

Para promover la inclusión productiva de la población en situación de pobreza que habita en zonas rurales, la política pública debe avanzar en las siguientes acciones: 1) garantizar la simultaneidad entre la asignación de las estrategias de acceso para servicios sociales básicos con las de inclusión productiva, y 2) orientar las estrategias de inclusión productiva con las visiones territoriales y nacionales de desarrollo productivo y competitividad. En particular, se requiere el fortalecimiento de los programas de Prosperidad Social para la superación de pobreza a partir de las evaluaciones realizadas, así como la articulación de estos con las estrategias de generación de ingresos del MADR, los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural de la ADR, así como iniciativas similares de otras entidades<sup>201</sup>. Este plan debe resaltar la idea de un modelo de graduación, bajo la creación de los incentivos adecuados y la definición de criterios de transición y promoción de las personas y hogares entre programas.

Adicionalmente, Prosperidad Social deberá definir los ajustes necesarios a sus programas, con base en las recomendaciones de la MTCC, de manera que tengan en cuenta los ejercicios de planeación local, respondan a una ruta de la oferta del Estado, y permitan la creación de espacios de participación local.

Para la inclusión productiva de los productores agropecuarios se requiere continuar con la implementación de los proyectos integrales que cofinancia la ADR, teniendo en cuenta tanto la vocación del suelo como los lineamientos de extensión agropecuaria, adecuación de tierras, acceso a financiamiento, comercialización, entre otros, detallados en la sección 23 de la presente publicación: *Competitividad y productividad rural*.

En cuanto a la inclusión social y productiva de jóvenes rurales, el MADR, con el apoyo de la ADR, el MEN, Colombia Joven y el DNP, deberá continuar la construcción de los lineamientos de política de joven rural enfocada en el empalme generacional, y posteriormente ponerla en marcha. Por otro lado, se debe incentivar la participación de los jóvenes rurales como beneficiarios de subsidios a la demanda —por ejemplo, becas y Jóvenes en Acción<sup>202</sup>— y de programas de acceso a crédito.

En línea con lo anterior, en materia de educación el principal reto en los próximos años en la zona rural es garantizar la aprobación y puesta en marcha del Plan Especial de Educación Rural, el cual hace parte de los planes nacionales de la RRI para la implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz. En educación

<sup>201</sup> Como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).

<sup>202</sup> Es un programa de PS que brinda transferencias monetarias a jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, condicionadas a la continuación de sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.

preescolar, básica y media, es necesario fortalecer los modelos educativos flexibles, expandir el Programa de Jornada Única, ampliar la oferta de la educación media, mejorar la infraestructura escolar disponible acorde con las características propias de los territorios, evaluar las ventajas y desventajas entre una política de internados y una política de transporte escolar para los estudiantes que residen en zonas dispersas y de difícil acceso.

También se requiere fortalecer las estrategias del MADR, en alianza con el MEN y el Sena, que buscan generar oportunidades a los jóvenes rurales para su integración generacional, mediante la formación pertinente y el desarrollo de capacidades que sirvan a sus emprendimientos. Para ello, es necesario articular la educación secundaria y media con la terciaria.

Los esfuerzos en educación superior deben orientarse hacia una oferta flexible y pertinente a la región, que lleven a la inclusión social y productiva de los jóvenes rurales, con el propósito de expandir la cobertura de educación superior a la zona rural, incluyendo los programas del Sena que ofrecen formación pertinente para el desarrollo del sector privado y de emprendimientos en la zona rural. Lo anterior, en articulación con los observatorios laborales locales, para revisar y analizar la pertinencia de la educación según las demandas productivas de la zona rural.

Adicionalmente, se requiere continuar los esfuerzos para lograr que los mecanismos de protección social a trabajadores lleguen a las zonas rurales. Se sugiere diseñar e implementar un esquema progresivo de protección social para trabajadores rurales con instrumentos mixtos (contributivos y no contributivos) que genere los incentivos adecuados para que, en la medida en que el trabajador aumente su productividad, el componente contributivo sea mayor y aumente la formalización laboral<sup>203</sup>. Para el diseño de este esquema será necesario revisar que, tanto los actuales instrumentos de protección<sup>204</sup> como aquellos que se requieran crear<sup>205</sup>, no compitan entre ellos y estén articulados con las estrategias del Gobierno para incrementar la productividad<sup>206</sup>. Esto permitirá también lograr un adecuado aseguramiento de los adultos mayores dada la dinámica de envejecimiento que se observa en las zonas rurales.

En cuanto a la implementación de la nueva Política Pública Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación es clave involucrar a la sociedad y los Gobiernos locales en estrategias que fomenten la inclusión productiva y proporcionen el incremento de la producción y disponibilidad de alimentos. Para ello, se requiere fortalecer los programas de autosuficiencia y autoconsumo de alimentos de Prosperidad Social. Del mismo modo, deben ponerse en marcha los lineamientos estratégicos para la promoción de la agricultura campesina, familiar y comunitaria formulados por el MADR mediante la Resolución 464 de 2017<sup>207</sup>. También es prioritario crear programas que garanticen la manipulación adecuada de alimentos y la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos en los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria, siguiendo las recomendaciones de la CISAN<sup>208</sup>.

<sup>203</sup> El esquema tiene que facilitar la portabilidad entre empleos, y ser flexible en términos de los beneficios y las contribuciones (tasa más alta en periodos en los cuales se perciba un mayor ingreso).

<sup>204</sup> Como el programa BEPS, los microseguros, el Programa Colombia Mayor y la IVC laboral móvil. También se requiere revisar el actual esquema de monotributo y ampliarlo a otras actividades económicas.

<sup>205</sup> Por ejemplo, instrumentos como la formalización del jornal y la suscripción de acuerdos de aseguramiento colectivo con asociaciones de productores, pueden beneficiar a trabajadores temporales y ocasionales en el sector agropecuario.

<sup>206</sup> Están descritas en la sección 23 de la presente publicación: Competitividad y productividad agropecuaria.

<sup>207</sup> Los lineamientos incluyen temas de extensión agropecuaria, adecuación de tierras, transformación, comercialización, crédito, asociatividad, entre otros.

<sup>208</sup> Actualmente en el país se pierden y desperdician 9,76 millones de toneladas al año, lo que equivale al 34 % de los alimentos (DNP, 2016).

## 4.2 Consolidación del ordenamiento del territorio rural

En el periodo 2010-2018 se cambió la concepción de organización del territorio. El punto de partida fue la revisión de la forma como se venían asignando los derechos sobre la tierra, y de ahí se avanzó en el diseño y puesta en marcha de la política de ordenamiento social del territorio colombiano, el cual no solo se enfoca en la adjudicación de baldíos sino también en la formalización de la propiedad privada y demás componentes que integran el territorio rural.

A partir de estos avances, se debe continuar con las labores emprendidas a la fecha, tales como la implementación de los POSPR, los cuales “son un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas localizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica”<sup>209</sup>. Estos planes se elaboran con la participación comunitaria e institucional que garantiza que el resultado tenga en cuenta las necesidades del territorio.

De igual forma se debe continuar con la adjudicación de bienes baldíos por oferta, lo cual permite la entrega ordenada del territorio y a quienes más lo necesita. Para ello también se cuenta con una nueva forma de categorización de los beneficiarios de acceso a tierras denominada ReSO (Registro de Sujetos de Ordenamiento). En relación con lo anterior, cobra relevancia la adopción de un procedimiento único de resolución de problemas jurídicos, que proporcione un tiempo menor en la solución de los conflictos que se presentan sobre la tierra, ya que se acortan los trámites, respetando siempre el debido proceso.

Lo descrito anteriormente demuestra el significativo avance en la organización del territorio rural; sin embargo, todo lo descrito cubre las acciones en sede administrativa, quedando pendiente la instancia judicial. Actualmente los asuntos agrarios son manejados por jueces civiles, los cuales se ven enfrentados a serias crisis de congestión. Ante esta situación, es imprescindible contar con una jurisdicción especial agraria que permita dar solución rápida a los conflictos sobre la tierra y que refuerce el modelo implementado. Su instauración ayudaría a descongestionar los procesos agrarios.

## 4.3 Fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo rural y agropecuario

El sector de agricultura y desarrollo rural cuenta actualmente con un nuevo marco de política de desarrollo rural integral, así como los cimientos institucionales que le permiten implementar eficientemente los lineamientos e instrumentos que ha definido. Es importante destacar que, si bien el sector se encuentra en proceso de adaptación, aún se evidencian limitaciones técnicas, operativas y administrativas que repercuten en la duplicidad de funciones entre entidades y en una poco efectiva representatividad de las mismas en el territorio. Por lo tanto, es necesario seguir trabajando en orientar las políticas hacia la misionalidad de las entidades, donde el MADR es el rector y el formulador de los lineamientos de la política pública rural y agropecuaria, y las entidades como la ADR, la ANT y la ART son los ejecutores de dichos lineamientos. De esta forma se responda de manera eficaz y oportuna a las necesidades de los pobladores rurales.

También persisten dificultades para articular este sector con las demás entidades del Gobierno que deben intervenir de manera simultánea en el campo colombiano. Esto limita la capacidad para ejecutar intervenciones integrales de desarrollo de los territorios rurales, que contribuyan a consolidar una paz estable y duradera.

<sup>209</sup> Resolución 740 de 2017 Agencia Nacional de Tierras.

Ante esta situación, el MADR, en el marco de Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural (SNRA)<sup>210</sup> deberá diseñar una estrategia de llegada a territorio que permita promover la articulación nación-región-territorio. Instancias como el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial<sup>211</sup> y los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) y los Municipales de Desarrollo Rural (CMDR)<sup>212</sup>, serán fundamentales para promover espacios de concertación orientados a mejorar la representatividad y articulación en los procesos planificación, ejecución y seguimiento de diversos instrumentos, planes, programas y proyectos intersectoriales en beneficio de los territorios rurales.

Es el caso de los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural departamentales. La ADR deberá continuar con la formulación de estos planes en los 23 departamentos faltantes y poner en marcha su implementación, en articulación con las mencionadas instancias de planeación territorial. En este sentido, también se requiere fortalecer la capacidad operativa de las Unidades Técnicas Territoriales de la ADR para lograr una mayor representatividad y cobertura frente a las necesidades de los entes territoriales y la población rural.

Igualmente, es importante continuar con la ejecución de los compromisos del PMI, las rutas estratégicas establecidas en los Planes Nacionales para la RRI y consolidar los mecanismos de articulación para que bajo la coordinación de la ART el sector pueda ejecutar intervenciones con la participación de otros sectores en territorios rurales.

Por otro lado, las estadísticas sobre la zona rural y el sector agropecuario continúan presentando problemas en la calidad, frecuencia, oportunidad y duplicidad de la información. El sector debe seguir mejorando la captura de información rural<sup>213</sup>, a fin de avanzar en la consolidación de un único sistema nacional de información rural y agropecuaria que facilite la gestión del conocimiento, la sistematización de experiencias y la toma de decisiones.

Para ello, la Mesa Rural del Plan Estadístico Nacional liderado por el DANE deberá continuar con la definición y priorización de las estadísticas para el sector agropecuario y de desarrollo rural, y en la búsqueda de la solución de los cuellos de botella identificados en el diagnóstico. Paralelamente, el MADR y el MinTIC vienen formulando el Plan Estadístico de Tecnologías de Información y Comunicación del Sector Agropecuario, para el cual se requiere continuar con el diseño y puesta en marcha del sistema de información que recopilará las estadísticas del sector.

<sup>210</sup> Creado por la Resolución 164 de 2004, tiene por finalidad de planificar, y ejecutar la política sectorial y de desarrollo rural.

<sup>211</sup> Creado en la Ley 301 de 1996, el cual está conformado por los ministros de Agricultura, Hacienda, y Crédito Público, Defensa, Medio Ambiente, Minas y Energía, Comercio Exterior, Salud, Educación, DPS y DNP.

<sup>212</sup> Hacen parte del SNRA y operan a escala regional.

<sup>213</sup> Información tanto social como económica —con enfoque diferencial y de género—, ambiental, agroclimática, sanitaria, geográfica, catastral, de infraestructura pública disponible, recogida mediante información intercensal, encuestas, registros administrativos, información de monitoreo y evaluación, más distintas fuentes de otros sectores públicos y no públicos.



## 5 Referencias

- AECOM & USAID (U.S. Agency for International Development) (2012). Consultoría para diseñar lineamientos para la flexibilización de la oferta de políticas y programas de rehabilitación, alimentación, tierras, vivienda y generación de ingresos. [Programa de Políticas Públicas AECOM-USAID]. Bogotá: AECOM-USAID.
- DANE (Departamento Administrativo de Nacional de Estadística). (2001). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá: DANE.
- DANE. (2009). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2009). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2009). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá: DANE .
- DANE. (2011). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2012). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2013a). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2013b). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2014). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2015). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2016a). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2016b). *Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2017). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2017). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá: DANE.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases %20Plan %20Nacional %20de %20Desarrollo %202014-2018.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf).
- DNP. (2016). *Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia. Estudio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018). *Seguimiento. Desarrollo e incentivos de bienes y servicios rurales*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1135/4476>.
- DNP, MTCC (Misión para la Transformación del Campo Colombiano). (2015a). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (tomo 1). Bogotá: DNP.
- DNP, MTCC. (2015b). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (tomo 2). Bogotá: DNP.
- DNP, MTCC. (2015c). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (tomo 3). Bogotá: DNP.

Instituto Nacional de Salud. (2010). *Informe de evento: enfermedades transmitidas por alimentos, hasta el periodo epidemiológico 13 del año 2010*. Bogotá D. C., Colombia: INS.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2010). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional*. Bogotá: ICBF.

MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). (2010). *Evaluaciones Agropecuarias (EVA)*. Bogotá: MADR .

MADR. (2017). *Evaluaciones Agropecuarias (EVA)*. Bogotá: MADR.

MTCC (Misión para la Transformación del Campo Colombiano). (2015). *La protección social de la población rural* (Informe para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá.

## CAPACIDADES DEL INDIVIDUO

### Capítulo 8

# Equidad de género: haciendo uso pleno de las capacidades de las mujeres

## Resumen ejecutivo

A 2009, había una importante brecha entre hombres y mujeres: las mujeres ganaban 18,8 % menos que los hombres, eran las más afectadas por todo tipo de violencias basadas en género y había un alto nivel de embarazos en la adolescencia que afectaba particularmente a las mujeres en zonas rurales.

Para cerrar estas brechas, desde 2010 el Gobierno nacional propuso una nueva visión de política pública, a través del CONPES 161, que permitió abordar de manera integral las inequidades entre hombres y mujeres. Los resultados de esta nueva visión llevaron, entre otros resultados, a una mejor articulación del Gobierno nacional, la creación del Sistema Nacional del Cuidado, una reducción significativa en el embarazo adolescente, y un marcador en el presupuesto nacional de inversión para saber qué recursos se están destinando para promover la equidad de género.

A futuro, se sugiere al Gobierno nacional revisar esta política integral a la luz de los resultados de la evaluación que se hizo a esta. Esto implicaría hacer más énfasis en el sector rural y tener en cuenta la alineación de esta con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Adicionalmente se debe buscar la transversalización del enfoque de género en todas los planes, políticas y programas, fortalecer la información oficial para ahondar en las inequidades que enfrentan las mujeres, y seguir avanzando en temáticas como el Sistema Nacional del Cuidado y la trata de personas.

**Palabras clave:** género, enfoque de género, equidad de género, mujeres, empoderamiento.

## 1 Introducción

Las brechas de género entre hombres y mujeres se hacen evidentes en diferentes esferas. En el mercado laboral, por ejemplo, la participación de las mujeres es mucho menor que la de los hombres. Entre aquellas que trabajan, se observan mayores tasas de informalidad y un ingreso promedio menor, inclusive por igual trabajo realizado respecto de sus pares hombres. Esto se refleja, entre otros, en una incidencia de pobreza mayor entre mujeres que en los hombres. Lo anterior ocurre a pesar de que en Colombia las mujeres tienen, en promedio, más años de educación que los hombres, lo cual refleja el bajo reconocimiento del rol de la mujer, aun cuando el país ha logrado avances en el cierre de algunas de estas brechas.

Estas condiciones desiguales responden, entre otros, a la tradición de que las mujeres dediquen más esfuerzos al ámbito privado del hogar pues esto impide que tengan las mismas oportunidades que los hombres para desarrollar sus capacidades productivas. Por ejemplo, el tiempo de dedicación de las mujeres a labores domésticas y de cuidado, específicas para el ámbito del trabajo no remunerado, tiene efectos negativos en su participación en actividades laborales que les permitan un desarrollo personal y profesional. A esto se suman problemáticas como el acoso y la violencia sexual que afectan la integridad y autoestima de las mujeres de manera permanente. Frente a este tipo de hechos, se vuelve necesaria la participación de la mujer en contextos por fuera del hogar, en particular el laboral, a través del cual ellas se empoderen y sean susceptibles a menores tipos de violencia y grados de dependencia. Trabajar en la reducción de estas brechas y flagelos contribuye directamente al desarrollo económico y social del país: implica hacer verdadero uso de todo el potencial de la mitad de la población.

Este documento desarrolla los principales avances que se han dado en materia de equidad de género hacia las mujeres, organizado en tres grandes apartados, además de esta introducción. El primero realiza un diagnóstico de la situación de la mujer al 2009; el segundo señala los principales avances del Gobierno nacional entre 2010 y 2018; el tercero muestra los principales retos en materia de política pública de equidad de género para el periodo 2018-2022.

## 2 Diagnóstico

En Colombia, las inequidades deterioran el bienestar de las mujeres. Aquellas se han hecho evidentes en varias dimensiones y contextos; por ejemplo, con las barreras en el acceso al mercado laboral o a una adecuada atención en salud sexual y reproductiva. Las mujeres también pueden ser objeto de diferentes tipos de violencia, que afectan de manera especial a las mujeres en condiciones de vulnerabilidad, incluidas aquellas que son pobres o han sido víctimas del conflicto.

En primer lugar, en relación con la educación de las mujeres, para el 2009 se observaba que ellas contaban en promedio con 8,1 años de educación frente a 7,9 en el caso de los hombres. En el mercado laboral, si bien la participación aumentó en las últimas décadas, para el 2009 persistía una importante brecha entre hombres y mujeres, que se observa en todos los indicadores principales (tabla 1). Entre otros aspectos, en la brecha salarial se observaba que en 2009 las mujeres ganaban 18,8 % menos que los hombres.

Tabla 14. Principales indicadores laborales por sexo (2009)

Indicador	Hombres	Mujeres
Tasa global de participación	73,4 %	49,8 %
Tasa de ocupación	66,5 %	41,9 %
Tasa de desempleo	9,3 %	15,8 %

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El acceso a una mayor educación y la participación en el mercado de trabajo se veían afectados, entre otros, por el persistente alto embarazo en la adolescencia, que afecta particularmente a las mujeres en zonas rurales. Entre 2005 y 2010, el porcentaje de mujeres embarazadas en la adolescencia (de 15 a 19 años) se redujo en tan solo un punto porcentual (tabla 2), a pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional por trabajar articuladamente desde 2003 con el objetivo de reducir esta problemática.

Tabla 15. Porcentaje de mujeres entre 15 y 19 años que son madres o están embarazadas

Año	Zona		Total
	Urbana	Rural	
2005	18,5 %	26,9 %	20,5 %
2010	17,3 %	26,7 %	19,5 %

Fuente: Profamilia, MinSalud, (2005, 2010).

Otros de los factores que ha limitado el acceso de las mujeres a diversas esferas de actividad y al disfrute de sus derechos ha sido la violencia de género. A 2009 las mujeres continuaban siendo las más afectadas por todo tipo de violencias basadas en género, tanto en el ámbito público como en el privado, a pesar de herramientas como la Ley 1257<sup>214</sup> promulgada en 2008. Así mismo, la violencia contra la mujer se intensificó como consecuencia del conflicto armado. Aunque el conflicto ha afectado tanto a hombres como a mujeres,

<sup>214</sup> Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

en algunos tipos de hechos victimizantes las mujeres han sido afectadas en mayor proporción, como en los delitos contra la libertad y la integridad sexual (tabla 3).

Tabla 3. Distribución de los hechos victimizantes por sexo (2009)

Hecho	Mujer	Hombre
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	53,1 %	46,9 %
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	91,4 %	8,6 %
Amenaza	52,6 %	47,4 %
Desplazamiento	52,2 %	47,8 %

Fuente: Unidad para las Víctimas (UARIV, 2009).

Entre los delitos que afectan más a las mujeres se encuentra la trata de personas. A pesar de que Colombia fue uno de los primeros países en expedir una ley respecto a la trata de personas (Ley 985 de 2005)<sup>215</sup>, no se previó un procedimiento claro de asistencia a las víctimas, principalmente por falta de articulación interinstitucional, la obligatoriedad de denuncia de las víctimas para poder ser atendidas y la ausencia de sistemas de información y monitoreo adecuados. Por lo anterior, el impacto de la normatividad en esta materia a 2009 era limitado, tanto en el control al problema como en la atención a las víctimas.

Desde el punto de vista más integral de una política de equidad de género, aunque en las últimas décadas se habían obtenido avances en el mejoramiento de la situación de las mujeres, a 2009 persistían las dificultades para su desarrollo pleno. Si bien los procesos de formulación de políticas para las mujeres habían sido iniciativas de todos los gobiernos desde la década de los años noventa, los procesos de implementación fueron discontinuos. Esto se debió, entre otras razones, a la debilidad institucional y presupuestaria de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer como entidad rectora de la promoción de la equidad para las mujeres. Dicha situación contribuyó a que aún en la primera década del siglo XXI no se hubiera garantizado el desarrollo pleno de las mujeres.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

#### 3.1 Una nueva visión de política pública

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” instó a la creación de un documento de política pública que atendiera las necesidades de las mujeres con un enfoque de diálogo participativo. Para su construcción, entre marzo de 2011 hasta agosto de 2012 se realizaron 18 reuniones entre el Gobierno y la sociedad civil y 13 eventos regionales en los que participaron 1.042 mujeres. Adicionalmente, se realizaron 11 encuentros sectoriales con 836 mujeres. Como resultado de estos ejercicios, se construyeron los “Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres” y el “Plan integral para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias”.

A partir de estos documentos, en 2013, con el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), se construyó y aprobó el documento CONPES 161, “Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres”. Este documento buscaba contribuir a la garantía del pleno goce de los derechos de las mujeres colombianas aplicando los

<sup>215</sup> Reglamentada por el Decreto 4786 de 2008, que adoptó la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012.

principios de igualdad y no discriminación. Esto implicaba la adopción de medidas que permitieran eliminar prácticas de violencia y vulneración de los derechos de las mujeres. En particular, se buscaba promover su autonomía económica, su participación en espacios de toma de decisión y poder, y el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. De igual manera, el documento introdujo la necesidad de la transversalización del enfoque de género en los espacios educativos y en las entidades públicas, y definió acciones para poner en marcha el plan integral para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencias.

Por medio del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se buscó consolidar la Política Pública de Equidad de Género. En particular, el PND propuso fortalecer los procesos de planificación, monitoreo, evaluación y presupuestación de las entidades responsables de las acciones del documento CONPES 161. Así mismo, el Plan propuso medidas para la prevención, atención y sanción de la violencia basada en género. De igual forma, pensando a mediano plazo, el Plan y la Ley 1753<sup>216</sup> de 2015, establecieron la necesidad de evaluar dicha política con el fin de establecer sus logros e identificar nuevas acciones necesarias para la garantía de los derechos de las mujeres. Por lo anterior, una vez culminó la ejecución del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del documento CONPES 161, el DNP realizó la evaluación institucional y de resultados de la política, que contó con un componente participativo con representantes de organizaciones de mujeres de sociedad civil en todo el país.

Si bien el documento CONPES 161 permitió abordar de manera integral las inequidades entre hombres y mujeres, adicionalmente, se han desarrollado otras acciones relacionadas que han contribuido al alcance de sus objetivos. Estas se exponen a continuación.

### 3.1.1 Reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidado no remunerados

La necesidad de formular la Política Pública para la Equidad de la Mujer surge, entre otras razones, de la vinculación tradicional de las mujeres al ámbito privado del hogar, que impide que tengan las mismas oportunidades que los hombres para desarrollar sus capacidades y actividades económicas reconocidas. Este rol tradicional se expresa en una mayor cantidad de tiempo dedicada actividades de trabajo doméstico y de cuidado no remunerados (tabla 4). Sin embargo, se ha empezado a reconocer que estas actividades, si bien permiten a otros miembros del hogar poder participar en el mercado de trabajo, también tiene un costo asociado: bien sea por el ingreso que las mujeres dejan de percibir por dedicarse a actividades del hogar, o por el precio que el hogar tendría que pagar al mercado por cubrir este tipo de actividades (por ej. a través de empleados domésticos remunerado).

Tabla 4. Participación en actividades de trabajo no remunerado por sexo, 2012-2013 y 2016-2017.

Zona	2012-2013			2016-2017		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Total	76,0 %	62,0 %	89,5 %	76,5 %	63,1 %	89,4 %
Urbano	76,2 %	62,4 %	88,8 %	76,7 %	63,9 %	88,4 %
Rural	75,5 %	60,5 %	92,5 %	75,8 %	60,6 %	93,0 %

Fuente: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (DANE, 2012-2013 y 2016-2017).

<sup>216</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”



Lo anterior llevó a que en 2010 se diera uno de los primeros pasos para reconocer el trabajo que realizan las mujeres en el ámbito doméstico. En dicho año se promulgó la Ley 1413 que busca medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país a través de la valoración económica del *trabajo doméstico y de cuidado no remunerado* (TDCNR). Esta ley fue reglamentada por el Decreto 2490 de 2013, por el cual se creó la Comisión Intersectorial para la inclusión del trabajo del hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales.

En el marco de esta Comisión, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realizó dos levantamientos de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) en los periodos 2012-2013 y 2016-2017. Con base en la ENUT, y reconociendo la existencia de una economía del cuidado en la cual se producen, distribuyen, intercambian y consumen servicios de cuidado, el DANE calculó la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC) y elaboró otras investigaciones estadísticas relacionadas, como la *matriz de trabajo ampliada*, y el simulador del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Entre otros resultados, se destaca que pudo establecerse que el valor del TDCNR equivale al 20,5 % del producto interno bruto (PIB), del cual 16,2 % lo aportan las mujeres y el 4,3 % lo aportan los hombres. En agosto del 2018 el DANE publicará la segunda valoración del TDCNR.

Las mediciones arrojadas por la ENUT y por la CSEC identificaron la desigual distribución de estas tareas en el hogar, y pusieron de manifiesto que las mujeres no pueden acceder en igualdad de condiciones al ejercicio de sus derechos, dado que el cuidado constituye una segunda jornada de trabajo. Por lo anterior, el Gobierno nacional propuso el desarrollo de una agenda de economía del cuidado que busca desarrollar los instrumentos de política pública, medición, monitoreo, difusión y sensibilización necesarios para la adecuada operación y reconocimiento de dicha economía. Dada la carga especial que esta economía tiene sobre la mujer, la agenda busca reconocer al cuidado como un fenómeno que requiere respuestas intersectoriales, sociales, económicas y colectivas que garanticen la equidad de género.

En el marco de esta agenda, y con la articulación interinstitucional del DNP, se ha avanzado en la construcción de las bases del Sistema Nacional de Cuidado. Este implica un conjunto de actores y acciones públicos y privados que se organizan y regulan para dar respuesta de manera articulada a la demanda (personas que requieren cuidado) y la oferta (personas e instituciones que ofrecen estos servicios) en el marco de la economía del cuidado. Con este sistema se busca identificar no solo la oferta y la demanda de servicios de cuidado, sino asegurar estándares mínimos en la prestación de los servicios, asegurando su articulación adecuada con sistemas existentes como el de salud, el educativo, y el de discapacidad. Estas bases, que actualmente abordan el cuidado para personas con dependencia funcional permanente, comprenden: la definición del marco conceptual, el diagnóstico de oferta y demanda de cuidado de personas con dependencia funcional permanente, los impactos esperados de la implementación del sistema, y el inventario del marco normativo y de política pública relacionado con el cuidado existente en el país. Estos ejercicios han sido socializados con la sociedad civil, la academia y el sector privado.

Por otra parte, la medición de la economía del cuidado requiere encuestas de la magnitud de la ENUT que deben realizarse periódicamente, pero la medición y reconocimiento de la situación de las mujeres requiere de indicadores y difusión permanente. Por lo anterior, se dio inicio a una agenda de fortalecimiento de la producción estadística de las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial para la inclusión del trabajo del hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales. En particular, se realizó un seminario taller internacional de “Economía, género e indicadores”, en el cual uno de los módulos desarrollados fue sobre economía del cuidado y se formó a los participantes en la medición de aspectos relacionados.

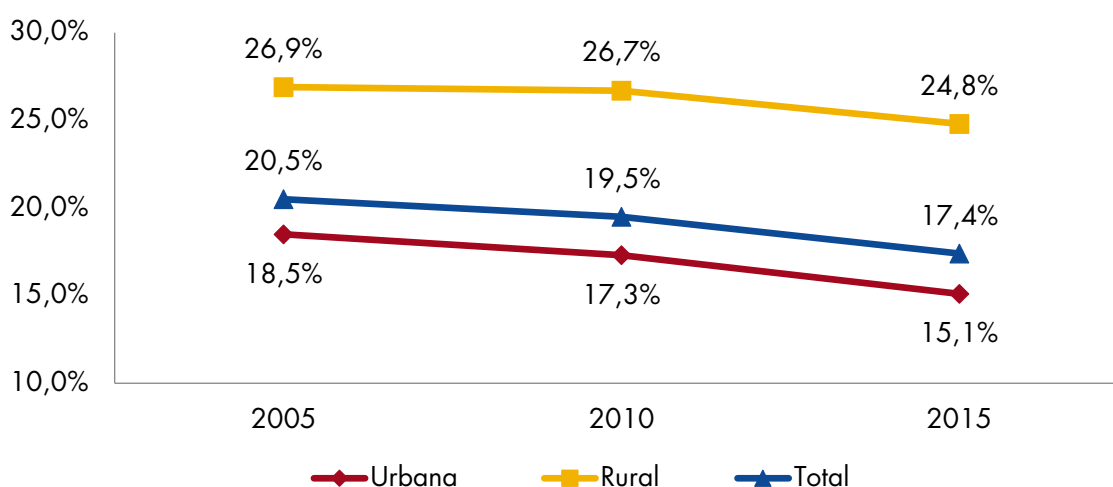
### 3.1.2 Prevención del embarazo en la adolescencia

El embarazo en la adolescencia es otra problemática que limita el acceso a educación y al mercado laboral de las mujeres. Por eso, la prevención de embarazos en la población adolescente ha sido un frente de trabajo prioritario en pro del mejoramiento de la *salud sexual y reproductiva* (SSR). Este fenómeno impacta las relaciones familiares y sociales de las mujeres, el desarrollo de sus capacidades en torno a un proyecto de vida, y suele generar una prolongación de la pobreza, inequidad de género y la exclusión social (Comisión Intersectorial, 2017).

Dadas las altas cifras de embarazo en la adolescencia (una de cada cinco mujeres entre 15 y 19 años eran madres o estaban embarazadas en 2010), se hizo un abordaje intersectorial a la problemática. Este trascendió el acceso a bienes y servicios de salud sexual y reproductiva, y se enfocaba también en la promoción de los proyectos de vida integrales de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ). Con este propósito en 2012 se expidió el documento CONPES 147, “Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años”. Este documento trazó una hoja de ruta para la prevención del embarazo en la adolescencia, mediante acciones para la promoción de los factores protectores y la toma de decisiones responsables, informadas y autónomas sobre el propio cuerpo, la fecundidad, la construcción de relaciones de pareja, familiares y sociales, y los derechos sexuales y reproductivos y el desarrollo humano.

Los efectos de esta política se evidenciaron en las cifras de embarazo adolescente de 2015. Tras una tendencia marcadamente creciente entre 1990 y 2005 (aumento de 12,8 % a 20,5 % respectivamente), el quinquenio 2005-2010 mostró solo una leve reducción de un punto porcentual en el porcentaje de adolescentes embarazadas o que eran madres (19,5 %). Solo hasta el periodo 2010-2015 empezaron a verse avances sostenidos en la reducción de esta problemática, con una disminución en 2,1 puntos porcentuales en dicho porcentaje (hasta alcanzar 17,4 % a nivel nacional) (figura 1).

Figura 1. Porcentaje de mujeres entre 15 y 19 años que son madres o están embarazadas



Fuente: Profamilia, MinSalud, (2005, 2010, 2015).

Estos resultados evidencian una mejora en articulación de diversas entidades de gobierno y del impacto agregado de sus acciones. Se destacan, en particular, el liderazgo de la CPEM, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

(ICBF). Dentro de la oferta programática de estas entidades se resalta el Modelo de Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes del MSPS, y el programa Generaciones con Bienestar del ICBF dirigido a la prevención de vulneraciones y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes. Contribuyó también el Programa de Educación para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía a cargo del MEN y los Comités de Convivencia Escolar promovidos por la Ley 1620 de 2013. Este conjunto de programas permitió abordar la problemática del embarazo en adolescentes en diferentes ámbitos, siempre con el propósito de promover el desarrollo de proyectos de vida en los NNAJ.

Posteriormente, la Ley 1753 estipuló que, con la coordinación del ICBF y del MSPS, se debía realizar asistencia técnica conjunta a los entes territoriales para que incluyeran acciones vinculadas con la política de prevención del embarazo en la adolescencia en los respectivos planes de desarrollo. En este marco se aprobó en 2017 la “Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en la prevención del embarazo en la adolescencia (2015-2025)”, que busca el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos en cumplimiento de la obligación del Estado, la sociedad y la familia de ser garantes y promotores de su desarrollo integral.

### 3.1.3 Desarrollo de la mujer rural

Aunque desde 2001, con la Ley 731 de 2002<sup>217</sup>, se introdujeron medidas para mejorar las condiciones de vida y productivas de las mujeres rurales, solo hasta 2017 se reglamentó el artículo 34 que estableció la obligación de revisión, evaluación y seguimiento de los programas de la mujer rural. Así, con el Decreto 2145 de diciembre de dicho año se estableció la comisión encargada del plan de revisión y de su funcionamiento. Si bien la comisión está iniciando la ejecución de sus funciones, se espera que contribuya a identificar y fortalecer los programas e intervenciones que efectivamente contribuyen a mejorar la situación de la mujer en zonas rurales, la luz de lo establecido en la Ley 731 sobre su acceso a financiamiento, seguridad social, educación, cultura y deporte, y su participación en espacios de toma de decisión y poder.

### 3.1.4 Mujeres víctimas de violencia

El plan integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias, contenida en el CONPES 161, tenía como propósito armonizar los mandatos constitucionales, legales y jurisprudenciales existentes sobre el tema. Esto con el fin de garantizar a las mujeres una vida libre de violencias en los ámbitos público y privado, el reconocimiento y goce efectivo de sus derechos, y el acceso a procedimientos administrativos y judiciales para su protección efectiva.

Un avance relevante frente a la coordinación del plan fue la creación del Mecanismo Nacional de Coordinación Intersectorial e Interinstitucional para el Abordaje Integral de las Violencias de Género, con énfasis en las violencias sexuales. Este mecanismo tiene el propósito de formular y adecuar las rutas intersectoriales para la atención diferenciada, definir un sistema integrado nacional de información de las violencias y realizar seguimiento a la implementación de las políticas públicas en el territorio. Dichas acciones se ejecutan por medio de cuatro subcomités: Prevención, Atención, Acceso a la Justicia y Sistemas de Información.

Por otra parte, se creó el Observatorio Nacional de Violencias, con el fin de orientar el diseño e implementación de políticas y programas intersectoriales, para prevenir, controlar y erradicar las formas de violencias de género en el país. Adicionalmente, el MSPS desarrolló el Modelo y Protocolo de Atención Integral en Salud a las Víctimas de Violencia Sexual, reglamentado por medio de la Resolución 459 de 2012<sup>218</sup>.

<sup>217</sup> Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.

<sup>218</sup> Por la cual se adopta el Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual.

### 3.1.5 Trata de personas

Para el periodo 2012-2015, el 82 % de las víctimas de la trata de personas (interna y externa) fueron mujeres<sup>219</sup>. Con el objetivo de superar esta situación, se creó el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas<sup>220</sup>, como órgano consultivo del Gobierno y ente coordinador de las acciones que desarrolla el Estado colombiano en esta materia. Desde ahí se generaron las siguientes líneas de acción:

- Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2016-2018 (Decreto 1036 de 2016).
- Conformación de los 32 comités departamentales de Lucha Contra la Trata de Personas y 1 comité distrital.
- Expedición del Decreto 1069 de 2015, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 985 de 2005”, que establece los lineamientos en materia de asistencia (inmediata y mediata) y protección para las víctimas de trata de personas.
- Construcción del Sistema Nacional de Información sobre trata de personas por parte del Ministerio del Interior en 2017 (entrada en funcionamiento en 2018) previendo la necesidad de tener estadísticas oficiales del fenómeno para generar líneas de intervención adecuadas.

Estos instrumentos han permitido trazar una hoja de ruta para la prevención de la trata de personas y la atención de sus víctimas, con una adecuada articulación interinstitucional y una mejor medición de la problemática y de los efectos de las distintas intervenciones.

### 3.1.6 Mujeres víctimas del conflicto

Uno de los grandes avances relacionado con la política pública destinada a mujeres fue la expedición de la Ley 1448 de 2011. Esta avanzó en el reconocimiento de los riesgos y afectaciones particulares que enfrentan las mujeres en el conflicto, y la incorporación de acciones diferenciales que las benefician. De igual manera, por medio de la Ley 1719 de 2014 y el Decreto 1480 de 2014, se adoptaron mecanismos para garantizar el derecho de acceso a la justicia y a medidas de satisfacción a víctimas de violencia sexual, en especial de la violencia sexual asociada con el conflicto armado.

Así mismo, de manera complementaria, con el objetivo de afirmar los mencionados desarrollos normativos, el DNP, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la CPEM lideraron la elaboración del documento CONPES 3784 de 2013, por el cual se aprobó la “Política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado”. Este documento de política pública incluyó en todas sus fases un componente participativo y fue evaluado en 2017. Los resultados indicaron que, a pesar de una capacidad limitada de las entidades responsables de la política para su implementación, se lograron avances en: el trabajo articulado entre estas; en la organización de acciones que ya se venían realizando como parte de su misionalidad; en el desarrollo de instrumentos como guías, lineamientos o protocolos; y en el fortalecimiento del recurso humano en las entidades frente al tema, entre otros. Igualmente, contribuyó a la participación efectiva de las mujeres en escenarios políticos y de formulación de políticas.

<sup>219</sup> Cálculos del DNP.

<sup>220</sup> El comité está compuesto por: Ministerio del Interior (Secretaría Técnica), Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero.

### 3.1.7 Plan Marco de Implementación (PMI) y género

Durante el proceso de negociación del Acuerdo Final con las FARC-EP se contó con la participación e incidencia de la Subcomisión de Género, conformada por delegadas pertenecientes al gobierno y a las FARC-EP, quienes velaron por la incorporación del enfoque de género en los distintos puntos del Acuerdo.

El Acuerdo Final definió que el Plan Marco de Implementación (PMI) atendería de manera prioritaria las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, al identificar las múltiples discriminaciones que deben ser atendidas para la ejecución del Acuerdo. Para esto, por medio del Comunicado Conjunto número 18 de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), se conformó la Instancia Especial de carácter consultivo para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo.

El PMI incorpora un capítulo con enfoque de género que incluye prioridades e indicadores, que marcan lo siguiente: 1) acciones afirmativas y diferenciadas para que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a los planes y programas contenidos en los seis puntos que integran el Acuerdo; y 2) transversalización del enfoque de género en la institucionalidad responsable de la implementación. Adicionalmente, en los diferentes puntos temáticos del PMI se establece que se tendrán en cuenta 51 indicadores con enfoque de género para su monitoreo.

## 3.2 Herramientas en favor de la equidad de género para las mujeres

### 3.2.1 Avances institucionales

Una de las estrategias centrales que impulsó el Gobierno nacional está referida a la transversalización o institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Esta estrategia, contenida en el documento CONPES 161, permitió “la adecuada, oportuna y eficaz respuesta institucional con mecanismos y herramientas como la configuración de grupos de trabajo de género”.

En el marco de esta estrategia se destaca la creación de la Subdirección de Género en DNP (Decreto 1163 de 2013), y de la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Ley 1753 de 2015, artículo 107)<sup>221</sup>. Adicionalmente, gracias al impulso de la CPEM, la mayoría de las entidades de gobierno cuentan con equipos de género, cuyo objetivo es apoyar la transversalidad de género en las acciones que desarrolle la entidad, por medio de políticas, planes y programas.

### 3.2.2 Planeación y presupuestación territorial

Una de las grandes apuestas con el fin de facilitar la planeación e implementación de las políticas que contribuyen a reducir las inequidades entre hombres y mujeres fue la creación de un clasificador de equidad de género dentro del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas. Este permite identificar en los proyectos de inversión, los recursos asignados para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, tanto a escala nacional como territorial.

Igualmente, se crearon los lineamientos para gobiernos territoriales, con el fin de que sus procesos de planeación incluyesen el enfoque de género, ya fuese de manera transversal o mediante la implementación de acciones que fuesen acordes con la política pública. Estos lineamientos se recogieron en las guías de equidad de género y diversidad sexual en un kit territorial.

Adicionalmente, se está apoyando la construcción de lineamientos para la construcción de presupuestos públicos participativos con enfoque de derechos y énfasis en el enfoque de género. Esto con el fin de

<sup>221</sup> Reglamentado por el Decreto 2369 de 2015, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

empoderar a las mujeres y las organizaciones de mujeres en los territorios por medio de la formulación y seguimiento de presupuestos públicos.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

En los siguientes puntos se presentan las principales acciones sugeridas para seguir avanzando en materia de género en el próximo Gobierno. Su implementación requiere, en general, el fortalecimiento del mecanismo nacional de adelanto para la mujer, representado por la CPEM. Este fortalecimiento es particularmente necesario de cara a la agenda que el posconflicto y los ODS plantean al país, en los cuales se hacen explícitos la transversalización del enfoque de género y el planteamiento de objetivos ambiciosos y puntuales en torno a la equidad de la mujer y el cierre de brechas.

### 4.1 Actualización de la política pública de equidad de género para las mujeres

Ante los nuevos retos y compromisos que asume el Gobierno nacional y con base en la evaluación participativa realizada en el 2017 sobre el documento CONPES 161 de “Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres”, se hace imprescindible ajustar las acciones, metas y presupuestos de la política pública.

Es relevante enfocar las prioridades de este nuevo documento en lo que se ha venido estableciendo en el Plan Marco de Implementación, atendiendo las necesidades prioritarias que enfrentan las mujeres, con énfasis en el sector rural. Así mismo, es importante tener en cuenta la alineación de estos ejes con lo que se está desarrollando en cuanto al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); no solo el ODS No. 5 sobre igualdad de género, sino todos los demás objetivos con el fin de reflejar de manera transversal el avance de las mujeres y la equidad de género en la Agenda 2030.

Adicionalmente, la transversalización del enfoque de género en todas las planes, políticas y programas debería pasar por un fortalecimiento de la información estadística institucional que permita reflejar los impactos de las acciones de política pública en la vida de las mujeres, y evidenciar así su contribución a la equidad de género. Es recomendable fortalecer la información oficial para ahondar en las inequidades que enfrentan las mujeres en temáticas como la política fiscal (tributación y presupuestos), acceso a la justicia, participación política, acceso a recursos y activos.

#### 4.1.1 Política pública del Sistema Nacional de Cuidado de personas con dependencia funcional permanente

Se han identificado tres componentes necesarios para completar las bases del Sistema Nacional de Cuidado que se encuentran en elaboración: 1) elaborar propuestas de regulación relacionadas con el cuidado dirigido a las personas que requieren cuidado de manera permanente y las que ofrecen cuidado; 2) identificar los mecanismos de financiación que permitan que este sistema sea sostenible económicamente en el tiempo; 3) definir la institucionalidad del sistema, es decir, mecanismos de articulación y responsabilidades entre los diferentes agentes que intervienen en el cuidado.

Una vez definidos estos elementos base, el Gobierno nacional deberá formular y expedir la política pública para el Sistema Nacional de Cuidado, en desarrollo de la Agenda de Economía del Cuidado. Esta política, que podrá formalizarse mediante un documento CONPES u otro tipo de documento intersectorial, deberá establecer la institucionalidad necesaria para su adecuada implementación. En particular, será necesario definir y crear la instancia que permita la adecuada articulación de las entidades que participen en la identificación de las personas con dependencia funcional permanente que requieren servicios de cuidado, en la prestación de este tipo de servicios, en su regulación (tanto para prestadores públicos como para

privados), y en su monitoreo. Esta institucionalidad deberá articularse con y contribuir a las instancias existentes para la medición de la economía del cuidado.

Adicionalmente, y en cumplimiento de la Ley 1413 de 2010, se deberá continuar con la producción y difusión de la Encuesta Nacional Uso del Tiempo, la cuenta satélite de economía del cuidado y demás investigaciones estadísticas derivadas, así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas alrededor de la economía del cuidado y la medición de indicadores de género.

#### 4.1.2 Prevención del embarazo en la adolescencia

Aunque ha habido una reducción de los embarazos en la adolescencia, se sugiere fortalecer la “Estrategia de atención integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en la prevención del embarazo en la adolescencia (2015-2025)” y vincularla a la Política de Infancia y Adolescencia. Esto con el fin de asegurar su implementación en todo el país, debido a que actualmente atiende a 598 de los 1.101 municipios del país<sup>222</sup>. Complementariamente, resulta imprescindible el desarrollo de un plan de acción y seguimiento intersectorial para asegurar el desarrollo de acciones enmarcadas en los lineamientos estratégicos aprobados por el CONPES. Estas deberían ser articuladas entre las diferentes entidades de Gobierno nacional y territorial, y hacer énfasis en la implementación de la estrategia en las zonas rurales y dispersas, debido a las altas tasas de embarazo en la adolescencia respecto a la zona urbana, con 24,8 % (rural) frente a 15,1 % (urbana) (ENDS, 2015).

Así mismo, se recomienda avanzar en la comprensión y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de niños, niñas y adolescentes con una mirada interseccional<sup>223</sup>.

#### 4.1.3 Énfasis en la mujer rural desde un enfoque integral

Con el fin de empezar a articular las acciones que adelanta la Dirección de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), se sugiere definir los lineamientos de política que permitan tanto al MADR como a las entidades adscritas del sector transversalizar el enfoque de género en programas, proyectos y líneas estratégicas.

Se recomienda elaborar un diagnóstico sobre la realidad de las mujeres que habitan las zonas rurales del país. Esta hará las veces de línea base para la formulación de política, no solo del sector rural y agropecuario, sino de otros sectores del Gobierno nacional que generen intervenciones de carácter integral hacia la mujer rural (como los proyectos asociativos que adelanta la Agencia de Desarrollo Rural). Se sugiere también involucrar a las entidades territoriales en el proceso.

#### 4.1.4 Mujeres víctimas de violencia

El Mecanismo Nacional de Coordinación Intersectorial e Interinstitucional para el Abordaje Integral de las Violencias de Género con énfasis en las violencias sexuales presenta varios retos, como los siguientes: 1. implementar y operativizar el Mecanismo en el territorio; 2. definir protocolos específicos de atención

<sup>222</sup> El Ministerio de Salud y el ICBF como coordinadores de la estrategia de acuerdo con el artículo 84 de la Ley 1753 de 2015, realizaron la priorización con la definición de algunos criterios, entre los cuales se destacan los siguientes: los municipios con las mayores tasas de embarazo en la adolescencia y los de mayor índice de pobreza, adicional a un tema presupuestal por parte de cada una de las entidades. Es importante señalar que con el documento CONPES 147 de 2012, “Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años”, se implementaron acciones en 192 municipios en una fase piloto, de 2012 a 2015; los municipios seleccionados fueron aquellos que concentraban los nacimientos en madres adolescentes. Para la estrategia 2015-2025 se seleccionaron los mismos 192, más 406 adicionales.

<sup>223</sup> El enfoque interseccional permite reconocer el cómo distintas estructuras sociales de discriminación como la condición de clase, discapacidad, el curso de vida y la identidad étnica, se cruzan o intersecan entre sí generando mayores niveles de vulnerabilidad.



especializados en otras formas de violencias basadas en género (además de las violencias sexuales); 3. definir una metodología de seguimiento y monitoreo, y 4. complementar la ruta de atención en salud mental.

Por otra parte, el Observatorio Nacional de Violencias deberá obtener y difundir la evidencia que oriente la planeación de las acciones de los actores responsables de la prevención, detección y atención de las violencias de género.

#### 4.1.5 Trata de personas

El Gobierno nacional debería actualizar la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas, a partir de un análisis de los resultados de la estrategia vigente que termina su implementación en 2018. Así se podrá fortalecer no solo la atención de las víctimas de trata sino también a prevenir de manera efectiva esta problemática. La entrada en operación del Sistema Nacional de Información, que permite identificar patrones de trata por perfiles de víctimas y de territorios, contribuirá al diseño de esta nueva etapa de la estrategia.

#### 4.1.6 Mujeres víctimas del conflicto

Según los resultados del documento CONPES 3784 y a la evaluación hecha a esta política, se realizó una propuesta de ajuste a las acciones, metas y presupuestos de la política para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado. Esta revisión se hizo con base en los aportes recogidos de la mesa nacional de víctimas y organizaciones de mujeres defensoras de derechos humanos. El nuevo documento de lineamientos de política pública para las mujeres víctimas del conflicto armado ya fue concertado con las entidades de gobierno y se sugiere que se apruebe de acuerdo con los términos de la orden 5ª del Auto 737<sup>224</sup>.

Por otra parte, el nuevo documento de política pública sobre mujeres víctimas del conflicto armado deberá definir mecanismos adicionales para garantizar la incidencia de las mujeres en las mesas de participación de víctimas del conflicto en todos los ámbitos de gobierno. Así mismo, debe garantizar la interseccionalidad de enfoques diferenciales, avanzar en los temas de riesgo y prevención de violencias, así como operativizar el enfoque de género.

### 4.2 Fortalecimiento de las herramientas para la equidad de género

#### 4.2.1 Planeación y presupuestación territorial

Para seguir avanzando en presupuestación con enfoque de género se sugiere implementar, en departamentos y municipios del país, la metodología desarrollada entre 2014 y 2018 para la inclusión de dicho enfoque en el ciclo presupuestal. Para esto, deberá difundirse el uso del *clasificador de equidad de género* en los proyectos de inversión territoriales, como herramienta para lograr la transversalización del enfoque de género en el actuar público. El uso de esta metodología y del clasificador requerirán el acompañamiento inicial desde el ámbito nacional, con el fin de que se haga un uso correcto de las herramientas.

Adicionalmente, para completar la inclusión del enfoque de género en el ciclo de la inversión pública, se requerirá modificar el sistema de información de ejecución territorial, formulario único territorial (FUT), de

<sup>224</sup> Corte Constitucional, Auto 737 de 2017, Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado, “Quinto, ORDENAR a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, formule y presente un plan de trabajo para la adopción e implementación de la Fase II del Documento CONPES 3784 de 2013”

manera que permita identificar los recursos ejecutados en favor del cierre de brechas e igualdad de género entre hombres y mujeres.

#### 4.2.2 Fortalecimiento de los sistemas de información y seguimiento

Dado que lo visible y medible se apropia con mayor facilidad, es necesario fortalecer los procesos de producción de estadísticas oficiales que permitan evidenciar la situación de hombres y mujeres en diferentes ámbitos, así como las brechas existentes. La transversalización del enfoque de género en la producción de indicadores y datos incluye:

- Mejorar la disponibilidad de indicadores con enfoque de género a escala territorial.
- Incluir indicadores de género del PMI en el siguiente PND.
- Seguir los indicadores de género del PMI en marco de Sistema Integrado de Información para el Posconflicto y SINERGIA.
- Incluir variables de género y mujer en los diferentes sistemas de información, y generar una caracterización para mujeres víctimas del conflicto.
- Fortalecer el Mecanismo de Articulación para el Abordaje Integral de Violencias de Género con énfasis en violencias sexuales e implementar el Sistema de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), dentro del subcomité de Sistemas de Información del Mecanismo.

Por otra parte, será necesario incluir el enfoque de género en el diseño y ejecución de las evaluaciones de políticas y programas que lo incorporen a manera de apartado específico del análisis. Esto para hacer visible los resultados que la inclusión de este enfoque tiene en las condiciones de vida de las mujeres y el cierre de las brechas existentes.

## 5 Referencias

- Alta Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer. (2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Recuperado de <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>
- Banco Mundial. (2018). Perfil de sujetos de cuidado y cuidadores. *Elementos a tomar en cuenta en el diseño del Sistema Nacional de Cuidado*.
- Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los derechos sexuales y derechos reproductivos. (2017). *Estrategia de Atención Integral para niñas, niños y adolescentes con énfasis en prevención del embarazo en la infancia y adolescencia 2015-2025*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- DANE, 2009
- ENDS, 2015
- Decreto 1163 de 2013, por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: Presidencia de la República, Diario Oficial No. 48.807 de 31 de mayo de 2013.
- Decreto 1480 de 2014, por el cual se declara el 25 de mayo como el 'Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno'. Recuperado de [http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/AGOSTO/05/DECRETO %201480 %20DEL %205 %20DE %20AGOSTO %20DE %202014.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/AGOSTO/05/DECRETO%201480%20DEL%205%20DE%20AGOSTO%20DE%202014.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Gran encuesta integrada de hogares 2009-2017*. Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2013). *Censo Nacional Agropecuario (CNA)*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2013). *Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT)*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2014). *Cuenta Satélite de Economía del Cuidado. Fase II: Cuenta de producción y generación del ingreso del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2017). *Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT)*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Contribuciones de política sobre prevención del embarazo en la niñez y la adolescencia en Colombia – Avances y Desafíos*. Bogotá.
- Ley 985 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas u normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial No. 46.015 de 29 de agosto de 2005
- Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial 48096 de junio 10 de 2011.
- Ley 1719 de 2014, por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia

sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial No. 49.186 de 18 de junio de 2014.

Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015.

Profamilia, Ministerio de Salud. (2005). *Encuesta nacional de demografía y salud (ENDS) 2005*. Bogotá.

Profamilia, Ministerio de Salud. (2010). *Encuesta nacional de demografía y salud (ENDS) 2010*. Bogotá.

Profamilia, Ministerio de Salud. (2015). *Encuesta nacional de demografía y salud (ENDS) 2015*. Bogotá.

SINERGIA. (2014). *Evaluación de procesos de la implementación de la estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años en una muestra de los municipios piloto*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin>:

SISMA Mujer. (2018). *Representación de mujeres en el congreso 2018-2022*. Recuperado de [https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/03/16-03-18-Mujeres-en-las-elecciones-de-Congreso-2018-2022\\_ACT3.pdf](https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/03/16-03-18-Mujeres-en-las-elecciones-de-Congreso-2018-2022_ACT3.pdf)

Unidad para las Víctimas (UARIV). (2009). *Registro Único de Víctimas*. Bogotá: Gobierno de Colombia

## CAPACIDADES DEL INDIVIDUO

### Capítulo 9

## Cultura: forjando un nuevo país

### Resumen ejecutivo

En el periodo de gobierno 2010-2018 el país logró avances en cuanto a una mayor consolidación de las actividades culturales y en la recuperación y preservación del patrimonio cultural de la nación.

Uno de los principales avances es el Plan Nacional de Lectura y Escritura (PNLE): *Leer es mi cuento*, que comprende diferentes estrategias orientadas a mejorar los hábitos de lectura y que ha logrado aumentar significativamente el promedio de libros leídos al año.

Como complemento, la actividad cultural municipal se ha visto fortalecida con la entrega de obras de infraestructura cultural, entre ellas bibliotecas, casas de cultura, escuelas de música, teatros, salones de danza y música. Además, la actividad cultural aumentó a partir de estrategias emprendimientos culturales y de estímulos para la financiación de proyectos en diferentes líneas o áreas como artes visuales, danza, literatura, música, primera infancia, teatro y circo, entre otras manifestaciones.

Con la implementación del Plan Nacional de Música para la Convivencia (PNMC) se fortalecieron escuelas de música, se entregaron dotaciones de instrumentos musicales beneficiando a niños y jóvenes con procesos de formación en prácticas musicales.

En cuanto a la valoración del patrimonio cultural material, entre 2010 y 2018 se incrementó el número de bienes declarados como Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional (BICNAL) y se incluyeron en la lista de patrimonio mundial de la UNESCO, el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (2011) y el Sistema Vial Andino de Qhapaq Ñan (2014). Adicionalmente, y con el fin de preservar y asegurar la apropiación y salvaguardia del patrimonio cultural de la nación, se crearon tres nuevas escuelas taller que ofrecen programas de formación cualificada en oficios asociados a su gestión, protección y salvaguardia. En el sector de la cinematografía se lograron

avances importantes en cuanto a estrenos de películas nacionales, y el rodaje de películas extranjeras en Colombia.

Durante el periodo 2018-2022 se recomienda continuar con el Plan Nacional de Lectura y Escritura: Leer es mi cuento, focalizando sus estrategias en zonas rurales y las más apartadas. Para la conservación y recuperación del patrimonio, se sugiere la estructuración de proyectos con asociaciones público privadas para la recuperación de los centros históricos. Con el fin de llevar formación en artes y oficios a los lugares del país que lo requieren, se recomienda fortalecer el Programa de Escuelas Taller, así como de fortalecer el plan de artes y la actividad cultural de los municipios con menores recursos propios, aquellos que no han participado del programa nacional de concertación y los priorizados por el posconflicto.

**Palabras clave:** cultura, bibliotecas, lectura, patrimonio, emprendimiento cultural.

## 1 Introducción

La cultura ha pasado de ser entendida como un bien de consumo suntuario, a considerársele como un factor clave del desarrollo social y económico que contribuye profundamente al disfrute y desarrollo de las capacidades individuales, al bienestar de la sociedad y a la cohesión social. Con base en ese cambio de concepción en los últimos dos gobiernos se han logrado avances en cuanto a una mayor consolidación de las actividades culturales; la recuperación y preservación del patrimonio cultural de la nación y de una notable gestión de los territorios en la promoción de actividades culturales. Uno de los logros más destacados de 2010-2018 ha sido elevar los niveles de lectura de la población, todo gracias a una estrategia que involucra grandes inversiones en bibliotecas y dotación de libros.

El presente documento *Cultura para un nuevo país* está organizado en tres secciones; en cada una de ellas se trata la relación entre los hábitos de lectura, con el acceso y el disfrute de los bienes y servicios culturales, la conservación y apropiación del patrimonio, el emprendimiento cultural y la gestión de los territorios en cultura. La primera sección contiene un diagnóstico de los cuellos de botella encontrados en 2009.; la segunda muestra los principales logros y los instrumentos de política del Gobierno nacional entre 2010 y 2018, en tanto que la tercera brinda unas recomendaciones de política para el periodo 2018-2022.

## 2 Diagnóstico

### 2.1 Bajos niveles de lectura

En 2010, los niveles de lectura permanecían muy por debajo en comparación con otros países de América Latina. Entre los resultados de la Encuesta de Consumo Cultural (ECC), la población de 12 años y más leía, en promedio, 2,2 libros por año, muy por debajo del promedio de países como Chile y Argentina que registraban promedios de 5,4 y 4,6 respectivamente (CERLAC 2012)<sup>225</sup>. Entre la población lectora<sup>226</sup> el promedio de libros leído al año era de 4,1. Además, solamente el 55,3 % de los colombianos de 12 años y más que saben leer y escribir leían un libro al año.

<sup>225</sup> Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe.

<sup>226</sup> Población lectora hace referencia a las personas de doce años o más que saben leer y escribir y que, además, señalan haber leído libros en los doce meses previos a la aplicación de las encuestas.



Uno de los principales medios de acceso a los libros son las bibliotecas. Sin embargo, en 2010, el número de bibliotecas en el país continuaba siendo insuficiente en comparación con otros países. Por cada 100.000 habitantes, existían 2,96 bibliotecas en promedio, cifra que estaba por debajo de países como México (6,9 en 2007) y España (10,4 en 2012). Además, del total de bibliotecas existentes en ese momento, solamente 539 se beneficiaban con programas de conectividad, es decir, el 60 % aún no contaban con acceso a Internet.

## 2.2 Bajo nivel de inversión en la conservación del patrimonio cultural

En 2010, de los 1.049 bienes declarados como Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional (BICNAL), solamente 119 habían sido intervenidos para atender el alto grado de deterioro que presentaban. Por tanto, el patrimonio cultural inmueble<sup>227</sup> se encontraba en alto riesgo de deterioro dados los altos costos presupuestales para su protección, conservación y mejoramiento.

## 2.3 Insuficiente infraestructura para el desarrollo de actividades culturales y debilidad en la gestión cultural territorial

En 2010 el 25 % de los municipios no contaban con casas de la cultura y de las 823 existentes, solamente el 15 % disponían de las nuevas tecnologías de la información (internet y/o computadores). En general, la mayor parte de los municipios carecían de una infraestructura cultural adecuada, como casas de cultura, escuelas de música, teatros o auditorios para el disfrute de las artes; por ello las prácticas artísticas y culturales se daban en espacios diseñados para otros fines e incluso en espacios al aire libre.

En 2010, el Sistema Nacional de Cultura (SNCu) lo conformaban 36 instituciones departamentales y distritales de cultura, 231 del nivel municipal, 823 casas de cultura y 14 fondos mixtos de cultura, entre otros. En cuanto a los espacios de participación mediante los Consejos Territoriales de Cultura, se reportaba la existencia 10 nacionales, 153 departamentales y distritales y 651 municipales. Sin embargo, la articulación entre las diferentes instancias del SNCu era débil en sus procesos de gestión y con bajos resultados en la implementación de las políticas culturales. Además, la inclusión del componente cultural en los planes de desarrollo, tanto departamental como municipal, era mínimo.

En relación con la producción cinematográfica, el promedio de largometrajes de producción o coproducción nacional estrenados comercialmente en el país era de 10 al año. Estos largometrajes contaron con la asistencia de 1.231.751 espectadores. En relación con otras actividades culturales, en 2010 solo se tenía el plan nacional de música y plan nacional de lectura y bibliotecas, y no se tenían planes para otras disciplinas como danzas, teatro y circo.

# 3 Lo construido entre 2010 y 2018

## 3.1 Aumento de los hábitos de lectura de la población

Uno de los logros más importantes entre 2010–2017 fue mejorar los hábitos de lectura de los colombianos. De acuerdo con las encuestas del DANE<sup>228</sup>, el promedio de libros leídos por la población lectora de 12 años y más en las cabeceras municipales, pasó de 4,2 en 2010 a 5,4 en 2017. Ese promedio también fue superior teniendo en cuenta toda la población de 12 y más años pues subió a 2,9 libros en 2017 en comparación con el promedio de 2,2 libros en 2010. Para los niños de 5 a 11 años se destaca el incremento

<sup>227</sup> El patrimonio cultural inmueble hace referencia a los lugares, sitios, edificaciones, obras de ingeniería, centros industriales, conjuntos arquitectónicos, zonas típicas y monumentos de interés o valor relevante desde el punto de vista arquitectónico, arqueológico, histórico, artístico o científico, reconocidos y registrados como tales.

<sup>228</sup> Encuestas de Consumo Cultural (ECC), 2010-2016 y Encuesta Nacional de Lectura y Escritura (ENLEC), 2017.

del porcentaje de lectores en las cabeceras municipales, que pasó de 61,3 % al 77,4 % entre 2010 y 2017, con un promedio de 5,1 libros leídos entre los niños lectores y de 3,8 para todos los niños en ese rango de edad.

Los resultados mencionados son producto del fortalecimiento del Plan Nacional de Lectura y Escritura: *Leer es mi cuento*, cuyo objetivo principal es impulsar los hábitos de lectura; este Plan ha contado con mayores recursos de inversión y alianzas institucionales, lo cual ha permitido la construcción de bibliotecas públicas en los lugares más pobres de Colombia, el aumento de la oferta y el acceso a los libros en espacios no convencionales, el incremento y actualización de las colecciones en las bibliotecas públicas y su conexión de manera eficiente a internet.

En este sentido, se entregaron 185 nuevas bibliotecas públicas y 2 biblioestaciones<sup>229</sup> en 29 departamentos del país y se rehabilitaron 22 bibliotecas<sup>230</sup> ya existentes. A lo anterior se suma que, en 2017, se adquirieron e instalaron 20 bibliotecas públicas móviles en igual número de Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), contribuyendo así al proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC a la vida civil.

En cuanto a dotación de libros, el Ministerio de Cultura adquirió y produjo 18,1<sup>231</sup> millones de libros que fueron entregados a las 1.464 bibliotecas públicas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas (RNBP), a los hogares del ICBF, a los hogares de la Red Unidos y a los beneficiarios de las viviendas de interés prioritario del Gobierno nacional, entre otros. Además, a 2018, 1.321 bibliotecas de la Red —el 90,2 % del total— cuentan con servicio de conectividad y un total de 1.510 bibliotecarios han sido formados en competencias TIC para el diseño, prestación y divulgación de servicios.

### 3.2 Mayor acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales y fortalecimiento de los programas de música y artes

En el sector, uno de los principales logros de este gobierno ha sido el mayor disfrute de bienes culturales a través del fortalecimiento de la formación artística y de los planes y programas en música, artes y danzas. En el marco del Plan Nacional de Música para la Convivencia, entre 2010 y 2017 se han fortalecido 855 escuelas de música, se han entregado 276 dotaciones de instrumentos musicales y anualmente se han formado en prácticas musicales más de 133.000 niños y jóvenes.

En cuanto al desarrollo de la cinematografía colombiana, se evidencian importantes avances gracias a las leyes 814 de 2003<sup>232</sup> y 1556 de 2012<sup>233</sup>. En el periodo 2010-2018 se han estrenado un total de 224 películas nacionales<sup>234</sup>, 44 de las cuales, en 2017, año en el cual hubo el número más alto de estrenos nacionales en el país. Esos estrenos acercaron a las salas de cine del país a 24 millones de espectadores; la cifra récord se presentó el año 2016 con 4,8 millones de espectadores. Así mismo, gracias a los incentivos creados por la Ley 1556 de 2012, entre 2013 y marzo de 2018 se han rodado 30 películas extranjeras en Colombia.

<sup>229</sup> Las biblioestaciones son pequeñas bibliotecas públicas con servicio de préstamo de libros y recomendación de lecturas que se encuentran en el Sistema TransMilenio.

<sup>230</sup> Al finalizar el periodo presidencial se habrán entregado 210 bibliotecas nuevas.

<sup>231</sup> Corte a marzo 2018.

<sup>232</sup> Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia.

<sup>233</sup> La Ley 1556 de 2012, por la cual se fomenta el territorio nacional como escenario para el rodaje de obras cinematográficas, ofrece los incentivos en dos frentes: un 40 % del total de los gastos en preproducción, producción, posproducción, servicios artísticos, técnicos, y un 20 % en gastos logísticos como hotelería, alimentación y transporte. Estos recursos se pagan a través del Fondo Fílmico Colombia (FFC), creado por la ley en 2012 con recursos del Presupuesto General de la Nación.

<sup>234</sup> Esta cifra corresponde al 77 % de los estrenos efectuados desde la creación de la Ley 814 de 2003.

Finalmente, pueden mencionarse diferentes reconocimientos que en el contexto internacional ha merecido el cine colombiano y que han sido resultado de la política pública en cinematografía. La película *La tierra y la sombra* recibió la Cámara de Oro a mejor ópera prima del Festival de Cannes 2015; *El abrazo de la serpiente*, dirigida por Ciro Guerra, fue nominada a los Premios Óscar en la categoría de mejor película extranjera. En 2017, en la 39.ª edición del Festival Internacional de Cortometrajes Clermont-Ferrand, el principal festival de cortometrajes del mundo, el país fue invitado de honor.

Una de las líneas del Plan Nacional de Artes, y que en estos últimos 8 años ha tomado gran impulso, es el Plan Nacional de Danza, el cual se implementa a través de los componentes de Dotación e infraestructura, Formación, Creación y producción. En términos de dotación e infraestructura, en el periodo se invirtieron \$ 3.737 millones para la dotación de 75 salas de danza y \$ 400 millones para dotación de vestuarios, acciones que han permitido ampliar su cobertura, al pasar de 300 niños y jóvenes beneficiados en el 2010 a 26.000 niños en 2017. En los procesos de formación, a partir de 2014 se inició el proceso de creación de contenidos para la cualificación de los docentes encargados de los procesos de formación municipal, lo cual otorgó la cualificación de más de 15.000 cultores<sup>235</sup> y formadores de las diferentes regiones del país en los ámbitos de la Pedagogía, la Creación y la Gestión. En el ámbito internacional, el país fue sede de la 1ª Bienal Internacional de Danza, celebrada durante el año 2013 en Cali, evento que contó con la participación de 27 compañías nacionales e internacionales<sup>236</sup>.

### 3.3 Mayor conservación y apropiación del patrimonio cultural

Los procesos de valoración, conservación y sostenibilidad del patrimonio cultural de la Nación se han fortalecido en los últimos dos gobiernos. En primer lugar, debe mencionarse que a la lista de los 1.067 Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional (BICNAL) que conformaban el patrimonio material de la Nación en 2009, se suma la declaratoria de 39 bienes más en este periodo (tabla 1).

<sup>235</sup> Cultores hace referencia a los gestores culturales en el territorio

<sup>236</sup> México, Cuba, Argentina, Corea, China, Estados Unidos, Canadá, España y Colombia.

Tabla 16. Bienes declarados de interés cultural, entre 2010 y 2018

Año	Nombre del bien	Municipio	Departamento
2010	Sala de Conciertos Luis Ángel Arango	Bogotá	Bogotá D.C.
2011	Sanatorio de Agua de Dios	Agua de Dios	Cundinamarca
	Casa Luis Antonio Robles	Riohacha	La Guajira
	Sanatorio de Contratación	Contratación	Santander
	Catedral Nuestra Señora del Socorro	Socorro	Santander
	Museo Rayo	Roldanillo	Valle del Cauca
	Casa Abadía Méndez	Bogotá	Bogotá D.C.
2012	Teatro Primero de Mayo	Andagoya	Chocó
	Sitio Sagrado Jaba Yañiwashkaka	Dibulla	La Guajira
	Colección de obras de Fernando Botero	Bogotá, Cartagena y Medellín	Bogotá D.C. Bolívar y Antioquia
	Basílica Menor del Voto Nacional	Bogotá	Bogotá, D. C.
2013	Casa de Policarpa Salavarrieta	Guaduas	Cundinamarca
	Tramo del Qhapaq Ñan, o Sistema Vial Andino	Varios municipios	Nariño
	Campus Universitario de la Universidad de Antioquia	Medellín	Antioquia
	Edificio San Ignacio	Medellín	Antioquia
	Iglesia y Claustro de San Ignacio	Medellín	Antioquia
	Plazuela de San Ignacio	Medellín	Antioquia
2014	Edificio Avianca	Bogotá	Bogotá D.C.
2015	Puente sobre el río Ovejas	Caldono	Cauca
	Puente sobre el río Pescador	Caldono	Cauca
	Puente sobre el río Piendamó	Piendamó	Cauca
	Puente del Humilladero	Popayán	Cauca
	Puente viejo sobre el río Cauca	Popayán	Cauca
	Puente sobre el río Cauca en la vía entre Popayán y Coconuco	Popayán - Puracé	Cauca
	Puente real sobre el río Quilcacé	Rosas - Sotará - Timbío	Cauca
	Puente Los Libertadores	Santander de Quilichao	Cauca
	Puente sobre el río Timbío	Timbío	Cauca
	Puente sobre el río Cofre	Totoró	Cauca
	Puente sobre la quebrada La Victoria	Totoró	Cauca
	Santa María La Antigua del Darién	Unguía	Chocó
	Puente de los arcos sobre el río Juanambú	Arboleda (Berruecos) - Buesaco	Nariño
	Puente El Socorro sobre el río Juanambú	Arboleda (Berruecos) - Buesaco	Nariño
	Puente La Libertad sobre el río Guadalajara	Buga	Valle del Cauca
2016	Puente sobre el río Sonso	Buga - Guacarí	Valle del Cauca
	Puente sobre la quebrada Popurrinas	Ginebra	Valle del Cauca
	Conjunto de inmuebles denominados claustros A y B de la Enseñanza e iglesia de Nuestra Señora del Pilar	Bogotá	Bogotá D.C.
	Centro Histórico de Sincelejo	Sincelejo	Sucre
	Centro Histórico de Marsella	Marsella	Risaralda

Fuente: Ministerio de Cultura

De esta forma, a la fecha existen 1.106 BICNAL declarados, de los cuales en el periodo se han intervenido 48 con obras de mantenimiento, mejoramiento y restauración. Se destacan las restauraciones del Teatro Colón en Bogotá, la Casa Museo Policarpa Salavarrieta en Guaduas, la Basílica y el Claustro de Monguí en Boyacá, las cuatro capillas Paeces en Cauca, el Museo de Arte Colonial en Bogotá y la Casa Zea en Medellín, así como los proyectos de mejoramiento de espacios públicos en centros históricos como Buga (Valle del Cauca), Mompox (Bolívar), Plaza de Pamplona (Norte de Santander) y San Nicolás de Tolentino en Barranquilla (Atlántico).

Tabla 17. Planes Especiales de Manejo y Protección de Centros Históricos, 2010-2018.

Centros históricos	Año de aprobación
Santa Cruz de Lorica	2010
Tenjo	2010
Guadalajara de Buga	2010
Tunja	2012
San Juan de Pasto	2012
Villa del Rosario	2012
Pore	2014
Valledupar	2014
Abejorral	2015
Iza	2015
Zipaquirá	2015
Playa de Belén	2015
Barichara	2015
San Gil	2015
Santiago de Cali, La Merced	2015
Salamina	2017
Jericó	2018

Fuente: Ministerio de Cultura - Dirección de Patrimonio.

Uno de los instrumentos que garantizan la conservación de estos BIC es la formulación de su Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP). Del total de los 1.106 bienes declarados, actualmente 33 cuentan con PEMP, de los cuales 17 fueron formulados entre 2010 y 2018 para la recuperación y conservación de igual número de centros históricos<sup>237</sup>, de acuerdo con lo propuesto en el Documento CONPES 3658 de 2010: *Lineamientos de Política para la Recuperación de los Centros Históricos de Colombia* (Tabla 2).

En 2014 se aprobó el Documento CONPES 3803: *Política para la Preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCC)*, cuyo objetivo es garantizar la preservación de su valor universal excepcional y mejorar las condiciones para la sostenibilidad ambiental, cultural, social y económica del PCC. Para ello se busca fortalecer la apropiación del patrimonio cultural y articularlo al desarrollo social y económico, así como los procesos de ordenamiento territorial, la gestión del riesgo y las acciones para impulsar la sostenibilidad de la caficultura, como el mejoramiento de la red vial de los municipios que hacen parte del PCC.

<sup>237</sup> El número total de centros históricos del país es de 44.

Tabla 18. Listado de manifestaciones declaradas como patrimonio cultural inmaterial, 2010-2018.

Manifestaciones
Carnaval de Negros y Blancos de Pasto (Nariño)
Procesiones de Semana Santa de Popayán (Cauca)
Cuadrillas de San Martín, que se desarrollan en el municipio de San Martín (Meta)
Carnaval de Riosucio (Caldas)
Fiestas de San Francisco de Asís, o San Pacho, en Quibdó (Chocó)
Encuentro Nacional de Bandas Musicales de Paipa (Boyacá)
Proceso de formar y vivir como nükak baka (gente verdadera)
Tradición de celebrar a los ahijados con macetas de alfeñique en la ciudad de Santiago de Cali
Bëtschnaté o Día Grande de la tradición camëntsá
Cuadros vivos de Galeras (Sucre)
Cantos de trabajo de Llano
Música vallenata tradicional del Caribe colombiano
Gualíes, alabaos y levantamientos de tumba, ritos mortuorios de las comunidades afro del municipio del Medio San Juan (Chocó)
Manifestación cultural silletera del territorio de Santa Elena, de los municipios de Medellín, Guarne, Envigado y Rionegro (Antioquia)
Carnaval de Barranquilla
Saberes asociados a la partería afro del Pacífico
Sistema de conocimiento ancestral de los pueblos arhuaco, kankuamo, kogui y wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta

Fuente: Ministerio de Cultura - Dirección de Patrimonio.

Desde el 2010, se lograron avances importantes en cuanto a la declaratoria de nuevos sitios y nuevas manifestaciones en los listados de la Unesco. Dos sitios fueron declarados patrimonio mundial por esa organización —en 2011, el PCC y en 2014 el Sistema Vial Andino<sup>238</sup>—, lo que deja al país con 8 lugares declarados<sup>239</sup>.

<sup>238</sup> Infraestructura preinca conformada por caminos y sitios culturales de 6 países: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

<sup>239</sup> Los 6 sitios que ya habían sido declarados previamente son: 1) el santuario de fauna y flora de Malpelo; 2) el parque arqueológico nacional de Tierradentro; 3) el parque arqueológico de San Agustín; 4) el centro histórico de Santa Cruz de Mompox; 5) el parque nacional de los Katios; 6) el puerto, fortalezas y conjunto monumental de Cartagena.

En cuanto a las manifestaciones que conforman el patrimonio cultural inmaterial<sup>240</sup>, entre 2010 y 2018 ingresaron 17 manifestaciones a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) nacional, que cuentan con su respectivo Plan Especial de Salvaguardia - PES<sup>241</sup> (Tabla 3).

Actualmente, 10 de estas manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial han sido incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la Unesco, de las cuales 6 se incluyeron entre 2010 y 2017 (Tabla 4).

Tabla 19 .Manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial en la LRPCIH de la Unesco

Manifestación	Año
Cantos de trabajo de llano colombo-venezolano	2017
Vallenato, música tradicional de la región del Magdalena Grande	2015
Música de marimba y cantos y bailes tradicionales de la región colombiana del Pacífico Sur y de la provincia ecuatoriana de Esmeraldas	2015
Fiesta de San Francisco de Asís en Quibdó	2012
Conocimientos tradicionales de los chamanes jaguares de Yuruparí	2012
Sistema normativo de los wayuus, aplicado por el pütchipü'üi ("palabrero")	2010
Carnaval de Negros y Blancos	2009
Procesiones de Semana Santa de Popayán	2009
Carnaval de Barranquilla	2008
Espacio cultural de Palenque de San Basilio	2008

Fuente: Ministerio de Cultura - Dirección de Patrimonio.

Como una herramienta eficaz para asegurar la apropiación y salvaguardia del patrimonio cultural de la nación se viene implementando el programa Escuelas Taller de Colombia, que brinda procesos de formación cualificada en oficios asociados a la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural mediante la valoración y recuperación de las técnicas tradicionales. Sus acciones priorizan la participación de jóvenes entre los 16 y 25 años en condición de alta vulnerabilidad —en condiciones de pobreza, afectados por el conflicto armado, discapacitados, desmovilizados y víctimas de la violencia—. Entre 2010 y 2017 se crearon 3 nuevas escuelas en Buenaventura, Cali y Tumaco y se han fortalecido las 8 restantes. Esta iniciativa ha permitido, entre 2010 y 2017, la formación de 20.310 jóvenes en las 11 escuelas<sup>242</sup>.

En cuanto a patrimonio sumergido, en 2017 se promulgó la Ley 1675 de Patrimonio Sumergido, posteriormente reglamentada mediante el Decreto 1080 de 2015, el cual desarrolla los lineamientos y

<sup>240</sup> El patrimonio cultural inmaterial está constituido por diversas manifestaciones: Lenguas y tradición oral; Organización social; Conocimientos tradicionales sobre la naturaleza y el universo; Medicina tradicional; Producción tradicional; Técnicas y tradiciones asociadas a la fabricación de objetos artesanales; Artes populares; Actos festivos y lúdicos; Eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo; Conocimientos y técnicas tradicionales asociadas al hábitat; Cultura culinaria y Patrimonio cultural inmaterial asociado a los espacios culturales.

<sup>241</sup> Los Planes Especiales de Salvaguardia – PES, son acuerdos sociales y administrativos concebidos como un instrumento de gestión del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, mediante los cuales se establecen lineamientos y acciones encaminados a garantizar la salvaguardia de las manifestaciones.

<sup>242</sup> Barichara, Bogotá, Boyacá, Buenaventura, Cali, Caldas, Cartagena, Quibdó, Mompox, Popayán y Tumaco.



procedimientos sobre la exploración, protección y difusión del patrimonio sumergido en Colombia. Dentro este marco legal el país logró el más grande hallazgo arqueológico submarino de la humanidad: el Galeón San José.

### 3.4 Más desarrollo del emprendimiento cultural y más gestión de los territorios

La consolidación del emprendimiento cultural como estrategia para fortalecer la paz y el desarrollo económico del país ha presentado importantes avances entre 2010 y 2017 a partir de la implementación de diferentes iniciativas. En 2010 se aprobó el Documento CONPES 3659: *Política Nacional para la Promoción de las Industrias Culturales en Colombia*, cuyo objetivo se orienta a aprovechar el potencial competitivo de las industrias culturales, aumentar su participación en la generación del ingreso y el empleo, y alcanzar elevados niveles de productividad<sup>243</sup>. Con el Programa *Emprende cultura: cultura para la prosperidad* se hizo entrega de un capital semilla y capital intelectual a 300 emprendedores por un valor aproximado de \$ 6.000 millones. A través de la creación de líneas de crédito, cubrimiento de garantías y fomento a los emprendedores, se han apoyado 481 iniciativas de las industrias culturales y creativas que han contado con recursos por \$ 19.360 millones.

También mediante el Programa Nacional de Estímulos —iniciativa del Ministerio de Cultura para entregar becas, pasantías, premios nacionales, reconocimientos o residencias artísticas a los artistas, creadores, investigadores y gestores culturales colombianos— se ofertaron 1.026 convocatorias en el periodo 2010-2017, las cuales muestran un aumento significativo del 390 % en relación con las 263 convocatorias presentadas en el periodo 2002-2010. Ese incremento responde a la demanda en nuevas líneas o áreas como archivos, artes visuales, danza, literatura, música, primera infancia, teatro y circo, comunicaciones —televisión, radio y cultura digital—, cinematografía, e iniciativas de memoria, entre otras. Igualmente, en dichas convocatorias se presentó un incremento del 691 % en el número de participantes, al pasar de 7.985 entre 2002-2010 a 55.168 entre 2010-2018. En cuanto el número de estímulos otorgados, entre 2010-2018 se entregaron 4.392 estímulos, lo que representa un incremento del 409 %<sup>244</sup>.

De otra parte, se ha puesto en funcionamiento el Programa Nacional de Concertación Cultural que se implementa mediante convocatoria pública anual, para apoyar financieramente proyectos que desarrollen procesos artísticos o culturales, y que contribuyan a brindar espacios de encuentro y convivencia en sus comunidades. Estos proyectos los presentan personas jurídicas del sector público como gobernaciones, alcaldías y entidades públicas de carácter cultural, cabildos, resguardos y asociaciones indígenas, consejos comunitarios de comunidades negras y personas jurídicas sin ánimo de lucro del sector privado cuyo objeto social incluya actividades culturales. Con el programa en el periodo 2011-2018, se apoyaron 13.656 proyectos y actividades culturales en todo el país, con una financiación de \$ 502.880 millones<sup>245</sup>. Los departamentos donde se han aprobado más proyectos son Antioquia con 885, Valle del Cauca con 814, Bogotá con 730, Cauca con 652, y Bolívar con 619 proyectos.

<sup>243</sup> Para lograrlos se incluyeron los siguientes componentes: Promoción de la circulación de bienes y servicios, Incremento del acceso a los mecanismos de financiamiento, Apoyo a las iniciativas locales para el desarrollo de industrias culturales.

<sup>244</sup> Su inversión corresponde a un total de \$ 103.000 millones aproximadamente, monto que reflejan incremento del 384 % respecto del periodo anterior.

<sup>245</sup> De los 13.656 proyectos, 12.852 se focalizaron en población vulnerable, en diferentes líneas de acción: Fomento a la lectura y la escritura (660 proyectos); Festivales, Carnavales, Ferias, Encuentros (4.832 proyectos); Programación espacios culturales (1.618 proyectos); Programas formación artística y cultural (3.909 proyectos); Emprendimiento cultural (178 proyectos); Circulación artística a escala nacional (282 proyectos); Fortalecimiento cultural grupos étnicos (1.048 proyectos); Oportunidades culturales para personas con discapacidad (325 proyectos).

Los logros mencionados han sido posibles gracias a la oferta institucional desde el Gobierno central y al fortalecimiento de la gestión territorial a partir de la consolidación del SNCu<sup>246</sup>. En tal sentido, en este tiempo se ha logrado llegar a un número mayor de municipios; mientras que en el año 2010 se contaba con una cobertura del 27 % (304) de los municipios, en 2017 y 2018 la asesoría llega a 1.031 municipios (94 %) de los 1.101 del país y a los 32 departamentos.

Como resultado de esa labor se cuenta con 1.031 instancias municipales y 32 departamentales cualificadas en los diferentes componentes, propios del SNCu. En el componente de espacios de participación del sector, al año 2017 se evidencia la conformación de 10 consejos nacionales, 288 consejos departamentales, 54 consejos distritales y 1.008 consejos municipales. De igual forma, a partir de la asistencia técnica a las entidades territoriales en procesos de planificación para la formulación e inclusión del componente cultural en Planes de Desarrollo Territoriales del periodo 2016-2019 se encuentra que todas las entidades territoriales asesoradas incluyeron metas para el sector en sus respectivos PDT. En lo relacionado con los procesos de formación para fortalecer la cualificación de los gestores culturales, artistas y representantes de la institucionalidad cultural territorial, entre 2010 y 2017 se han formado 2.799 personas provenientes de 381 municipios, en cursos y diplomados dirigidos al conocimiento y el acceso a fuentes de financiación, la formulación de proyectos y la comprensión de la legislación cultural.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

Uno de los principales logros de los últimos dos gobiernos es el aumento de los niveles de lectura, que se obtuvo al hacer las inversiones en bibliotecas, conectividad y mayor dotación de libros. En esa medida, es necesario continuar con el Plan Nacional de Lectura y Escritura: *Leer es mi cuento*, focalizando sus estrategias en zonas rurales y las más apartadas. Para ello, se sugiere implementar la estrategia de las Bibliotecas Públicas Móviles (BPM)<sup>247</sup> en las áreas señaladas.

En cuanto a la conservación y recuperación del patrimonio, se sugiere la estructuración de proyectos con asociaciones público-privadas para la recuperación de los centros históricos. En tal sentido, se aconseja promover acciones de revitalización, como focalizar la intervención para recuperar los espacios públicos de mayor visibilidad y reconocimiento, así como impulso a acciones complementarias de carácter social y económico que detonen procesos de dinamización de las actividades del centro y logren involucrar, en su mejoramiento, la participación de diferentes instancias gubernamentales, del sector privado y la población civil<sup>248</sup>.

Adicionalmente, se sugiere continuar con la formulación de Planes Especiales de Manejo y Protección – PEMP y de Planes Especiales de Salvaguardia – PES para los bienes y manifestaciones que aún no cuentan con ellos.

Con el fin de llevar formación en artes y oficios a los lugares del país que lo requieren, se recomienda fortalecer el Programa de Escuelas Taller, para asegurar la continuación de las 11 escuelas existentes y de posicionar el modelo pedagógico “aprender haciendo” en otros sectores y crear satélites formativos por escuela en cada región.

<sup>246</sup> Este Sistema en los últimos 8 años ha contado con el acompañamiento y asistencia técnica del Ministerio de Cultura en procesos de desarrollo institucional, planificación, financiación, formación e información, componentes que fortalecen la gestión cultural territorial.

<sup>247</sup> Esta estrategia se ha llevado a 20 municipios de 13 departamentos, que hacen parte del total de 170 priorizados por el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

<sup>248</sup> En particular, se recomienda continuar con el desarrollo de acciones para frenar el deterioro y recuperar lugares como el parque Gran colombiano en Villa del Rosario, Norte de Santander, la protección de la capilla de las Mercedes, del municipio de Salamina, Caldas y la construcción del Taller de Escenografía para el Teatro Colón, en Estación de la Sabana, Bogotá.

En este sentido, se recomienda revisar la viabilidad de crear dos escuelas nuevas como proyecto piloto en las regiones del Paisaje Cultural Cafetero, con sede en Armenia y en el Suroccidente del país, con sede en Pasto, lideradas por el Programa Nacional Escuelas Taller del Ministerio de Cultura a través del trabajo intersectorial para su puesta en marcha.

En relación con el plan de artes, se recomienda fortalecer la actividad cultural de los municipios con menores recursos propios, aquellos que no han participado del programa nacional de concertación y los priorizados por el posconflicto, con fuentes especiales que les garanticen recursos para cofinanciar la formación artística de niños y jóvenes en escuelas de música, danza y artes; la formación de los maestros y el apoyo a los artistas locales para la creación y producción de obras artísticas y su circulación por el territorio.

En emprendimiento, se propone definir modelos de acceso a créditos blandos y formas innovadoras de respaldo de ellos, para los emprendedores artísticos y para los músicos de manera que puedan adquirir instrumentos musicales, materiales de trabajo de mejor calidad y montaje de empresas, y obras artísticas, así como un fondo de becas para estudios en el exterior para mejorar su desempeño tanto artístico como empresarial.

En formación se recomienda avanzar en el reconocimiento los saberes obtenidos a lo largo de la vida y los modelos de formación artística no convencionales para permitir la certificación de los maestros de las artes y los oficios y garantizar su reconocimiento social y pedagógico, así como de fortalecer los programas de becas de estudio para el perfeccionamiento de artistas en el país y en el exterior.

En cuanto a financiación, se propone fortalecer el seguimiento, monitoreo y control de la contribución parafiscal de espectáculos públicos a través de la gestión y trámite de modificación de la ley 1493 de 2011<sup>249</sup>, donde se incluya la destinación del 6 % del recaudo anual de esta renta parafiscal para garantizar la ejecución de estas acciones.<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones

<sup>250</sup> Los recursos se presupuestarán en los gastos de funcionamiento del Ministerio de Cultura.

## 5 Referencias

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá D. C., Colombia: DNP.

DNP. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases %20Plan %20Nacional %20de %20Desarrollo %202014-2018.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf).

DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Bogotá D. C., Colombia: DNP.

## CAPACIDADES DEL INDIVIDUO

### Capítulo 10

# Transición hacia la paz: dejando la guerra atrás

## Resumen ejecutivo

El conflicto armado interno impactó significativamente las capacidades de muchos colombianos. Víctimas, excombatientes y comunidades de las zonas afectadas por el conflicto vieron fuertemente limitadas las oportunidades para su desarrollo humano y, en consecuencia, sus capacidades para contribuir al crecimiento de sus territorios.

Al 2009, el país contaba con una Política de Víctimas que se enfocaba principalmente en la población desplazada. De ahí que el número registrado de estas fuera bajo y que las medidas para atender a esta población no fueran integrales. Así mismo, si bien existía un proceso de reincorporación para excombatientes en marcha y un sistema de justicia transicional, estos no contaban con una institucionalidad lo suficientemente robusta para soportarlos.

Desde 2010, el Gobierno nacional impulsó un proceso de justicia transicional, con la expedición e implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; la creación de una nueva institucionalidad para integrar las acciones en materia de atención a víctimas que estaban dispersas; el fortalecimiento de los mecanismos para la reintegración de excombatientes y los avances en la política de control de cultivos de uso ilícito, entre otros los logros significativos conseguidos.

Para construir sobre lo construido, se recomienda al próximo Gobierno fortalecer el cambio de enfoque que se dio en este periodo, para que se continúe superando la mirada asistencial a las poblaciones afectadas y se atiendan en perspectiva de recuperar sus capacidades como sujetos de derechos, agentes de su propio desarrollo humano y como constructores del desarrollo territorial.

**Palabras clave:** justicia transicional, víctimas del conflicto armado, restitución de tierras, memoria, desarme, desmovilización, reintegración, reincorporación, sustitución de cultivos de uso ilícito, paz, capacidades individuales, desarrollo humano, desarrollo territorial.

## 1 Introducción

Los procesos transicionales abarcan diversos mecanismos utilizados por los Estados para superar conflictos armados y enfrentar las consecuencias de las masivas violaciones de derechos humanos en las capacidades de los individuos y en la sociedad. También buscan la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, e implican adoptar reformas institucionales y garantías de no repetición.

Esta sección presenta la situación de algunos aspectos del proceso transicional colombiano que a 2009 tenía sus primeros desarrollos con la implementación de la Ley 975 de 2005, y se ejecutaba aún en medio del conflicto armado. Posteriormente, muestra las acciones emprendidas por este gobierno para devolver las capacidades arrebatadas por la guerra a quienes se vieron involucrados en el conflicto. Para ello muestra los avances logrados en el restablecimiento de los derechos de las víctimas, la política frente a los excombatientes y la sustitución de los cultivos ilícitos que han alimentado el conflicto armado. Al final, se muestran las acciones por desarrollar y las reformas normativas para lograrlo.

## 2 Diagnóstico

### 2.1 Política de víctimas

La política de víctimas se centraba en la población desplazada por la violencia<sup>251</sup> la Ley 387 de 1997<sup>252</sup>, había adoptado medidas para prevenir el desplazamiento y mejorar su atención, así como la Corte Constitucional pedía responder<sup>253</sup> por la masiva violación de derechos de esta población, asociada principalmente a la debilidad institucional y presupuestal.

<sup>251</sup> Con el Documento CONPES 2804: Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, de septiembre de 1995 y el Documento CONPES 3057: Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado, de noviembre de 1999 el Gobierno había dado los primeros lineamientos para su atención.

<sup>252</sup> Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia (reglamentada parcialmente por los Decretos 951, 2562 y 2569 de 2001).

<sup>253</sup> Sentencia T-025 de 2004

La Ley 418 de 1997<sup>254</sup> y sus prórrogas, la Ley 975 de 2005<sup>255</sup>, la Ley 986 de 2005<sup>256</sup> y el Decreto 1290 de 2008<sup>257</sup>, contemplaban medidas para víctimas de hechos distintos al desplazamiento, que, entre 2009 y 2011 permitieron contar 127.503 personas indemnizadas<sup>258</sup> y sustentar las primeras iniciativas de reparación colectiva y acompañamiento psicosocial.

En materia de tierras existían las rutas individual y colectiva de protección de predios junto con un programa gubernamental que identificaba patrones de abandono y despojo<sup>259</sup>, pero se carecía de un procedimiento administrativo o judicial transicional para restituir tierras a las víctimas.

Frente al deber de memoria del Estado, se contaba con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). En adición a lo anterior materia de verdad, mientras que otros países requirieron del posconflicto para recuperar su memoria, en Colombia esta labor se inició en medio del conflicto armado. Las experiencias institucionales de verdad y memoria más relevantes<sup>260</sup> se resumen en la Tabla 1. (Jaramillo Marín, 2014).

Tabla 20. Colombia. Principales experiencias institucionales de verdad y de memoria, 1958-2007.

Comisión	Año	Duración	Escenario nacional	Enfoque	Informe
<b>Comisión Investigadora</b>	1958		Gran pacto político nacional (Frente Nacional)	Pacificación política y rehabilitación económica. Proyectos de reingeniería social y modernización para las zonas afectadas	La Violencia en Colombia*
<b>Comisión de Expertos</b>	1987	4 meses	Ausencia de un pacto incluyente	Cultura de la democracia: Paz negociada, seguridad ciudadana y democracia	Colombia: violencia y democracia
<b>Grupo de Memoria Histórica</b>	2007	4 años	Inicios de la justicia transicional, Ley de Justicia y Paz	Ética frente a las víctimas. Recuperar la memoria de la guerra dando prioridad a las voces de las víctimas	¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad

\* Aunque la Comisión Investigadora no generó un informe oficial sobre lo sucedido, gran parte de sus hallazgos fueron consignados en este libro cuatro años después de finalizada la labor de esta comisión.

Fuente: Elaboración con base en Jaramillo Marín (2014).

Finalmente, en 2009 el número víctimas era significativamente inferior al de hoy, pues el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) contabilizaba solo víctimas de este hecho. La Figura 1 describe la evolución

<sup>254</sup> Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

<sup>255</sup> Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios (reglamentada parcialmente por los decretos 4760 de 2005, 690, 2898 y 3391 de 2006, reglamentada por el Decreto 3011 de 2013).

<sup>256</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.

<sup>257</sup> Por el cual se crea el "Programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley" (derogado por el artículo 297 Decreto 4800 de 2011).

<sup>258</sup> Fuente: Oficina Asesora de Planeación, UARIV.

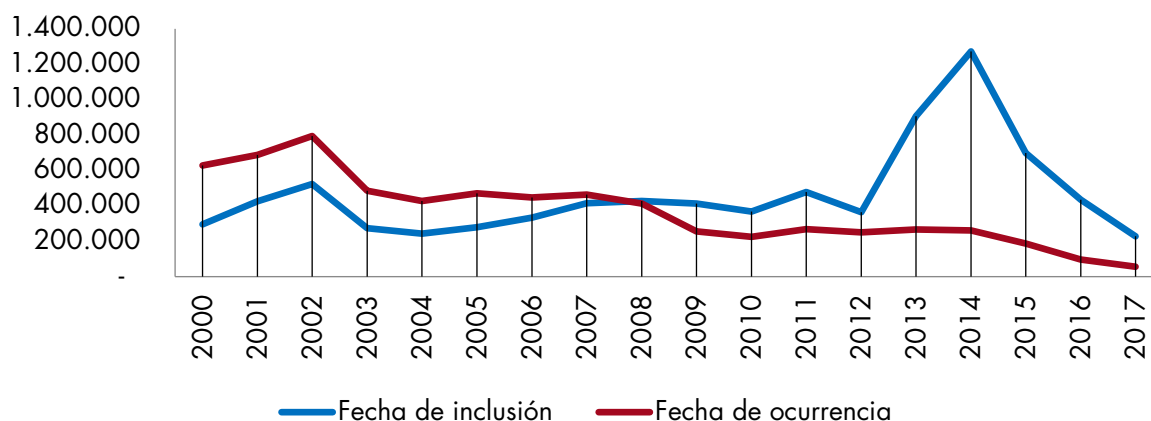
<sup>259</sup> Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).

<sup>260</sup> Aunque no son ni comisiones de la verdad ni comisiones extrajudiciales.



del universo de víctimas desde el año 2000, según su fecha de ocurrencia y valoración; en ella se muestra que, a diciembre 31 de 2009, había registro de 3.877.422 víctimas de desplazamiento<sup>261</sup>.

Figura 7. Número de víctimas, por año, según fecha de ocurrencia e inclusión en el RUV, 2000-2017.



Fuente: Elaboración con base en el Registro Único de Víctimas con corte a marzo de 2017.

## 2.2 Desarme, desmovilización y reintegración

En 2003, tras la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito que condujo a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) también aumentó el número de combatientes de las FARC-EP y el ELN desmovilizados individualmente, fue, entonces, necesario fortalecer la institucionalidad y adaptar los modelos de atención a los desmovilizados para acompañarlos en su reintegración con oferta pública.

Inicialmente la reinserción estaba a cargo del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC) y se intentó ampliar su cobertura nacional a través de puntos de atención regionales llamados Centros de Referencia y Oportunidad (CRO). Posteriormente, por el aumento de población desmovilizada, se creó la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR)<sup>262</sup>.

## 2.3 Sustitución cultivos ilícitos

Colombia tiene una larga historia sobre la problemática de drogas a través de programas, proyectos y procesos que incluyeron la erradicación forzosa y voluntaria de cultivos ilícitos (CI) o su sustitución, buscando el desarrollo alternativo de las zonas más afectadas.

Entre las estrategias que se han adoptado se encuentran el Documento CONPES 2734 de 1994, por el cual se aprobó el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), que tenía la finalidad de ejercer acciones de reducción progresiva de cultivos ilícitos, a la vez de establecer las bases para un desarrollo local y regional con criterios tanto de sostenibilidad como de autonomía social y económica. Así mismo, se aprobó el Documento CONPES 2799 de 1995, con el cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo II - PLANTE, dirigido a generar, financiar y asistir alternativas productivas lícitas de corto plazo que garantizaran ingresos básicos a las familias campesinas e indígenas, a partir de la erradicación de los cultivos ilícitos. Por otra parte, en 2003 se aprobó

<sup>261</sup> Fuente: Cálculo con base en el Registro Único de Víctimas (RUV), con corte a marzo de 2018. El dato corresponde al número de víctimas únicas, según su fecha de valoración.

<sup>262</sup> Hasta 2011 la ACR implementó un modelo de atención que incluía, entre otros, la ruta única de atención descentralizada, ampliación del periodo de atención a excombatientes y regulación de la entrega de apoyos económicos, con el cual se atendió a más de 54.000 desmovilizados.

el Documento CONPES 3218 con el Plan de Desarrollo Alternativo 2003-2006, como componente subsidiario de la política de seguridad nacional, que contaba con la iniciativa Familias Guardabosques, la cual vinculaba a familias campesinas en procesos de recuperación y conservación de ecosistemas. Por último, se creó el Programa Presidencial Contra los Cultivos Ilícitos (PCI) en el 2005.

La existencia de cultivos ilícitos es un fenómeno multicausal y, para 2010, era evidente la necesidad de tratar la dinámica criminal con acciones integrales unidas a una perspectiva territorial y social, Así como realizar acciones pertinentes, sostenibles e integrales respecto de otras intervenciones, para hacer posible la transición de las comunidades hacia economías legales.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

#### 3.1 Política de víctimas

En 2011 se expidieron la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes 4633<sup>263</sup>, 4634<sup>264</sup> y 4635<sup>265</sup> de 2011 para comunidades indígenas, Rrom y negras, palenqueras y raizales, que permitieron reconocer nuevos hechos victimizantes e implicaron un importante ajuste institucional<sup>266</sup>.

También se aprobaron los documentos CONPES 3712: *Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*<sup>267</sup>, y CONPES 3726: *Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas*<sup>268</sup>, que definieron tanto el Plan de Financiación de la Ley como los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

Entre 2012 y 2017 se fortaleció la asignación presupuestal de la política destinando 65,1 billones de pesos constantes de 2018 para implementarla, cifra que supera lo inicialmente previsto en el Plan de Financiación, pues sus proyecciones se basaron en el universo de víctimas de 2011 que era de 4.244.429 personas, mientras que a marzo de 2018 el Registro Único de Víctimas tiene 8.650.169<sup>269</sup>. Esto demuestra que el esfuerzo del Gobierno no se ha restringido al Plan de Financiación diseñado inicialmente, sino que se incrementó el compromiso gubernamental en un constante esfuerzo por garantizar recursos para atender a esta población.

En este periodo también se procuró dar un enfoque territorial a la implementación de la política y fortalecer la coordinación entre la Nación y el territorio. Para ello se crearon los comités territoriales de Justicia Transicional —departamentales, distritales y municipales— como espacios de articulación y planeación de la política y se diseñó e inició la operación de la estrategia de corresponsabilidad<sup>270</sup>, que busca materializar

<sup>263</sup> Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

<sup>264</sup> Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o gitano.

<sup>265</sup> Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

<sup>266</sup> La institucionalidad se transformó y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, pasó a ser el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) al cual fueron adscritas la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). También se creó la Unidad de Restitución de Tierras (URT), adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Todas estas entidades son fundamentales para coordinar acciones de asistencia, reparación y memoria.

<sup>267</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-atencion-a-victimas/3712.pdf>

<sup>268</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-atencion-a-victimas/3712.pdf>

<sup>269</sup> Datos publicados por la UARIV con corte a 1 de marzo de 2018.

<sup>270</sup> Decreto 2460 de 2015, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la Política Pública para las Víctimas del Conflicto Armado Interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia. Con esto se logró concretar 17 planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas<sup>271</sup>, 15 de reparación colectiva y 35 de retorno y reubicación<sup>272</sup> (DNP - Sinergia, 2017).

El marco normativo expedido en 2011 definió que las medidas de política en materia de asistencia se refieren principalmente a atención humanitaria, identificación, educación, salud, generación de ingresos, vivienda, alimentación y reunificación familiar; mientras que en reparación se refieren a indemnización, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición. Por eso, se formularon indicadores para orientar la política buscando *cierres de atención a la población*, entendidos como la posibilidad de demostrar objetivamente que el Estado ha cumplido con su deber de entregar las medidas a las que tiene derecho la población víctima, y así enfocar esfuerzos en quienes aún no han accedido a ellas. Los indicadores son los siguientes:

4. *Medición de carencias para determinar los hogares desplazados que efectivamente requieren atención humanitaria.* A corte diciembre de 2017, había 1.078.804 hogares que según la medición eran viables para giros de atención humanitaria, de los cuales se colocó a 957.378 (DNP - Sinergia, 2017)<sup>273</sup>.
5. *Medición para la superación de la situación de vulnerabilidad*<sup>274</sup>, que constituye la salida de la priorización de la oferta social a la población desplazada. Según esta medición, 459.055 desplazados superaron la situación de vulnerabilidad (DNP - Sinergia, diciembre de 2017)<sup>275</sup>.
6. En 2017 se construyeron *criterios para la salida de la reparación administrativa*, que definen cuándo se cumple con las medidas a las que cada víctima tiene derecho en este componente. Se estima que el 5 % de las personas han sido reparadas administrativamente.

Teniendo en cuenta el énfasis de la política en las medidas de asistencia, la Figura 2 detalla los resultados de la medición de los criterios de superación de vulnerabilidad con corte al 31 de diciembre de 2017. Allí se pueden evidenciar logros en identificación, educación y salud, donde el 56 %, el 75 % y el 84 % de los desplazados, respectivamente, superan la vulnerabilidad asociada a estos derechos.

Un gran reto de la política ha estado en el acompañamiento de la población desplazada<sup>276</sup> en su proceso de retorno y reubicación. Allí 196.159 hogares desplazados han sido acompañados: 174.940 en el marco de la ruta integral que implica orientación permanente, caracterización y gestión de oferta, y 21.219 en el marco de esquemas especiales de acompañamiento familiar (DNP - Sinergia, diciembre de 2017)<sup>277</sup>.

Adicionalmente, la reparación integral contempla dimensiones individuales, colectivas, materiales, morales y simbólicas que van más allá de la indemnización monetaria o la restitución de otros bienes. Por ello, 503.466 víctimas individuales y colectivas contaron con, al menos, dos medidas de reparación (DNP - Sinergia, diciembre de 2017)<sup>278</sup>.

<sup>271</sup> Histórico acumulado entre enero de 2016 y diciembre de 2017.

<sup>272</sup> Histórico acumulado entre enero y diciembre de 2017.

<sup>273</sup> Histórico acumulado a diciembre de 2017.

<sup>274</sup> Resolución 1126 de 2015, por la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad y el “Índice global de restablecimiento social y económico de las víctimas de desplazamiento forzado”.

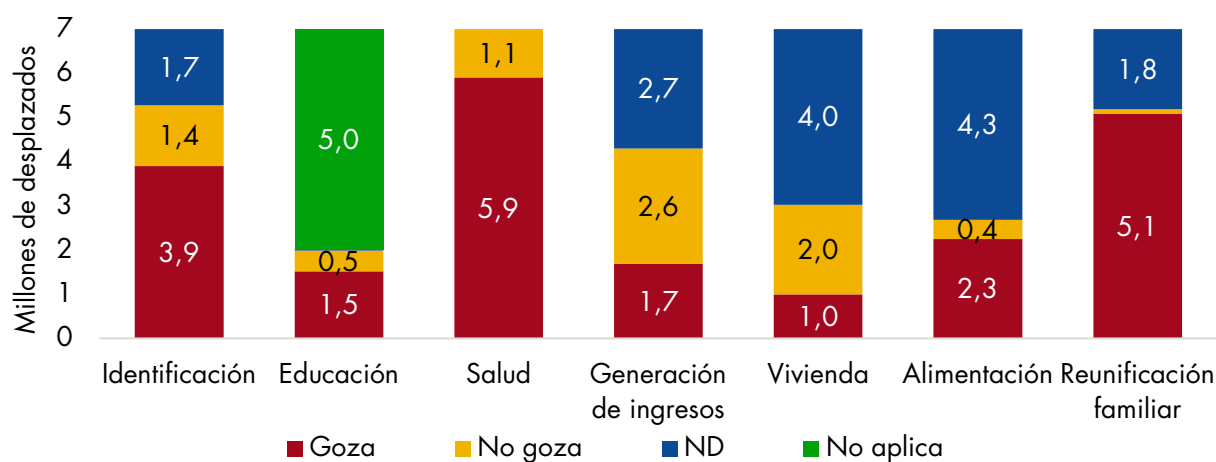
<sup>275</sup> Histórico acumulado entre enero de 2015 y diciembre de 2017.

<sup>276</sup> La población desplazada dentro del Registro Único de Víctimas representa el 88 %.

<sup>277</sup> Histórico acumulado entre enero de 2015 y diciembre de 2017.

<sup>278</sup> Histórico acumulado entre enero de 2015 y diciembre de 2017.

Figura 8. Superación de vulnerabilidad por derechos

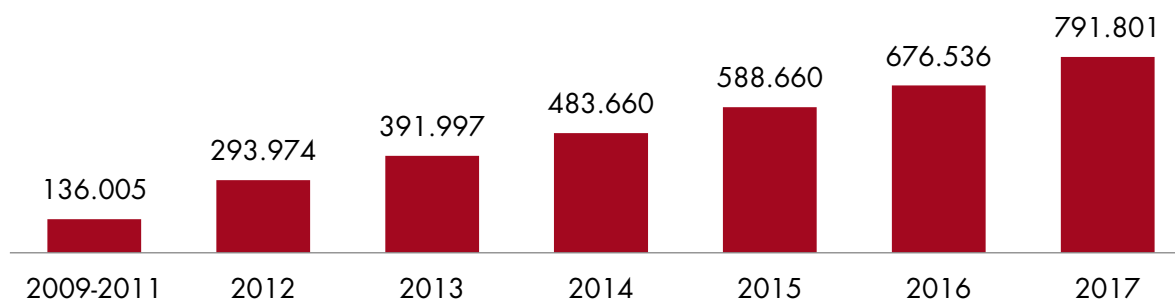


Fuente: Información remitida por la Unidad para las Víctimas con corte a 1 de enero de 2018.

En reparación administrativa se destaca los siguientes avances: 1) se han entregado 792.500 indemnizaciones a víctimas del conflicto (DNP - Sinergia, febrero de 2018)<sup>279</sup>; 2) se definió un proceso de documentación y priorización para generar información clara de todos los beneficiarios de indemnizaciones y del orden de acceso a la medida; 3) se ha brindado atención psicosocial a 404.103 víctimas (DNP - Sinergia, diciembre de 2017);<sup>280</sup> y 4) se implementó el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) y la estrategia de recuperación emocional.

La indemnización administrativa es solo una de las medidas de reparación, pero se logró incrementar año tras año su entrega a las víctimas de manera significativa (Figura 3).

Figura 9. Acumulado total de giros de indemnizaciones por año



Fuente: Unidad para las Víctimas, 31 de diciembre de 2017.

La reparación colectiva es uno de los procesos más novedosos en materia de reparación y por eso este programa fue objeto de una evaluación institucional y de resultados, que permitió su rediseño. Así, se estandarizaron las categorías de daños colectivos a reparar y de los bienes y servicios que responden a

<sup>279</sup> Histórico acumulado entre enero de 2015 y febrero de 2018.

<sup>280</sup> Histórico acumulado entre enero de 2015 y diciembre de 2017.

dichos daños, con la orientación de proveer estos productos principalmente a través de las entidades territoriales y la UARIV.

Frente a la restitución de tierras, el primer hito fue la creación de los juzgados y tribunales especializados en restitución de tierras para definir la etapa judicial de los procesos. Frente a las competencias a cargo de la URT, se destacan las 58.291<sup>281</sup> solicitudes con trámite administrativo finalizado y 10.263<sup>282</sup> familias beneficiarias de las órdenes de restitución proferidas en sentencias de jueces y magistrados de restitución de tierras (DNP - Sinergia, febrero de 2018). También se decretaron 39.723<sup>283</sup> medidas de protección individuales y 5.203<sup>284</sup> medidas de protección colectivas a predios despojados o abandonados. Adicionalmente, a 2017 la Superintendencia de Notariado y Registro entregó 30.189<sup>285</sup> predios formalizados y saneados (DNP - Sinergia, 2018).

Además, se construyó el Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras (PEIRT), para atender el 100 % de solicitudes, con el cual se logró una reducción de trámites, tratamiento de licencias ambientales y atención a segundos ocupantes<sup>286</sup>.

Para la reconstrucción de la memoria y el esclarecimiento de la verdad, desde 2012 cada 9 de abril se conmemora el Día de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas. Además, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) certificó 11.179<sup>287</sup> personas desmovilizadas por su contribución a la verdad, en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad establecido en la Ley 1424 de 2010 (DNP - Sinergia, enero de 2018); realizó 53 investigaciones para el esclarecimiento histórico del conflicto<sup>288</sup>. También se acopiaron y pusieron al servicio de la sociedad 313.745<sup>289</sup> documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado (DNP - Sinergia, febrero de 2018) y 137.129<sup>290</sup> hechos victimizantes fueron documentados (DNP - Sinergia, diciembre de 2017). De igual manera, se ha apoyado 95<sup>291</sup> iniciativas de memoria histórica y 67 procesos colectivos de memoria, actividades que han aumentado anualmente (Figura 4). Se consiguieron aprendizajes de metodologías de reconstrucción de memoria<sup>292</sup> de los que se hizo su transferencia a entidades territoriales y a organizaciones sociales y de víctimas.

<sup>281</sup> Histórico acumulado entre enero de 2015 y febrero de 2018.

<sup>282</sup> Ibid.

<sup>283</sup> Acumulado cuatrienio 2014-2018.

<sup>284</sup> Ibid.

<sup>285</sup> Ibid.

<sup>286</sup> Decreto 698 de 2013, por el cual se reglamenta la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Decreto 783 de 2015, por el cual se deroga el numeral 10 del artículo 24 del Decreto 2041 de 2014 —que se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales—, y Decreto 440 de 2016, por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015 —Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural—, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

<sup>287</sup> Acumulado cuatrienio 2014-2018. Cifra tomada del reporte cualitativo acumulado del indicador para el mes de marzo de 2018.

<sup>288</sup> Entre estas se destacan: el informe “Basta ya”, Crónicas de violencia sexual, el informe “Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia”, el informe “Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia” y el “Informe de memoria histórica de la Alta Montaña”.

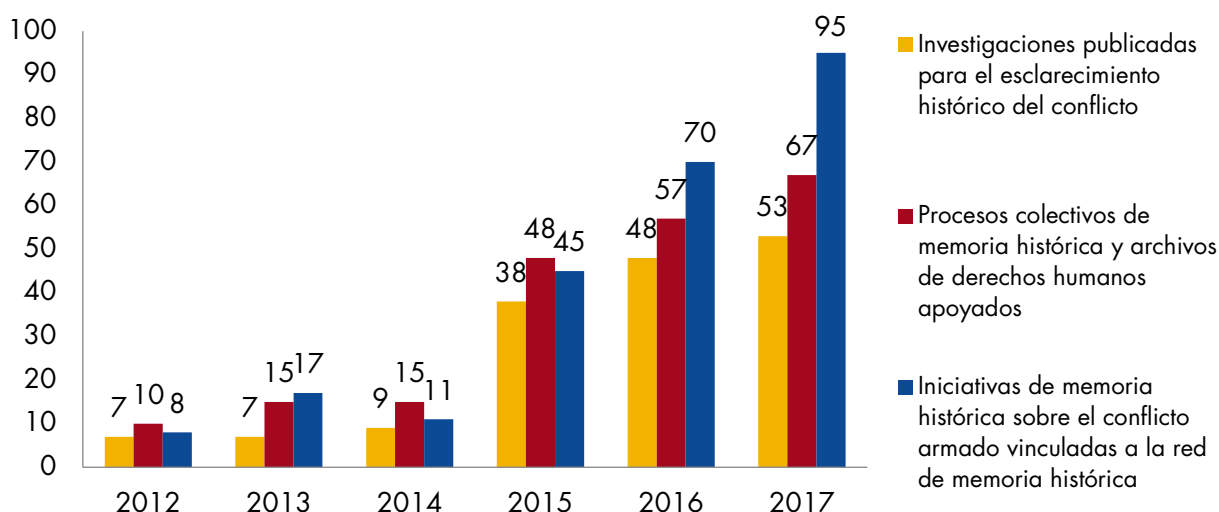
<sup>289</sup> Cifra tomada del reporte cualitativo acumulado del indicador para el mes de marzo de 2018.

<sup>290</sup> Ibid.

<sup>291</sup> Acumulado hasta diciembre de 2017. La desagregación anual sólo se tiene desde el año 2012

<sup>292</sup> Un ejemplo de las metodologías aplicadas y validadas con la comunidad se encuentra descrita en el documento Campesinos de Tierra y Agua del CNMH, disponible en el siguiente enlace: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/informes-2017/campesinos-tierra-agua>

Figura 10. Investigaciones, procesos e iniciativas de memoria, 2012-2017



Fuente: DNP - Sinergia, marzo 31 de 2018.

Por otro lado, se avanzó en la construcción conceptual, social y física del Museo Nacional de la Memoria, elaborando el plan y guion museológico y el diseño arquitectónico. Esto requirió procesos de divulgación y consulta, diálogos con académicos, expertos y artistas nacionales e internacionales y la consecución del predio. A esto se suma el Documento CONPES 3909: *Declaración de importancia estratégica del Museo Nacional de la Memoria*<sup>293</sup>, para garantizar su construcción y dotación, a lo que se añade la exposición “Voces para transformar a Colombia” montada en el marco de la Feria Internacional del Libro de Bogotá de 2018.

A su vez, en el proceso de diálogo con las FARC se creó la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, que arrojó importantes conclusiones en lo que concierne a los orígenes y las múltiples causas del conflicto, los principales factores y condiciones que han facilitado o contribuido a la persistencia del conflicto y los efectos e impactos más notorios del conflicto sobre la población.

Finalmente, producto del Acuerdo de Paz, se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia y no Repetición, compuesto por mecanismos judiciales y extrajudiciales<sup>294</sup> para lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, rendir cuentas por lo ocurrido, garantizar seguridad jurídica de quienes participen en él, y contribuir a alcanzar la convivencia, la reconciliación, la no repetición y la transición del conflicto armado a la paz estable y duradera.

### 3.2 Desarme, desmovilización y reintegración (Reincorporación)

El enfoque de reintegración priorizó la reconciliación, las garantías de no repetición, los contextos comunitarios y se encaminó tanto a superar condiciones de vulnerabilidad como al ejercicio autónomo de la ciudadanía.

<sup>293</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/%C3%B3micos/3909.pdf>

<sup>294</sup> Se crearon la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (CEV), y la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado (UBPD). Los procedimientos que adelanten tendrán carácter humanitario y extrajudicial, lo cual significa que su objetivo primordial es esclarecer la verdad.

Con la implementación del nuevo modelo de reintegración se atendieron 51.258 personas desmovilizadas, provenientes de Grupos al Margen de la Ley<sup>295</sup>, de las cuales 20.221 ya han culminado el proceso satisfactoriamente y hoy ejercen plenamente su ciudadanía<sup>296</sup>. En el contexto del Acuerdo Final de La Habana (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016, p. 68)<sup>297</sup> la ACR pasó a ser la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)<sup>298</sup>, por lo que tiene a su cargo, no solo el modelo de reintegración que venía manejando con personas que fueron parte de las guerrillas<sup>299</sup> y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), sino también el Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP, que contempla los siguientes subprogramas: 1) prestaciones económicas y seguridad social; 2) proyectos productivos; 3) planes y programas de atención de los derechos de la población beneficiaria; y 4) organización territorial y comunitaria<sup>300</sup>.

La ARN se constituyó en un importante laboratorio de innovación social, y es referente para otras políticas públicas orientadas a población vulnerable. Con esta orientación, bajo principios no asistencialistas, se alcanzaron, entre otros, los siguientes resultados en los últimos 8 años a febrero de 2018:

- 11.048 personas en proceso de reintegración (PPR)<sup>301</sup>.
- 27.406 personas asistieron a cursos de formación; como resultado de los ejercicios de ubicación laboral se beneficiaron 3.368 PPR, 512 familiares, 110 unidades de negocio y 201 colaboradores de la ARN<sup>302</sup>.
- El 72,8 % de PPR afiliadas al Sistema General de Seguridad Social.
- 15.849 PPR culminaron secundaria completa y 2.828 tienen título de educación superior.
- De las 12.535 personas acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), 12.050 tienen cuentas de ahorro abiertas y 11.747 han recibido su Asignación Única de Normalización<sup>303</sup>.
- En materia pensional, hubo 8.239 afiliaciones: 6.226 (76 %) en Régimen de Prima Media, 1.759 (22 %) en Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, y 254 (3 %) en Beneficios Económicos Periódicos.
- 4.164 personas participaron en educación financiera —3.763 Banco Agrario y 401 con el Sena— y 1.647 recibieron formación complementaria del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).
- En salud, 11.472 personas se encontraban afiliadas: 1.646 (93 %) al régimen subsidiado y 826 (7 %) al contributivo.
- Se acompañó a 15.409 personas en los beneficios de formación académica, para el trabajo y psicosocial. Adicionalmente, se acompañaron 2.265 personas con la estrategia de Acompañamiento Post (como parte de la estrategia de reintegración) y se apoyó a 2.697 personas con gestiones legales en procesos administrativos sancionatorios. Con un total de 20.371 personas acompañadas.
- Se logró capacitar 5.327 ex integrantes de las FARC - EP en economía solidaria y conformar 42 cooperativas territoriales con apoyo del Ministerio del Trabajo.

<sup>295</sup> FARC-EP, ELN, AUC.

<sup>296</sup> Sistema de Información para la Reintegración. Corte 28-02-2018.

<sup>297</sup> Punto 3: Fin del Conflicto, numeral 3.2.

<sup>298</sup> Decreto 897 de 2017, por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones.

<sup>299</sup> Como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL).

<sup>300</sup> Decreto 897 de 2017, por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones.

<sup>301</sup> Tablero de Control ARN, diciembre de 2017.

<sup>302</sup> Fuente SIR 19 de enero de 2018.

<sup>303</sup> Se han realizado desembolsos de Renta Básica por \$ 52.020 millones.



- 416 PPR recibieron desembolso total de sus beneficios de inserción económica (BIE)<sup>304</sup>.
- La ARN inició la implementación de un modelo de formación en temas agrícolas, mediante metodologías de aprender haciendo, impactando a aproximadamente 535 excombatientes.
- El Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) aprobó 4 proyectos productivos presentados por cooperación nacional e internacional.
- Se creó la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización de las FARC-EP, encargada de apoyar la implementación del programa de reincorporación con perspectiva de largo plazo.
- Se vincularon laboralmente 471 personas exintegrantes de FARC-EP a la Unidad Nacional de Protección (UNP).
- Se instalaron 25 consejos territoriales de reincorporación en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)<sup>305</sup>, para desconcentrar y descentralizar la reincorporación, acercar a las gobernaciones y alcaldías y brindar insumos al CNR para el adecuado diseño e implementación del programa.

En el marco de las funciones del CNR, se desarrollaron mesas de trabajo en temas de niñez, educación y género, para fortalecer y construir conjuntamente, con diversos actores como academia, ONGs, FARC y cooperación internacional, la atención en el proceso de reincorporación.

### 3.3 Sustitución cultivos ilícitos

En 2010 se vinculó el desarrollo alternativo y la erradicación manual de Cultivos Ilícitos (CI) al Plan Nacional de Consolidación Territorial<sup>306</sup>. Esto, para afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual, junto al desarrollo alternativo de las áreas afectadas, garantizando seguridad territorial y protección ciudadana.

Hacia 2012 hubo una reducción importante de CI, año cuando se llegó al nivel más bajo registrado desde que el Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) realiza estas mediciones (47.787 hectáreas). Sin embargo, desde 2014, se presentó un nuevo crecimiento en el área sembrada<sup>307</sup>.

El Gobierno aplicó estrategias de contención de los CI con base en las erradicaciones forzosas. Esto produjo éxitos temporales y reversibles, pues sistemáticamente los cultivadores y narcotraficantes adaptaron sus actividades para neutralizar dichas medidas<sup>308</sup>.

Así, comenzó la transición hacia una política de Estado con enfoque social y humano que privilegia los derechos humanos sobre las drogas y las plantas<sup>309</sup>. Con esto se busca generar acciones diferenciales para

<sup>304</sup> El beneficio de inserción económica (BIE) tiene como objetivo facilitar a la PPR el acceso a una fuente de generación de ingresos; solo podrá ser efectivo una sola vez y está conformado por tres modalidades: 1) beneficio para planes de negocio, 2) beneficio para educación superior, 3) beneficio para adquisición de vivienda. Todos estos contemplan unos requisitos y destinaciones que pueden ser consultados en la Resolución 0754 del 2013, por la cual se reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del Proceso de Reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada.

<sup>305</sup> Además, existen 7 coordinaciones para los departamentos con más de un ETCR.

<sup>306</sup> Documento CONPES 3699: Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/%C3%B3micos/3669.pdf>

<sup>307</sup> El Informe de monitoreo de cultivos de coca en Colombia elaborado en el año 2015 por UNODC en colaboración con el Gobierno nacional, muestra que el área de cultivo y la producción de cocaína del país aumentó en el 2014 en un 44 % —de 48.000 hectáreas en 2013 pasó a 69.000 en 2014—, mientras que la producción potencial de cocaína, a su vez, aumentó de 290 a 442 toneladas métricas en el mismo período, lo que representa un aumento del 52 %. En el 2015, se llegó a 96.000 hectáreas y a 146.000 hectáreas en 2016, lo que corresponde a un incremento del 200 % con respecto al año 2012.

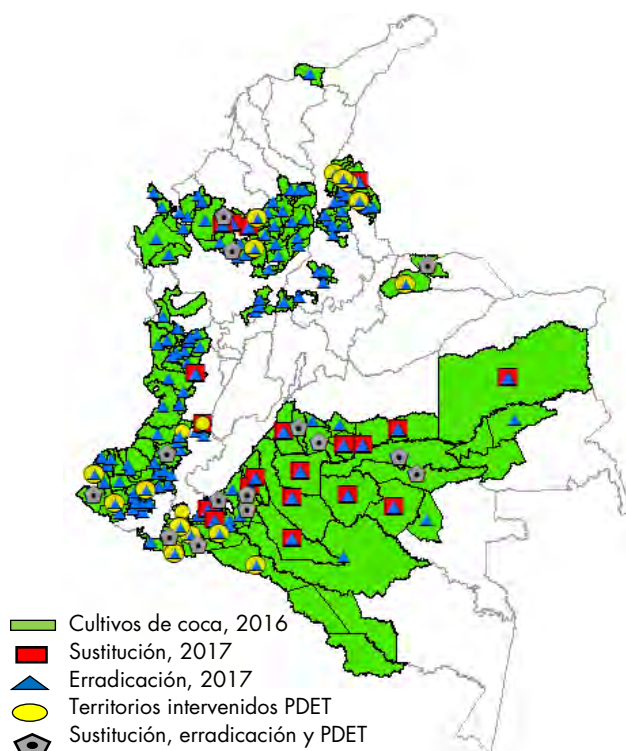
<sup>308</sup> Según datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) un 50 % de las áreas de cultivos de coca erradicadas manualmente son resembradas dentro de los 15 meses posteriores a la intervención.

<sup>309</sup> Es de recalcar que el Consejo Nacional de Estupefacentes (CNE) en sesión de mayo de 2015, dispuso la suspensión del uso del herbicida glifosato en el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato (PECIG), con base en

los distintos eslabones de la cadena de drogas: cultivadores, consumidores, pequeños traficantes, organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas, entre otros.

En 2015, el Gobierno lanzó “el nuevo enfoque estratégico de la política de cultivos de uso ilícito”, en el que las fragilidades de los territorios que sufren las consecuencias de dichos cultivos explican su presencia y reproducción. Este enfoque se concentra en superar esas vulnerabilidades. La figura 5 presenta las intervenciones realizadas en 2017, focalizadas en procesos participativos y en la eliminación de cultivos, con participación de: Fuerza Pública, Agencia de Renovación del Territorio y Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Existen territorios en los que los tres actores realizaron intervenciones, reafirmando que éstas deben estar articuladas, para que los recursos se focalicen efectivamente.

Figura 5. Intervenciones en zonas con presencia de cultivos de coca, 2017.



Fuente: Elaboración DNP - DJSG, con información de Observatorio de Drogas de Colombia y Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Finalmente, se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)<sup>310</sup>. Este tiene el “nuevo enfoque” de política y considera procesos participativos que van desde acuerdos de sustitución y no resiembra con las comunidades, hasta la construcción de una visión colectiva de los territorios.

el principio de precaución para evitar daños a la salud humana. De esta forma se dio cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales para mantener el orden público en el territorio, garantizando la seguridad y la integridad de la población.

<sup>310</sup> Esto, para lograr su movilidad de forma ascendente, hacia la superación de la pobreza.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Política de víctimas

Las prioridades del Gobierno nacional en la política de víctimas deben ser coherentes con el avance de un proceso que ha evolucionado gracias a la reducción en la dinámica del conflicto armado y al fortalecimiento de la institucionalidad y deben reconocer que estas acciones se realizan en medio de un proceso transicional, que por definición es temporal y no permanente. Por ello, después de un primer momento de concentrarse en atender a la emergencia producida por la crisis humanitaria del desplazamiento y posteriormente en las medidas de asistencia a esta población, ahora deben centrarse esfuerzos en las medidas de reparación.

Las mediciones de carencias, superación de vulnerabilidad y reparación deben orientar las decisiones de política, articuladas a las políticas sociales del Estado, en particular al sistema de promoción social, para que no existan dobles responsabilidades y así concentrarse en los objetivos de reparación.

En asistencia, las mediciones deben enfocarse en las carencias ocasionadas por el desplazamiento forzado, y buscar que los desplazados lleguen a una condición socioeconómica similar a la población de lugares receptores, en lugar de asumir indefinidamente sus necesidades asistenciales. Para ello es determinante mejorar la caracterización de la población y los sistemas de información que la soportan, los cuales evidencian la necesidad de transitar hacia el uso del Sisbén como principal herramienta de caracterización de los componentes asistenciales de la política. Se torna fundamental ajustar las mediciones de subsistencia mínima y superación de vulnerabilidad, para reducir las limitaciones de información e integrar los sistemas para capturar la oferta de entidades territoriales en asistencia y reparación.

Asimismo, se necesita propender para que el Sistema de Promoción Social de lineamientos que orienten la oferta y así hacer frente a las dificultades de desarticulación programática y focalización de la población pobre y víctima que no ha superado su situación de vulnerabilidad<sup>311</sup>.

El retorno o la reubicación forman el pilar fundamental de la política para los desplazados y se debe buscar que este proceso aporte a superar su situación de vulnerabilidad, fortalecer sus capacidades y articular su visión a la del desarrollo local del territorio, transitando de la mirada asistencial y poblacional a un enfoque de contribución al desarrollo productivo del territorio. Tras 20 años de promulgada la Ley 387 de 1997, el desplazamiento presenta dinámicas distintas, producto de la reducción del conflicto armado interno, que han de ser atendidas de manera diferente. Así los desplazados que llevan asentados en un mismo lugar por más de cinco años y no desean retornar no deben recibir la misma oferta que quien decida retornar o lleve un corto periodo asentado.

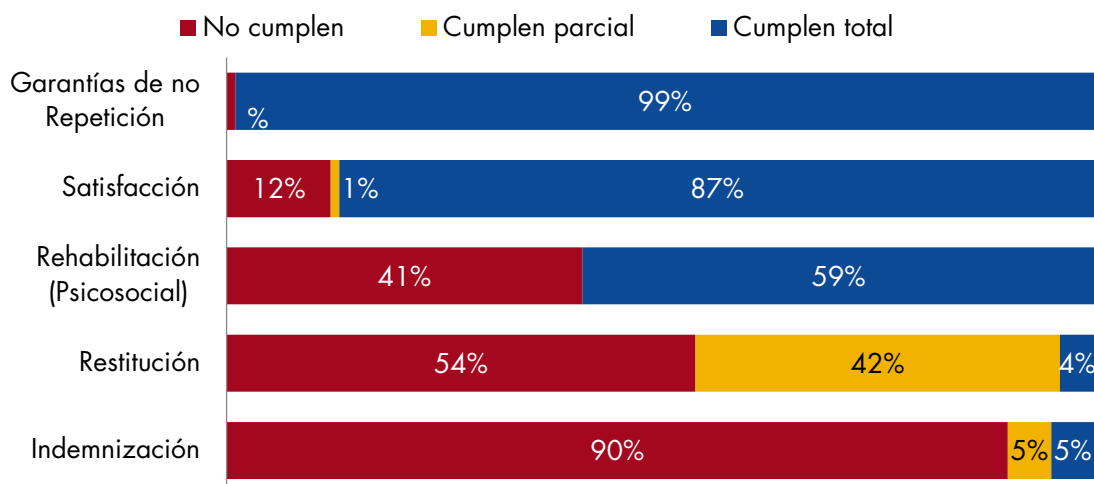
Si bien las medidas de asistencia son necesarias por su aporte al restablecimiento y desarrollo de las capacidades de las víctimas, el elemento diferenciador de estas con el resto de la población colombiana es su titularidad sobre las medidas de reparación. La indemnización, la rehabilitación tanto física como psicosocial, la restitución, la satisfacción y las garantías de no repetición, son indispensables para esta población<sup>312</sup>.

<sup>311</sup> El fin es lograr su movilidad de forma ascendente, hacia la superación de la pobreza.

<sup>312</sup> Ello porque se complementan de manera diferente para cada hecho victimizante, con el potencial de restablecer plenamente esas capacidades que la guerra les arrebató, permitiendo fortalecer a las víctimas como sujetos de derechos que también contribuyen al desarrollo del país.

Por lo anterior, la figura 6 muestra que debe ser prioritario enfocar esfuerzos y presupuesto en medidas de reparación según las mediciones de los criterios de reparación administrativa, pues aún hay importantes rezagos en esta materia.

Figura 6. Proporción de personas que han recibido cada una de las medidas a que tienen derecho



En relación con la indemnización, es necesario ajustar la reglamentación de los montos de pago para que sean más equitativos entre las víctimas y sea viable el cubrimiento del universo en plazos razonables. También conviene redireccionar recursos de atención hacia esta medida para aumentar el ritmo de pagos, implementar el sistema de priorización, y recopilar masivamente la documentación de las víctimas a indemnizar para cerrar el universo de beneficiarios.

En materia psicosocial se recomienda acelerar el ritmo de atención a las víctimas; definir los elementos psicosociales por incluir de manera transversal en las diferentes intervenciones sociales sin que esto sea una responsabilidad exclusiva del PAVSIVI; y revisar la estrategia propuesta en el último plan de desarrollo de unir esfuerzos entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Prosperidad Social, UARIV y Ministerio de Salud y Protección Social para llevar a cabo la rehabilitación psicosocial.

En reparación colectiva, el principal reto es lograr que las alcaldías asuman el liderazgo de la implementación de medidas con el acompañamiento técnico de la UARIV, lo más probable con recursos de cofinanciación de los niveles nacional y departamental<sup>313</sup>.

El principal reto de la política de restitución de tierras es el cumplimiento de las metas del PEIRT, así como tramitar la totalidad de las solicitudes recibidas y alcanzar el 100 % de intervención ante las complejas condiciones que reúnen estas solicitudes. En relación a los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad, se deben dar garantías a través del Fondo de Restitución, sin embargo, es fundamental definir el alcance de las medidas y evitar un enfoque asistencialista. Finalmente, se deben crear condiciones para lograr hacer efectiva la etapa posfallo de la política.

Por otro lado, es necesario fortalecer la coordinación de la política pública para las víctimas, con otras políticas junto con otras intervenciones del Gobierno nacional en las regiones, que buscan el desarrollo local

<sup>313</sup> Las medidas mencionadas implicarán la tarea de reformular los planes de reparación colectiva negociados previamente con las comunidades, pues han guardado más relación con medidas de desarrollo de los territorios que con las afectaciones directas del conflicto armado.

con enfoque territorial y no solo poblacional, como los mecanismos contemplados en la Reforma Rural Integral.

Así mismo deben realizarse intervenciones diferenciadas en territorio para superar la falta de capacidad técnica, y administrativa en diversas entidades territoriales, al igual que mejorar la deficiente planeación de la política y escasa destinación de recursos para sustentarla. Estas intervenciones deberán articularse a instrumentos como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>314</sup>.

Ante los retos en materia de verdad, será necesario armonizar las iniciativas de la década pasada<sup>315</sup>, con la nueva institucionalidad y definir cómo la participación de todos los actores y de la sociedad en general, formarán el eje fundamental no solo para el informe final de la CEV, sino también para la implementación de sus recomendaciones<sup>316</sup> y para el mecanismo de búsqueda. Esta será la hoja de ruta para esclarecer la verdad y realizar acciones afirmativas para lograr la reconciliación.

El próximo gobierno le corresponderá poner en marcha y fortalecer de forma permanente el mecanismo humanitario de búsqueda, para que responda a las expectativas y necesidades de los familiares de los desaparecidos.

Ahora, dado un nuevo escenario de gasto, un universo de víctimas mayor al proyectado y actuales prioridades en la política, es necesario analizar la eficiencia del gasto para redireccionar los recursos de la política hacia las medidas que se encuentran más rezagadas<sup>317</sup>. Adicionalmente, se deberán considerar y contabilizar nuevas fuentes de financiación como los recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

Por último, la vigencia de la Ley 1448 de 2011 finalizará en el año 2021, el impacto de su prórroga o su cierre definitivo será uno de los principales temas por considerar del próximo gobierno, sobre todo teniendo en cuenta las necesidades de hacerla viable financieramente y cerrar el universo de víctimas beneficiarios de sus medidas.

## 4.2 Reincorporación

Se deberán fortalecer los procesos de articulación (horizontal y vertical) con los distintos sectores involucrados a nivel internacional, nacional y territorial, en el proceso de reincorporación y reintegración de las personas que se han acogido a estos procesos.

Así mismo, se deberá procurar dinamizar los mecanismos y escenarios sociales de participación, que promuevan procesos de sensibilización, convivencia y reconciliación entre todos los actores presentes en el territorio.

Además, el acompañamiento a las personas que se han acogido tanto a los procesos de reintegración como de reincorporación será fundamental para fortalecer sus capacidades individuales y colectivas, que permitan el acceso a productos, servicios y oportunidades en el ámbito social.

<sup>314</sup> En este aspecto han de tenerse en cuenta el modo como las divergencias regionales y la heterogeneidad en las capacidades de las entidades territoriales impactan distintas dimensiones de la gestión pública, con consecuencias en la entrega efectiva de bienes y servicios a la población.

<sup>315</sup> A cargo principalmente del CNMH, como el acopio y análisis de los testimonios de desmovilizados, las iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado vinculadas a la red de memoria histórica, las investigaciones publicadas para el esclarecimiento histórico del conflicto, lo mismo que los procesos colectivos de memoria histórica y los archivos de derechos humanos apoyados.

<sup>316</sup> Para lo cual se deberá garantizar el funcionamiento del Comité de seguimiento y monitoreo para la implementación de las recomendaciones de la CEV.

<sup>317</sup> Su implementación deberá construirse a partir de los procesos de programación presupuestal en el que se tomen las decisiones pertinentes para la redistribución del gasto.

### 4.3 Sustitución cultivos ilícitos

En cuanto a la sustitución de cultivos ilícitos será importante definir mecanismos de articulación de las intervenciones, orientados a consolidar una visión común, para modificar las condiciones que han permitido su aumento y permanencia en los territorios<sup>318</sup>.

El reto está en articular en tiempo real las acciones de interdicción, investigación, judicialización, erradicación y sustitución de cultivos, para incrementar el impacto y la disposición de los campesinos a vincularse voluntariamente a esos procesos.

Además, se necesita lograr la reducción de los cultivos a través de estrategias de erradicación manual voluntaria que garanticen la no resiembra, brinden garantías jurídicas a las personas involucradas en el cultivo y permitan el desarrollo equitativo y sostenible.

Por último, se deberá generar una estrategia para resolver el déficit y la falta de calidad de la información sobre CI, que no han permitido responder al fenómeno con acciones operativas eficientes y efectivas en materia de sustitución, erradicación e interdicción.

---

<sup>318</sup> Es importante contar con la participación de todas aquellas entidades que puedan aportar a la implementación de los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos y Desarrollo Alternativo (PISDA). A la vez de una articulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI).

## 5 Referencias

- Congreso de la República. (27 de septiembre de 2010). Proyecto de Ley 107 de 2010 Cámara, por la cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Bogotá: Gaceta del Congreso 692 [27 de septiembre de 2010]. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=107&p\\_consec=26898](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=107&p_consec=26898)
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (1 de agosto de 1995). *Plan Nacional de Desarrollo Alternativo II - PLANTE* (Documento CONPES 2799). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos /2799.pdf>
- DNP. (1 de septiembre de 1995). *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia* (Documento CONPES 2804). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ %C3 %B3micos/2804.pdf>
- DNP. (1 de noviembre de 1999). *Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado* (Documento CONPES 3057). Bogotá: DNP. Recuperado de [http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma %202013\\_html/Normas/Conpes\\_3057\\_1999.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma %202013_html/Normas/Conpes_3057_1999.pdf)
- DNP. (1 de marzo de 2003). *Plan de Desarrollo Alternativo, 2003-2006* (Documento CONPES 3218). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3218.pdf>
- DNP. (28 de junio de 2010). *Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial* (Documento CONPES 3669). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3669.pdf>
- DNP. (1 de diciembre de 2011). *Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011* (Documento CONPES 3712). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-atencion-a-victimas/3712.pdf>
- DNP. (30 de mayo de 2012). *Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas* (Documento CONPES 3726). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3726.pdf>
- DNP. (20 de noviembre de 2017). *Declaración de importancia estratégica del Museo Nacional de la Memoria* (Documento CONPES 3909). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3909.pdf>
- DNP - Sinergia (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados). (diciembre de 2017). *Indicador PND 2014-2018: Hechos victimizantes documentados*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1208/4743/121>
- DNP - Sinergia. (diciembre de 2017). *Indicador PND 2014-2018: Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, con condiciones de seguridad, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV, nacionales o territoriales*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1208/4760>
- DNP - Sinergia. (diciembre de 2017). *Indicador PND 2014-2018: Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado vinculadas a la red de memoria histórica*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1208/4744/121>



- DNP - Sinergia. (octubre de 2017). *Indicador PND 2014-2018: Personas víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1208/4750>
- DNP - Sinergia. (2017). *Indicador PND 2014-2018: Planes de retornos y reubicaciones y reparación colectiva articulados entre las entidades nacionales y las entidades territoriales en temas estratégicos*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1208/4758>
- DNP - Sinergia. (2017). *Indicador PND 2014-2018: Planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados que incorporan la oferta nacional*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1261/4616>
- DNP - Sinergia. (diciembre de 2017). *Indicador PND 2014-2018: Víctimas con atención psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1274/5136>
- DNP - Sinergia. (diciembre de 2017). *Indicador PND 2014-2018: Víctimas del conflicto armado individuales y colectivas que han avanzado en la reparación integral*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1338/5135>
- DNP - Sinergia. (febrero de 2018). *Indicador PND 2014-2018: Documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado, acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#GerenteMeta/HistoricoCiud/4742/1208/26>
- DNP - Sinergia. (febrero de 2018). *Indicador PND 2014-2018: Familias con orden judicial de restitución de tierras*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1129/4492/120>
- DNP - Sinergia. (2018). *Indicador PND 2014-2018: Medidas de protección registral colectivas a los predios despojados o abandonados*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1133/4433>
- DNP - Sinergia. (2018). *Indicador PND 2014-2018: Medidas de protección registral individual a los predios despojados o abandonados*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1133/4434>
- DNP - Sinergia. (febrero de 2018). *Indicador PND 2014-2018: Número de indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1208/4755>
- DNP - Sinergia. (enero de 2018). *Indicador PND 2014-2018: Personas desmovilizadas certificadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1208/4747/121>
- DNP - Sinergia. (2018). *Indicador PND 2014-2018: Predios saneados y formalizados a víctimas y campesinos en el marco de los convenios suscritos entre las entidades territoriales y la Superintendencia de Notariado y Registro*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1133/4430>
- DNP - Sinergia. (febrero de 2018). *Indicador PND 2014-2018: Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1170/4494/120>
- Gobierno de Colombia & FARC-EP. (24 de noviembre de 2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos %20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)

Jaramillo Marín, J. (2014). *Pasados y presentes de la violencia en Colombia: estudios sobre las comisiones de investigación (1958-2011)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

### Capítulo 11

# Subsidios y transferencias: erradicando la pobreza y la desigualdad

## Resumen ejecutivo

Al 2009, los principales subsidios sociales en el país se entregaban por medio de Familias en Acción y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM). De igual manera, el principal instrumento de focalización del país, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), se encontraba en proceso de actualización en su tercera versión.

Desde 2010, los subsidios se han ido transformando. Ejemplo de ello son el rediseño de Familias en Acción, la implementación de Jóvenes en Acción y la ampliación de la cobertura del programa Colombia Mayor. Así mismo, el Sisbén incorporó mejoras metodológicas y tecnológicas para optimizar los procesos de identificación y se iniciaron procesos ambiciosos para homogeneizar sus registros con los programas sociales. Gracias en parte a estas intervenciones, entre 2009 y 2017 la pobreza monetaria pasó del 40,3 al 26,9 %, y benefició principalmente las zonas rurales; la pobreza monetaria extrema se redujo del 14,4 al 7,4 %; y el índice de Gini pasó de 0,557 a 0,508. A su turno, en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el país pasó del 30,4 % en 2010 al 17° % en 2017, lo que implicó que 5,4 millones de personas salieron de esta condición.

Para el periodo 2018-2022, se recomienda consolidar los avances previos en reducción de la pobreza. Los programas deberán atender los retos de una clase media emergente numerosa, el envejecimiento de la población, el cierre de brechas territoriales y la optimización del gasto social en un panorama de presupuesto público reducido. Así mismo, se debe dar continuidad a los avances técnicos para lograr un sistema de información dinámico, robusto y consolidado, que integre el instrumento de focalización con toda la información de beneficiarios de programas sociales.

**Palabras clave:** desigualdad, pobreza monetaria, pobreza multidimensional, subsidios, focalización, política social, demografía, inclusión social y productiva.

## 1 Introducción

Durante los últimos siete años, Colombia avanzó en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, aún persisten brechas entre zonas urbanas y rurales, aunque con reducciones significativas por zona; mientras que la pobreza monetaria urbana pasó del 36 % en 2009 al 24,2 % en 2017, la rural bajó de 53,7 % al 36 %. Los subsidios y transferencias que entrega el Estado, con programas como Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, junto con el comportamiento de la economía y del mercado laboral, son factores que han contribuido de manera importante a las reducciones en pobreza y desigualdad. Estas tres iniciativas, en particular, son producto de la evolución de la política social para responder a la realidad socioeconómica del país.

Parte de estos buenos resultados se debe también a las mejoras en el mecanismo de focalización del país, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén). Durante este periodo, el Sisbén tuvo dos versiones (la II y la III) y cada una mejoró su diseño y operación; así, se optimizó la información sobre los beneficiarios y se aseguró equidad y eficiencia en el gasto de los programas sociales.

Estos logros han dotado al sector público con sistemas de información y políticas robustas, que contribuyen a un mayor impacto de su acción y a que las ayudas institucionales lleguen efectivamente a los más necesitados. Ante un panorama fiscal estrecho, estas acciones son fundamentales para que el gasto público sea óptimo. Adicionalmente, los programas mencionados están claramente orientados al aumento del capital humano, permiten la entrada de personas con mayores capacidades al mercado laboral y redundan así en una mayor productividad de la economía nacional y un crecimiento sostenible.

El documento está organizado en tres secciones. La primera sección presenta un diagnóstico de la situación al 2009 sobre esta temática. La segunda muestra los principales logros y los instrumentos de política del Gobierno nacional entre 2010 y 2018. La tercera propone recomendaciones de política para el periodo 2018-2022. Cada una de estas secciones incluye los siguientes temas: 1. incidencia y medición de la pobreza; 2. las mejoras continuas del Sisbén; 3. herramientas para el diseño de políticas, y 4. subsidios y transferencias para la reducción de la pobreza. Estos ilustran el proceso de formulación de política social: la medición inicial de pobreza, la definición de la población beneficiaria de programas sociales (Sisbén), los insumos que hay para el diseño de estos (en particular los estudios en población y demografía) y, por último, los instrumentos y políticas *per se*.

## 2 Diagnóstico

### 2.1 Incidencia y medición de la pobreza

Entre 2002 y 2009, el crecimiento económico y los avances en la política social en el país produjeron una caída en la pobreza. En este periodo salieron de la pobreza monetaria 2.300.000 personas, con lo cual se pasó del 49,7 al 40,3 %. De la pobreza extrema salieron 781.000 personas, lo que representó un paso del 17,7 al 14,4 %. En cuanto a la desigualdad medida con el índice Gini, entre 2002 y 2009 el avance fue leve; se pasó de 0,57 a 0,55. Así pues, los subsidios existentes no estaban teniendo un impacto continuo en la reducción de la desigualdad.

En cuanto a la medición, en 2006 la Encuesta Continua de Hogares del DANE, con base en la cual se calculan los indicadores de pobreza y de mercado laboral, tuvo un cambio metodológico que afectó la comparabilidad intertemporal de estos indicadores<sup>319</sup>. Por ello, entre enero y septiembre de 2009 se realizó la primera fase de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), que homogeneizó las cifras de empleo, pobreza y desigualdad para obtener series comparables entre 2002 y 2008. En 2010 se entregaron las series actualizadas a 2009 (Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad [MESEP], 2009). La segunda fase inició en septiembre de 2009, enfocada en la construcción de la nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria lo cual incluía, entre otros actualizar las líneas de pobreza utilizando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

### 2.2 Mejora continua de la herramienta de focalización - Sisbén

En 2009 operaba la segunda versión del Sisbén y se encontraba en curso la recolección de información del Sisbén III<sup>320</sup>, definido en el documento CONPES 117 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2008a). Este atendería problemas relacionados con el índice para actualizar variables y ponderadores del Sisbén II, así como temas relacionados con la manipulación de información a escala local, ausencia de manuales de operación, guías y herramientas informáticas estándar para la operación del Sisbén.

Para la época, también se identificaron múltiples inconsistencias en la base de datos de la herramienta. Así pues, se inició el diseño de una nueva plataforma tecnológica para la administración de los nuevos procesos que asumirían las entidades territoriales, incluyendo la administración y depuración de la base de datos. En ella, los casos de inconsistencias identificados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) debían ser corregidos por los municipios; esto trajo consigo una ralentización en los tiempos de respuesta al ciudadano, según la capacidad del ente territorial responsable.

### 2.3 Herramientas para el diseño de políticas

A 2009 existían dos iniciativas que generaban información para el diseño de políticas: 1. el Sistema de Indicadores Sociodemográficos (SISD), que desde 1991 produce boletines sobre temáticas sociales, de políticas y programas que buscan incidir sobre ellas; y 2. el Observatorio de Políticas de Familia (OPF). Este fue creado en el 2009, con el propósito de conocer la estructura, necesidades, dinámicas y calidad de vida de las familias; hacer seguimiento a las políticas sociales para su fortalecimiento y protección, y redirigir los recursos y acciones que mejoren su condición.

<sup>319</sup> Esto sucedió al pasar de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

<sup>320</sup> Los siguientes programas focalizaban con el Sisbén II vigente en el 2009: Familias en Acción, Reconversión Sociolaboral, Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), Régimen Subsidiado en Salud, subsidio para vivienda de interés social rural y urbano, Jóvenes en Acción, Jóvenes Rurales y los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

## 2.4 Subsidios y transferencias para la reducción de la pobreza

A finales de 2004 se conformó la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Colombia (MERPD). Esta tenía como fin analizar los determinantes de la pobreza y la desigualdad en el país, revisar la metodología de medición de pobreza, pobreza extrema y desigualdad, y determinar el impacto del gasto público social sobre estas. Entre los resultados, se encontró que si bien el gasto aumentó entre esos años y se lograron ampliaciones en las coberturas de educación, salud y servicios públicos (pero no en pensiones), el aumento no fue de suficiente magnitud para contrarrestar los efectos de la recesión de fin del siglo pasado (Lasso, 2004).

A 2009, el país contaba con tres programas principales para la reducción de la pobreza. El programa de transferencias monetarias condicionadas Familias en Acción (FA), creado mediante el CONPES 3081 de 2000 (DNP, 2000) orientado al mejoramiento del capital humano de los hogares pobres, y ejecutado por Acción Social, reportó en el 2009 una cobertura de 2.625.113 familias en todos los municipios del país. Estas eran familias del nivel 1 del Sisbén, víctimas del desplazamiento forzado y población indígena registrada en listados censales.

Para la protección a los adultos mayores en situación de pobreza se contaba con un programa de subsidios directos denominado Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), creado en 2003, que fue el inicio de los programas no contributivos en Colombia. El objetivo fundamental del PPSAM era proteger al adulto mayor en estado de indigencia o extrema pobreza con la entrega de un subsidio económico. Se entregaba cada dos meses, y su valor mensual oscilaba entre 40.000 y 75.000 pesos corrientes, dependiendo del municipio. A 2009, la inversión en este programa fue de 317.408 millones de pesos de la época, y otorgaba subsidios a 479.183 adultos mayores. El programa era un avance importante, teniendo en cuenta que, para el 2050, el 27,4 % de la población colombiana será mayor de 60 años, y gran parte de ella puede no contar con ingresos propios garantizados para su sostenimiento en la vejez (pensión contributiva o ingresos por rentas). Pero, como estos mismos números lo indican, su cobertura estaba aún muy lejos de la deseada. Adicionalmente, existía el Programa Nacional de Alimentación del Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta”, creado en 2004 y el cual hizo parte del proyecto misional del ICBF y hasta el 2009 atendió 417 mil adultos mayores.

Con base en los resultados de la MERPD, el Gobierno nacional creó en 2006 la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (Juntos), por medio del documento CONPES 102 (DNP, 2006). Juntos, en cabeza del DNP, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), y el Ministerio de Protección Social, fue la estrategia del Estado colombiano para responder integralmente a las familias en pobreza extrema y desplazamiento, por medio de la oferta social de las entidades del sector público principalmente. En el 2009, Juntos acompañó a 1.039.000 familias, con lo que llegó a un 69 % de cumplimiento de la meta para ese año (1.500.000 familias).

## 3 Lo construido entre 2010 y 2018

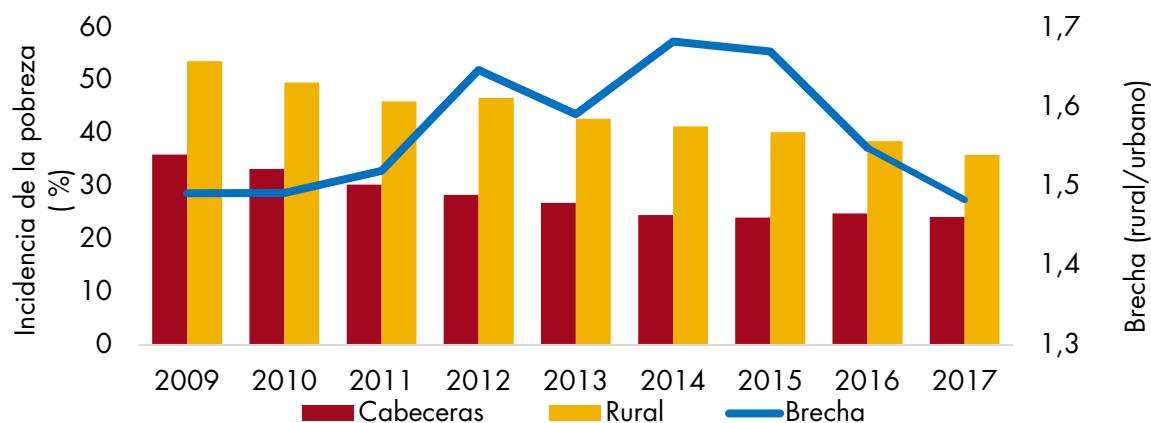
### 3.1 Incidencia y medición de la pobreza

Entre 2009 y 2017 hubo una reducción de 13,4 puntos porcentuales en la pobreza monetaria<sup>321</sup>, al pasar de 40,3 a 26,9 %: la reducción más importante registrada en 8 años hasta el momento. Entre 2002 y 2009, la reducción fue de 9,4 puntos porcentuales, es decir 4 menos.

<sup>321</sup> En la medición de la pobreza monetaria intervienen dos elementos: 1. el ingreso per cápita de la unidad de gasto, y 2. los valores de las líneas de pobreza (LP) y pobreza extrema (LI). El valor de la línea de pobreza extrema (LI) representa el costo mensual per cápita necesario para adquirir la canasta básica de alimentos que cubre los requerimientos nutricionales mínimos según los estándares del

Esta reducción implicó que 4,7 millones de personas salieran de esta condición (2,9 millones de habitantes de cabeceras y 1,7 millones, de áreas rurales). En los últimos cuatro años la disminución fue más marcada en la zona rural, disminuyendo así la brecha con respecto a la zona urbana (figura 1).

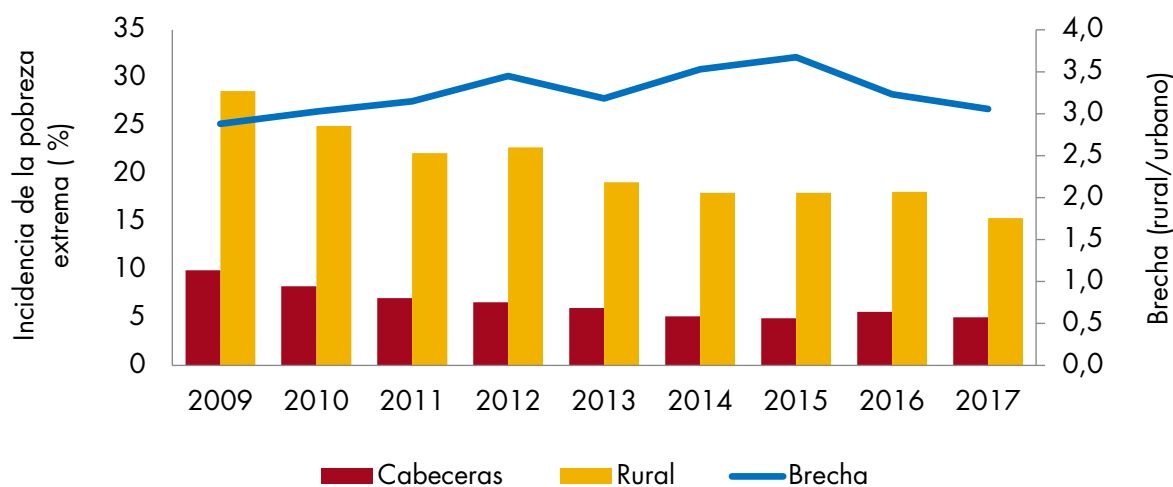
Figura 44. Pobreza monetaria, 2009-2017.



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en (DANE).

En este periodo salieron 2,8 millones de personas de la pobreza monetaria extrema, de las cuales 1,4 millones son habitantes de cabeceras y 1,3 millones, de áreas rurales; esto significó una reducción de casi la mitad (7 puntos porcentuales), al pasar del 14,4 al 7,4° % (figura 2).

Figura 45. Pobreza monetaria extrema, 2009-2017.



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida, DNP con base en (DANE).

Por otra parte, el DNP diseñó y lanzó en 2010 un nuevo indicador para medir pobreza con base en la metodología del Oxford Poverty and Human Development Initiative: el Índice de Pobreza Multidimensional

ICBF y de la FAO. Por su parte, el valor de la línea de pobreza (LP) equivale al costo mensual per cápita necesario para adquirir, además de los alimentos, otros bienes y servicios básicos (DNP, 2012).



(IPM) (Angulo, Díaz & Pardo, 2011)<sup>322</sup>. Por sus propiedades, el IPM supuso un avance metodológico frente a otros indicadores multidimensionales existentes en Colombia<sup>323</sup>.

El IPM no incluye ingresos directamente, consiste en analizar múltiples dimensiones de la pobreza que pueden ser experimentadas simultáneamente por un hogar<sup>324</sup>. Colombia fue uno de los primeros países en diseñar y adoptar este indicador, con lo cual orientó las metas de política social y reducción de pobreza de dos planes nacionales de desarrollo (PND 2010-2014 y 2014-2018), que incluyeron metas específicas de reducción del IPM.

Entre 2010 y 2017, la pobreza multidimensional se redujo 13,4 puntos porcentuales, esto quiere decir que 5,4 millones de personas salieron de esta condición, al pasar del 30,4 % en 2010 al 17 % en 2017. La reducción en zonas urbanas fue de 12,1 puntos porcentuales (al pasar de 23,5 al 11,4 %; esto es, 3,8 millones dejaron de estar en condición), y en zonas rurales, de 16,5 puntos (al pasar del 53,1 al 36,6 %, lo que significa 1,6 millones de personas).

Por su parte, la segunda fase de la MESEP finalizó en agosto de 2011 con la entrega de la nueva metodología para la medición de la pobreza, que incluyó la actualización de las líneas de pobreza e indigencia, y de las series 2002-2010 de los indicadores de mercado laboral, pobreza monetaria y desigualdad (MESEP, 2012). Esta metodología y el IPM se adoptaron oficialmente mediante el documento CONPES 150 (DNP, 2012).

En términos del arreglo institucional para la medición de la pobreza, y dado el antecedente sucedido con el cambio metodológico en 2006, mencionado antes, dicho CONPES propuso la conformación de comités de expertos, con el fin de garantizar la continuidad de sus metodologías, así como asegurar la transparencia, oportunidad y credibilidad de estas cifras.

Además, el Gobierno, liderado por el DNP, avanzó en una medición de clases sociales basada en el ingreso<sup>325</sup>. Entre 2009 y 2017 se observó un aumento de la clase media y vulnerable con variaciones de 10,3 y 4,3 puntos porcentuales, respectivamente (Figura 3).

Adicionalmente, el PND 2014-2018 creó el Sistema Estadístico Nacional (SEN) para mejorar la calidad y estandarizar las estadísticas del país. En 2017 se expidió el primer Plan Estadístico Nacional (PEN) del país a cinco años (2017-2022). Este identificó el estado, las fortalezas y las debilidades de la producción estadística en el país, y trazó como objetivo delinear las estadísticas actuales y nuevas que el país requiere producir durante el periodo, así como los medios para fortalecer la capacidad estadística de las entidades del SEN. Como resultado, se espera que haya mejor información para medir la calidad de vida y evaluar de mejor manera el accionar del Estado.

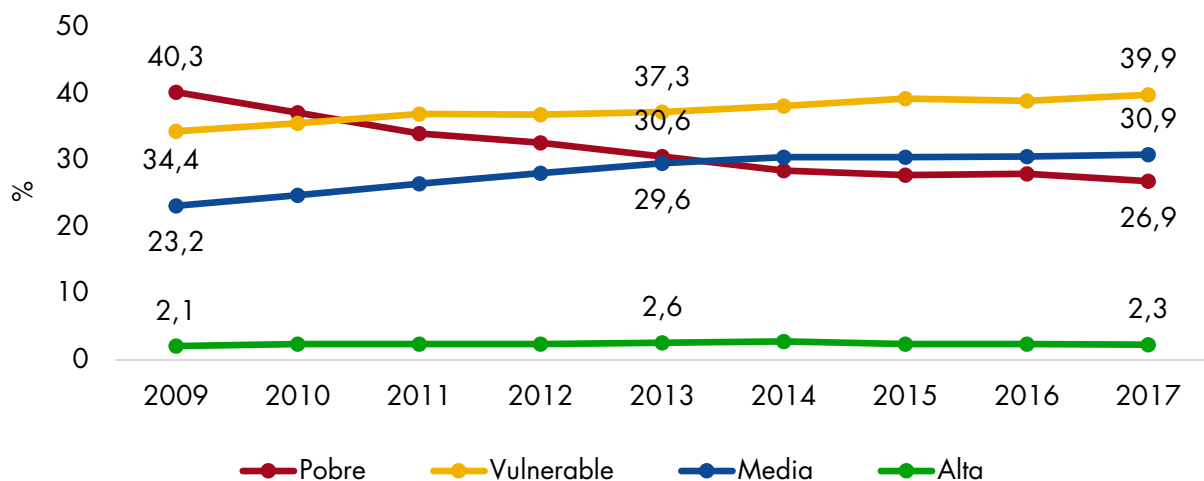
<sup>322</sup> Este nuevo indicador reflejó el reconocimiento de que la pobreza no es solo cuestión de insuficiencia de ingresos, y que debe entenderse también como la ausencia de oportunidades, en línea con el enfoque de capacidades de SEN.

<sup>323</sup> Esto se refiere a algunas propiedades axiomáticas que no cumplen indicadores multidimensionales que existían en el momento, como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Condiciones de Vida (ICV). Entre estas propiedades están la descomposición, invarianza de replicación, simetría, monotonicidad débil y dimensional.

<sup>324</sup> Educación, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud y vivienda.

<sup>325</sup> Esta medición utilizó la metodología del Banco Mundial y tomó como referencia la distribución de la clase media, utilizada por López-Calva y Ortiz-Juárez Invalid source specified.

Figura 46. Clases sociales - nacional, 2009-2017.



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida, DNP con base (DANE).

### 3.2 Mejora continua de la herramienta de focalización - Sisbén

Durante este periodo se dieron mejoras en el sistema de focalización. En 2011 se implementó el Sisbén III, que incluye mejoras sustanciales frente a la versión anterior<sup>326</sup> y que seguirá operando hasta diciembre de 2019<sup>327</sup>. Entre estas mejoras se encuentra la estandarización de procesos, la elaboración de manuales de operación, guías y herramientas informáticas para el manejo de la fase de demanda por parte de los municipios. El Sisbén III mantuvo el enfoque de inclusión social presente en la versión anterior y aumentó las zonas de desagregación para el cálculo del puntaje con el fin de adaptarlo a la realidad territorial.

Cuatro años después de la entrada en operación de Sisbén III, el DNP inició una evaluación sobre la calidad de la información, la pertinencia de la metodología y la percepción de la población incluida en la base. Los resultados indicaron lo siguiente: 1. desactualización y presencia de inconsistencias en la información; 2. un desbalance entre las variables, y 3. un enfoque en inclusión social que no reconoce la capacidad de generación de ingreso.

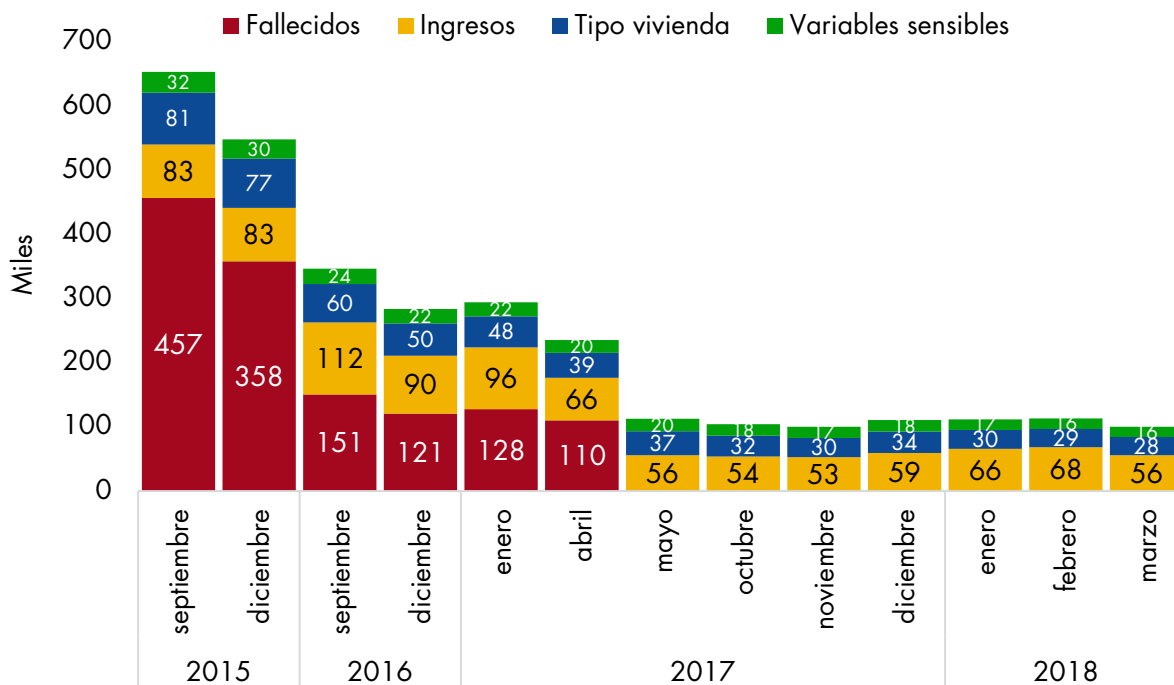
Simultáneamente, se tomaron medidas para mejorar la calidad de la información del Sisbén III en una depuración<sup>328</sup> que disminuyó los casos en verificación; se pasó de 653.000 en septiembre de 2015 a 101.000 en marzo de 2018 (figura 4).

<sup>326</sup> Para la tercera versión del Sisbén, definida por medio del Documento CONPES Social 117, Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales, aprobado en 2008, se mantuvo el enfoque de calidad de vida presente en la versión anterior, se excluyó el estrato socioeconómico y se aumentaron las zonas de desagregación para el cálculo del puntaje, para contar con análisis más cercanos a la realidad territorial (14 ciudades, cabeceras y rural disperso).

<sup>327</sup> De acuerdo con el documento CONPES 3877 de 2016, la transición del Sisbén III al Sisbén IV comprende una primera actualización de la información del Sisbén III con la información recolectada en el barrido y una posterior transición a la metodología Sisbén IV en 2020, una vez se complete el barrido en todo el país.

<sup>328</sup> En septiembre de 2015 se impulsó una campaña de depuración de la información, en la cual se hicieron visibles los problemas de calidad de información de las bases de datos municipales y se hizo una invitación a las alcaldías a depurar la información de las personas, y a los ciudadanos a denunciar irregularidades en el Sisbén. Este llamado incluyó una estrategia de comunicaciones en medios nacionales y regionales para realizar pedagogía sobre Sisbén, y la difusión de mensajes alusivos a personas con un puntaje del Sisbén que no corresponde a la realidad de sus condiciones socioeconómicas.

Figura 47. Casos en verificación en la base del Sisbén (en miles), 2015 – 2018



Fuente: Cálculos del DNP con base en cortes del Sisbén, de septiembre de 2015 a marzo de 2018.

Con base en los resultados de las evaluaciones al Sisbén III<sup>329</sup>, el documento CONPES 3877 de 2016 (DNP, 2016) definió el diseño e implementación del Sisbén IV, que entrará en operación en 2020. Este nuevo Sisbén implicó mejoras metodológicas y tecnológicas sustanciales, y buscó acercarse a los objetivos de los programas que lo utilizan para focalizar. En particular, incluyó en su metodología tanto la inclusión social como la productiva, contó con una mayor desagregación geográfica para el cálculo del puntaje y tomó medidas para mejorar la calidad de la información de la base. En desarrollo de dicho documento, el Gobierno nacional expidió en 2017 el Decreto 441, que otorgó competencias de depuración directa al DNP —que antes solo las tenían las entidades territoriales como se mencionó en el diagnóstico— y permitió así mayor agilidad de respuesta para la ciudadanía. También definió las responsabilidades de cada nivel de Gobierno frente al Sisbén y organizó procedimientos de administración de la base de datos.

Otro avance de esta versión del Sisbén fue la incorporación de tecnología para la recolección de información, que ahora se hace mediante *dispositivos móviles de captura*, lo que disminuye las inconsistencias que surgen en la recolección de información en campo. Finalmente, el Sisbén IV permite georreferenciar la información y calcular el IPM; así, se convierte en una fuente para evaluar la calidad de vida a escala municipal. La recolección de información inició durante el segundo semestre del 2017 en 189 municipios, y en ese periodo se recogió la información de 2 millones de personas (724.000 hogares).

Por último, del Sisbén IV se derivan dos herramientas: 1. el contrato social, consistente en un acuerdo entre el beneficiario y los programas sociales, en que el ciudadano se compromete a actualizar su información.

<sup>329</sup> Las evaluaciones realizadas evidenciaron problemas en el instrumento relacionados con la metodología y calidad de la información del Sisbén. 1. Su enfoque exclusivo en el estándar de vida (inclusión social no productiva), sin tener en cuenta la capacidad de los hogares para generar ingresos. 2. El desgaste de las ponderaciones de las variables que componen el índice, que además no reconocían las diferencias en pobreza entre territorios. 3. Desactualización e inconsistencias en la información por problemas en su captura y falta de intercambio entre sistemas de información que permitieran su verificación.

El programa establece explícitamente la duración del apoyo, al garantizarle su permanencia sin perjuicio de las mejoras en las condiciones de vida que cambien su puntaje Sisbén; y 2. un sistema interoperable de información unificado y actualizado, para optimizar procesos de focalización y seguimiento a los beneficios recibidos por personas y hogares. Ambas herramientas se encuentran en construcción, la primera con el apoyo del Banco Mundial y la segunda, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### 3.3 Herramientas para el diseño de políticas

Entre 2010 y 2018 se dio continuidad al OPF y SISD, y se creó una nueva iniciativa, el *Análisis de Situación Poblacional* (ASP), todas orientadas a brindar insumos para el diseño de la política social en el país. Estas emplean múltiples fuentes de información sociodemográfica y permiten así articular esfuerzos en la producción de datos para un mejor diseño de políticas públicas. El OPF ha publicado diez boletines y cinco documentos de trabajo, en los que abordan temáticas de interés para la evaluación y el seguimiento de las acciones estatales que involucran a las familias. Así mismo, ha puesto a disposición del público su página web, y en ella presenta estas publicaciones, junto con indicadores actualizados que dan cuenta de las condiciones de las familias colombianas.

Adicionalmente, a partir de 2013, el DNP ha emprendido la tarea de crear una página web propia para el SISD, con el objetivo de publicar los boletines de análisis sociodemográfico, y poner a disposición del público un sistema de consulta propio que agrupe indicadores sociodemográficos y sociales al mayor nivel de desagregación posible, para incentivar el uso y análisis de esta información.

Dada la necesidad de contar con información fiable y actualizada sobre la situación demográfica del país, en 2016 se emprendió un ejercicio interinstitucional de descripción y análisis de las dinámicas poblacionales, denominado *Análisis de Situación Poblacional* (ASP). El DNP lideró esta iniciativa, de la cual hicieron parte el Ministerio de Salud y Protección Social, la Cancillería y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Además de ser un insumo que sirve como base empírica para procesos de planificación, el ASP hace un aporte analítico a las implicaciones del panorama poblacional del país en la formulación de política pública y acuerdos internacionales (ODM, ODS y Consenso de Montevideo). Así mismo, permite identificar desafíos y oportunidades de Colombia de cara a la reducción de la desigualdad social, y detectar vacíos en la información. Los resultados finales del ASP se socializarán al finalizar el primer semestre de 2018.

### 3.4 Subsidios y transferencias para la reducción de la pobreza

Entre los ajustes institucionales realizados en 2011<sup>330</sup>, se creó el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación; así, se transformó Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), como cabeza del sector<sup>331</sup>. Este ajuste se propuso con el fin de evitar duplicidad de funciones entre las entidades a cargo de diferentes poblaciones vulnerables. Así mismo, permitía aprovechar las ventajas de contar con un Departamento Administrativo que dé lineamientos de política pública y estructure

<sup>330</sup> Resultado de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por medio de la Ley 1444 de 2011.

<sup>331</sup> Decreto 4155 de 2011, “Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura”. Como entidades adscritas quedaron la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), encargada de liderar acciones del Estado y la sociedad para atender y reparar integralmente a las víctimas; el ICBF, que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia; la ANSPE, responsable de acompañar y gestionar oferta para población en pobreza extrema; el Centro de Memoria Histórica, líder de la recopilación histórica del conflicto armado, y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT), responsable de la renovación de los territorios. A finales de 2015, con el Decreto 2558, la ANSPE y la UACT se fusionaron con PS.

programas y proyectos para avanzar en la reducción de la pobreza y la inclusión social y productiva de la población vulnerable y víctima de la violencia.

En el 2011, el Gobierno nacional lanzó el Plan Nacional de Prosperidad Social (PNPS); así, la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza - Juntos cambió su denominación a Red Unidos y su diseño se ajustó acogiendo las recomendaciones de la evaluación de gestión y operación de la prueba piloto de la Red Juntos (Econometría Consultores, 2008). En esta segunda fase de la estrategia, se mejoró la identificación y caracterización de las familias, se amplió la oferta de servicios, se promovió la innovación social y se definieron criterios de salida para las familias que mejoraran sus condiciones.

Dentro de las políticas que se fortalecieron para avanzar en la reducción de la pobreza estuvo Familias en Acción, ahora a cargo del DPS: dicha política inició un proceso de rediseño en el 2012, y cambió su denominación por Más Familias en Acción (MFA). Se modificó su estructura y montos de incentivos, y se definieron cuatro agrupaciones de municipios de acuerdo con sus niveles de pobreza e incidencia (monetaria y multidimensional) y su nivel de urbanización; además se incluyeron beneficios adicionales a poblaciones especiales, indígenas y desplazados.<sup>332</sup> El rediseño enfocó la intervención de MFA en las zonas rurales del país, como estrategia para reducir la brecha urbano-rural para el 2012. Esto, en cuanto la pobreza monetaria rural representaba 1,6 veces la urbana, y la pobreza multidimensional, 2,3 veces la urbana (Departamento para la Prosperidad Social, 2013), y las evaluaciones demostraban la eficacia del programa en reducir la pobreza en estas zonas (DNP, 2008b). Dichos cambios permitieron mejorar la focalización, ampliar la cobertura en los municipios más pobres concentrados en la periferia y aumentar el monto promedio que cada hogar recibe (tabla 1).

En el 2012 se aprobó la Ley 1532, que convirtió a MFA en un programa del Estado al que puede acceder la población pobre y vulnerable del país.

Tabla 21. Variación promedio en transferencia de MFA frente al anterior diseño del programa

Municipio	Pago	Variación
Grupo 1	\$ 90.000	-5 %
Grupo 2	\$ 100.000	5 %
Grupo 3	\$ 110.000	16 %
Grupo 4	\$ 125.000	32 %

Fuente: Prosperidad Social, mayo 2013.

Para seguir aumentando el capital humano de los jóvenes de familias participantes de MFA, y mejorar los efectos frente a la asistencia escolar y la probabilidad de terminar el bachillerato en la zona rural, se propuso

<sup>332</sup> En una primera desagregación, el país se clasificó en dos categorías: 1. las 23 principales ciudades (según clasificación de la Gran Encuesta de Hogares del DANE) y 2. el resto de los municipios del país.

Del grupo de las 23 principales ciudades se excluyeron Quibdó y Riohacha, por tratarse de municipios con incidencias de pobreza monetaria muy diferentes a las del resto del grupo (51,2 y 45,5 %, respectivamente). Por su parte, Bogotá se tomó como un grupo independiente, por su baja incidencia de la pobreza y la pobreza extrema monetaria (11,6 y 2 %, respectivamente), por contar con una oferta complementaria de TMC en educación y por los resultados de las evaluaciones que sugieren un menor impacto del programa en las grandes ciudades (debido a que en estas ciudades las condiciones de vida son más altas). De esta forma, se generaron dos grupos de municipios en las grandes ciudades. Grupo 1: Bogotá, y grupo 2: las siguientes 21 ciudades capitales con menor incidencia de la pobreza monetaria (Cúcuta, Ibagué, Cali, Barranquilla, Cartagena, Montería, Pasto, Pereira, Villavicencio, Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Neiva, Santa Marta, Armenia, Sincelejo, San Andrés, Medellín, Bucaramanga, Manizales).

Para el resto de los municipios del país se tomó en cuenta la incidencia de la pobreza multidimensional y el porcentaje de población en zona rural en cada municipio. Los municipios del grupo 3 son aquellos que tienen una incidencia de la pobreza por IPM inferior al 70 %. Los municipios del grupo 4 son los restantes, aquellos con incidencia por IPM superior al 70 % (Departamento para la Prosperidad Social, 2013).

una transferencia incremental del incentivo en bachillerato de MFA. Es decir, a medida que aumenta el grado escolar que cursa el beneficiario, aumenta el monto de la transferencia. En segundo lugar, se creó el Programa Jóvenes en Acción<sup>333</sup> (JeA), dirigido a jóvenes bachilleres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Este busca mejorar las capacidades, competencias, habilidades y destrezas para el trabajo, por medio de una transferencia monetaria condicionada. En 2013 el programa informó una cobertura de 80.000 jóvenes beneficiados, y a febrero de 2018 contaba con 431.131 jóvenes en todos los departamentos del país.

Por otro lado, en 2011 se conformó la Mesa Transversal de Pobreza y Desigualdad, coordinada por Prosperidad Social (PS), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y el DNP<sup>334</sup>. Esta (i) analizó el tablero de control de pobreza y desigualdad, (ii) discutió los resultados por sector de acuerdo a las dimensiones y variables del IPM, y (iii) revisó los sectores de interés para el Presidente. Como resultado del seguimiento realizado en esta mesa, entre otros, se diseñó el Programa de Vivienda Gratuita, cuya focalización se hizo utilizando listados o bases de datos incluyendo el Sisbén. En la mesa también se dieron discusiones en torno al rediseño de Familias en Acción y el cambio en su focalización, así como en torno al diseño de Jóvenes en Acción y su focalización.

La protección de la vejez en el país también tuvo grandes avances entre 2010 y 2018, que se materializaron en una mayor cobertura de los programas relacionados. A finales de 2012, el PPSAM fue transformado en el Programa Colombia Mayor. En este periodo, el programa tuvo un aumento del 312 % en el número de cupos otorgados, al pasar de 482.036 cupos a 1.503.867, según cifras del Ministerio del Trabajo. En términos de recursos, el aumento fue del 115 %, y se pasó de 579.744 millones de pesos a 1,2 billones de pesos para 2018. Se estima que en la actualidad el programa beneficia a un 43,7 % de la población potencial (es decir, la que cumple con los requisitos de acceso al programa<sup>335</sup>), que asciende a 3,4 millones de personas.

Por otra parte, a partir de 2015 se puso en operación el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)<sup>336</sup> como complemento al sistema pensional y al programa Colombia Mayor. Es un programa de ahorro voluntario diseñado para proteger a las personas cuyos recursos no son suficientes para cotizar al sistema pensional. Quienes ahorran en BEPS construyen cierto capital que puede ser complementado con lo ahorrado en el sistema pensional, al cual el gobierno adiciona un 20 % cuando la persona llega a la edad de retiro. Ese monto total les permitirá disfrutar en su vejez de un ingreso económico de por vida o invertir en activos. A diciembre de 2017 se habían vinculado 937.458 personas, de las cuales 280.992 estaban ahorrando, y se habían otorgado 4.832 anualidades vitalicias a personas que no lograron pensionarse, de las cuales 2.927 corresponden a personas que trasladaron sus ahorros desde el sistema pensional a BEPS.

Así pues, la reformulación, ajuste y creación de programas y herramientas sociales mejoraron la situación de la población vulnerable. Esto, apalancado en un incremento importante en el gasto social, permitió la optimización del funcionamiento del Sistema de Protección Social del país (Figura 5).

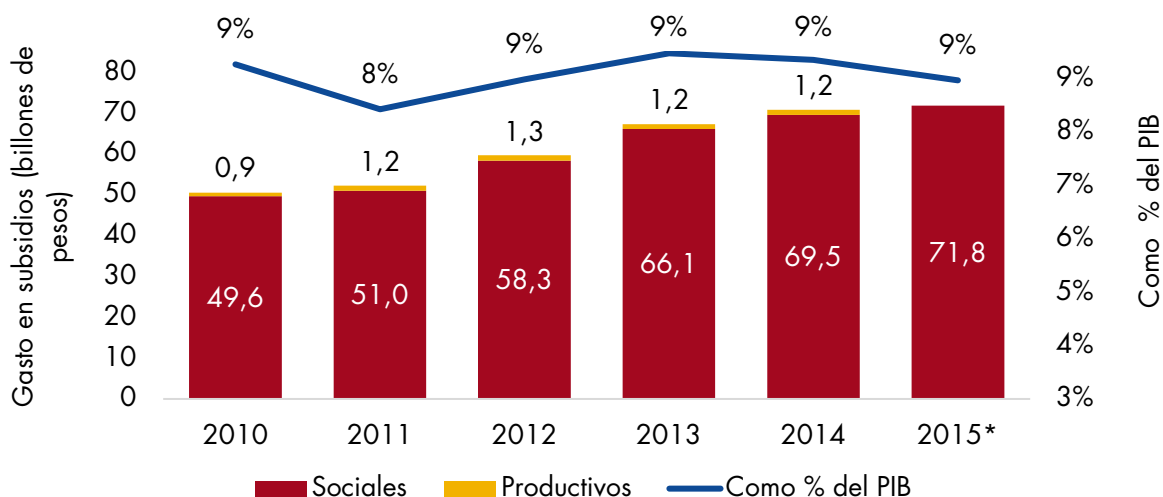
<sup>333</sup> Resolución 01970 del 21 de noviembre de 2012.

<sup>334</sup> A la mesa también asistían los ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Agricultura, Trabajo y Hacienda y el ICBF.

<sup>335</sup> Ser colombiano y haber residido los últimos diez años en el territorio nacional, a partir de los 54 años para mujeres y 59 para hombres, estar en los niveles 1 y 2 del Sisbén o pertenecer a un listado censal (indígenas, desplazados, habitantes de calle o víctimas de la violencia) y contar con un ingreso familiar inferior o igual a (1) un SMMVL, o que su ingreso no supere medio SMMVL, o vivir en un Centro de Protección al Adulto Mayor o Centro de Vida.

<sup>336</sup> Decreto 604 de 2013. Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Figura 48. Gasto público en subsidios sociales y productivos



\*La información completa de subsidios productivos no está disponible. Fuente: DNP (2016).

Para consolidar estos avances, en 2016 el DNP planteó la necesidad de contar con lineamientos unificados y orientados a mejorar el gasto social en subsidios y fortalecer los procesos en su asignación. Para ello propuso el Proyecto de Ley 186 de 2016, que tiene tres objetivos puntuales: mejorar la focalización de estos programas, garantizar la transparencia del gasto en ellos y asegurar su seguimiento y evaluación. Para ello, clarifica los principios rectores del gasto en subsidios y la justificación para su creación; delinea el procedimiento orgánico para la creación de subsidios, e indica las disposiciones orgánicas presupuestales para su financiación. Así mismo, promueve la creación del Sistema Interoperable de Registros de Subsidios de Consulta Pública y crea un doble filtro entre Sisbén y estrato para los subsidios cruzados de servicios públicos domiciliarios, entre otros. Esto último, en tanto el DNP identificó que el 32,1 % de los subsidios se concentra en los dos quintiles más altos de ingreso (Proyecto de Ley 186, 2016).

Como respuesta al artículo 260 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se inició la construcción de la Política de Inclusión Social y Productiva, liderada por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS) y con apoyo del DNP. Así mismo, se inició el proceso de integrar los sistemas de información para generar procesos de seguimiento poblacional para la asignación eficiente del gasto, entre otros.

En materia de fortalecimiento de los sistemas de información, el DPS, como cabeza de sector, inició un intercambio de información con sus entidades adscritas para identificar el total de sus beneficiarios y los programas recibidos por cada uno de ellos (Tabla 2) y creó una base única del sector, a la cual se llamó *Llave Maestra*. Se obtuvo que 277.000 personas recibieron ayuda de entre 5 y 7 programas, y no hay información que atribuya la situación actual de los beneficiarios a los beneficios recibidos.

Como respuesta a este hallazgo, el DNP<sup>337</sup> propuso el intercambio de información entre entidades para mejorar la calidad del Sisbén<sup>338</sup>, optimizar así los procesos de verificación, validación y actualización de la información registrada, y prevenir así su manipulación. Igualmente, se comenzó la estructuración de un sistema interoperable de información entre la oferta y la demanda que diera cuenta de los beneficios

<sup>337</sup> Por medio del CONPES 3877 y con la expedición del Decreto 441 de 2017.

<sup>338</sup> Validación y actualización de la información del Sisbén por medio de registros administrativos.



recibidos por cada ciudadano<sup>339</sup>. Lo anterior para mejorar los procesos de focalización y asignación del gasto social, así como su efectividad e impacto en la equidad.

Tabla 22. Número de programas por persona, 2015.

Programas	Beneficiarios
7 programas	13.297
6 programas	49.190
5 programas	214.345
4 programas	872.495
3 programas	2.647.123
2 programas	4.409.395
1 programa	6.787.382
<b>Total</b>	<b>14.993.227</b>

Nota: Los programas del Sector Inclusión Social incluidos son Más Familias en Acción, RESA, Registro Único de Víctimas, Red Unidos, Mujeres Ahorradoras, Familias en Su Tierra y capitalización empresarial. Fuente: Llave Maestra Prosperidad Social, abril de 2016.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Incidencia y medición de la pobreza

Para continuar robusteciendo las mediciones de pobreza, se recomienda al Gobierno nacional seguir trabajando en dos frentes durante 2018 y 2019 en el marco de los comités de expertos de pobreza definidos por el CONPES 150: 1. actualización de las líneas de pobreza y pobreza extrema utilizando la Encuesta de Nacional de Presupuesto de los Hogares realizada por el DANE en 2017; y 2. revisar las nueve temáticas con las cuales se ha propuesto mejorar la precisión y el alcance del IPM<sup>340</sup>.

Adicionalmente, se sugiere seguir mejorando las fuentes de información para el cálculo de estos indicadores en tres aspectos: 1. representatividad departamental cada dos años de la Encuesta de Calidad de Vida (tomando las medidas necesarias para asegurar la comparabilidad intertemporal de la encuesta), para contar así con mayor desagregación geográfica para calcular el IPM y otra información de calidad de vida; 2. avanzar con la Encuesta Longitudinal de Colombia, de manera que el país cuente con un panel de seguimiento a la población en temas de protección social; y 3. continuar con la implementación del Plan Estadístico Nacional (2017-2022) y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Estadística. Los esfuerzos en este último aspecto deberían estar orientados a elevar la calidad estadística por medio de evaluaciones y la certificación de los procesos de las entidades del Estado que producen registros administrativos, así como de las encuestas del DANE. El plan de 2019 es evaluar 100 de estas encuestas o registros administrativos.

<sup>339</sup> Para esto el DNP inició el trabajo en mesas técnicas con las diferentes entidades de orden nacional que administran programas sociales, con el fin de definir los mecanismos y procesos que permitan la interoperabilidad de la base de datos del Sisbén. Dentro de este proceso se ha trabajado en aspectos como la definición de lenguaje común, arquitectura del sistema e infraestructura tecnológica necesaria para llevarlo a cabo.

<sup>340</sup> Se han presentado en el comité ejercicios en los temas de educación, primera infancia, trabajo, vivienda y salud, pero no se han tomado decisiones en cuanto a incluir o excluir dimensiones o variables. Quedan pendientes las dimensiones de entorno, discapacidad, seguridad alimentaria, y paz y posconflicto.

## 4.2 Mejora continua de la herramienta de focalización - Sisbén

El levantamiento de información por barrido del Sisbén IV terminará a finales del 2019, y su implementación está prevista para el primer semestre del 2020. El DNP, como entidad encargada de esta herramienta, acompañará los procesos de transición de los programas sociales de usuarios del Sisbén durante los meses previos a su implementación, y ofrecerá alternativas de uso para que esta información se convierta en el principal insumo para diseño de política social.

Con el Sisbén IV se busca transitar de un registro social semiestático a uno dinámico e integrado, que le facilite al Estado saber quién está recibiendo cuáles beneficios y que permita tener trazabilidad en sus registros a través del tiempo. Así se podrá evaluar la demanda potencial de los programas, planear y costear futuras acciones de política y, en general, monitorear y evaluar el impacto del gasto social en Colombia. Por su parte, el *contrato social* será una herramienta ajustada e implementada por los programas sociales a los cuales aplique esta figura. Para ello, se sugiere que la próxima administración defina y precise los criterios de entrada, permanencia y salida de los programas sociales. Igualmente, se sugiere que se siga avanzando en el sistema interoperable de información, de manera que inicie su implementación en 2019.

Aprovechando que la implementación del Sisbén IV coincide con el inicio de periodo de alcaldes, se propone que el DNP incluya en su apoyo a la elaboración de planes de desarrollo municipales un programa de fortalecimiento institucional en el marco del Sisbén, que genere capacidades para su adecuada administración y uso. Se propone avanzar en el mejoramiento de los registros administrativos de los programas locales para complementar la información nacional, y así contar con un panorama completo de la oferta y su pertinencia con la demanda.

Además del Sisbén, existen otros mecanismos para focalización que requieren coordinación. Estos se listan a continuación, junto con las propuestas:

- Listados censales: estandarizar información de los listados censales existentes con el Sisbén, para contar con información socioeconómica unificada y de calidad.
- Atención integral a víctimas: unificar mecanismos de focalización de la oferta social de la población en pobreza y de la población víctima, para facilitar la vinculación de beneficiarios de programas sociales.
- Sistema integral de focalización de servicios públicos con Sisbén y estrato: dada la amplia evidencia sobre las falencias de la estratificación como mecanismo de focalización mencionadas anteriormente, se propone complementar los instrumentos para la asignación de subsidios cruzados en los servicios públicos domiciliarios utilizando el Sisbén.

Finalmente, se prevé la construcción de una plataforma que integre información poblacional, geográfica, territorial y de la oferta social, que provea insumos para la orientación de las intervenciones del Estado de manera más eficiente e integral para el cierre de brechas poblacionales, sociales y territoriales.

## 4.3 Herramientas para el diseño de políticas

Debe contemplarse un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad relacionada con población en Colombia que permita mejorar la disponibilidad y uso de información sociodemográfica actualizada y de calidad. En este aspecto, debe fortalecerse la producción y análisis de indicadores sociodemográficos y su difusión. Para ello, se recomienda que el primer paso sea la actualización de las herramientas de información, pendiente desde 2005, a partir de los nuevos datos que provea el censo del 2018.

Teniendo en cuenta el carácter dinámico del ASP, este debe considerarse como un documento en constante actualización a partir de nuevas fuentes de información y de los cambios generados por las políticas públicas.

#### 4.4 Subsidios y transferencias para la reducción de la pobreza

En el proceso de construcción de la política de inclusión social y productiva, y el Proyecto de Ley de Subsidios, se propone avanzar en el desarrollo y definición de los siguientes temas:

- 1) Promover la simultaneidad de la inclusión social y productiva.
- 2) Disminuir las duplicidades en la inclusión productiva, para reorientar la inversión de las entidades hacia distintos componentes y zonas, en función de la especialidad institucional o sectorial<sup>341</sup>.
- 3) Optimizar los procesos de focalización, utilizando el Sisbén como mecanismo de focalización para todas las poblaciones sujeto de atención de la política social.
- 4) Definir criterios de entrada, permanencia, exclusión y salida de los programas sociales, que permitan estructurar paquetes o rutas de oferta para promover la movilidad social de la población.
- 5) Crear el *sistema interoperable* de información que integre y mejore los sistemas de información y seguimiento, y trace el avance y retroceso de los hogares. Esto deberá hacerse con un desarrollo tecnológico que garantice su funcionamiento.
- 6) Unificar los criterios para la creación de subsidios sociales con base en los análisis de la información del sistema interoperable de información.
- 7) Establecer un sistema de evaluación de subsidios que dé cuenta de su pertinencia y eficiencia, para determinar su continuidad o ajuste.

Por otro lado, dado que la población colombiana está próxima a finalizar el bono demográfico<sup>342</sup> y a entrar en un proceso de envejecimiento y aumento de la participación de la población adulta mayor, es necesario seguir avanzando en protección a la vejez. Para ello, se sugiere identificar los mecanismos presupuestales que permitan mejorar el valor de la transferencia para contribuir efectivamente a la erradicación de la pobreza extrema de la población adulta mayor. A corto plazo, el principal reto será asegurar la financiación para mantener el número actual de beneficiarios.

Igualmente, es importante continuar avanzando en dos vías: incrementar la formalización laboral, para que los trabajadores puedan cotizar en los diferentes regímenes pensionales para su vejez; y, para aquellos que no tengan la capacidad de cotizar lo suficiente para una pensión, aumentar el número de personas ahorradoras, así como la frecuencia y el monto de los ahorros en el programa BEPS. Esto, para que puedan obtener rentas vitalicias cuyos montos superen los umbrales de pobreza.

<sup>341</sup> Un ejemplo es la implementación de programas de empleabilidad y emprendimiento por parte del DPS y el Ministerio de Trabajo.

<sup>342</sup> El bono demográfico se define como el periodo en que la proporción de personas en edades de trabajar crece en relación con la proporción de personas en edades potencialmente dependientes. Este ofrece posibilidades para aumentar las tasas de crecimiento económico per cápita, debido al incremento de la participación de la población en edad de trabajar frente a la población total. El bono finaliza cuando la población dependiente es mayor y supera la población en edad productiva.

## 5 Referencias

- Angulo, R., Díaz, Y., & Pardo, R. (2011). *Índice de pobreza multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Bogotá: Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Documento 382. Noviembre.
- DANE. (2006). *Gran encuesta integrada de hogares*. Bogotá.
- Decreto 4155 de 2011, Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Noviembre/03/dec415503112011.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2001). *Plan Colombia. Red de Apoyo Social: Programas de Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos*. Documento CONPES 3081. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ/%C3%B3micos/3081.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Red de Protección Social Contra la Extrema Pobreza*. Documento CONPES Social 102. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Social/102.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2008a). *Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales*. Documento CONPES Social 117. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/117.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2008b). *Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio-coste del Programa*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia*. Documento CONPES 150. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/150.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Declaración de Importancia Estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV)*. Documento CONPES 3877. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/%C3%B3micos/3877.pdf>
- Departamento para la Prosperidad Social. (2013). *Rediseño del programa Familias en Acción. Documento Operativo Técnico DOT No. 1*. Bogotá.
- Econometría Consultores. (2008). *Evaluación de la gestión y operación de la prueba piloto de la Red de protección social para la superación de la pobreza extrema Red Juntos*. Bogotá.
- Lasso, F. (2004). *Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza*. Bogotá: MERPD-DNP.
- Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la Republica, Diario Oficial 48059 de mayo 4 de 2011.
- Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

López-Calva, L., & Ortiz-Juárez, E. (2011). *A vulnerability approach to the definition of the middle class*. Washington: Policy Research Working Paper Series 5902, Banco Mundial.

MERPD-Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia*. Bogotá.

Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). (2009). Resultados Fase I, Resumen Ejecutivo. Bogotá: DNP-DANE.

Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). (2012). *Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010*. Resultados fase 2. Bogotá: DNP.

Proyecto de Ley 186, "Por medio de la cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expiden normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones". (2016) Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Saad, P., Miller, T., Martínez, C., & Holz, M. (2012). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Madrid, España.

Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Madrid: Planeta.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

### Capítulo 12

# Descentralización: hacia un Estado con verdadero enfoque territorial

## Resumen ejecutivo

Antes de 2010 no había un enfoque territorial claro que orientara las políticas públicas sectoriales. Los esfuerzos de fortalecimiento de la descentralización estaban concentrados en el monitoreo al Sistema General de Participaciones (uso efectivo de los recursos) y el fortalecimiento institucional (capacidades administrativas de los gobiernos subnacionales).

Así, desde hace ocho años, el Gobierno nacional asumió el reto de repensar la descentralización, mediante la inclusión de un enfoque territorial diferenciado en el diseño de políticas públicas, y darle un nuevo rumbo enfocado en la asistencia técnica y fortalecimiento de los gobiernos locales. Frente a la situación de 2009, se evidencia de manera general un cierre de la brecha de pobreza urbano - rural, mejoras en el bienestar de la población con los aumentos en las coberturas en los servicios de salud, educación y saneamiento básico y agua potable, el fortalecimiento de las finanzas públicas y mejores capacidades institucionales de los municipios. Las acciones adelantadas entre 2010 y 2018 para fortalecer la capacidad y autonomía de las entidades territoriales (ET) se dividen en 4 frentes: 1. la inclusión de un enfoque territorial en la política pública (cierre de brechas, instrumentos de medición, sistemas de estadísticas territoriales); 2. fortalecimiento a la planeación subregional (Contratos Plan y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial); 3. financiación territorial (monitoreo al SGP, delegación de competencias, y asignación especial SGP a resguardos indígenas); y 4. fortalecimiento instruccional y asistencia técnica (llegada al territorio y herramientas para nuevos mandatarios [KiTerritorial]). Con base en lo construido, el país deberá concentrar esfuerzos en dos frentes. El primero, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales y de los instrumentos de planeación regional para la descentralización, por medio de estrategias como: 1. transferencias condicionadas por resultados y descentralización asimétrica; 2. información de resultados para la planeación; 3. corrección del vacío de información de los municipios, mediante definición de

competencias entre entidades territoriales, y 4. fortalecimiento del rol de los departamentos y la reforma a la LOOT. El segundo pilar es el fortalecimiento fiscal y la inversión eficiente, el cual se logrará mediante: 1. el fortalecimiento fiscal territorial; 2. la reforma a las leyes 617 y 715; 3. la articulación de fuentes e instrumentos de planificación; 4. el fortalecimiento de la gestión e información contractual.

**Palabras clave:** Descentralización, Entidades territoriales, departamentos, municipios, brechas, desempeño, enfoque territorial, gestión fiscal.



## 1 Introducción

La apuesta de descentralización asumida a finales de los años ochenta y plasmada en la Constitución de 1991 tiene como fin último lograr una mayor eficiencia del sector público para mejorar las condiciones de vida de la población y la convergencia territorial, por medio de la definición de una estructura política de múltiples niveles, la distribución de funciones entre dichos niveles y la asignación de recursos para el cumplimiento de funciones.

Así, el concepto de descentralización se ha enfocado en permitir que los municipios y departamentos puedan gobernarse mediante autoridades propias elegidas por sus habitantes (descentralización política), ejercer las competencias que le correspondan de manera eficaz y efectiva (descentralización administrativa), participar en rentas nacionales y establecer los tributos propios necesarios para el cumplimiento de sus funciones de manera eficiente (descentralización fiscal) (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 21).

De esta manera, los tres enfoques (descentralización administrativa, política y fiscal) se han desarrollado gracias a un andamiaje institucional, legislativo y jurídico, fundamentado en instrumentos como los siguientes: el desarrollo de la delegación de competencias en los servicios de salud, educación y agua potable (Ley 715 de 2001, Ley 60 de 1993 y Ley 142 de 1993); el desarrollo y fortalecimiento del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR); y el fortalecimiento de los instrumentos de planeación como ejes para definir la ruta de acción para el desarrollo regional de las entidades territoriales (ET), mediante la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) y, más recientemente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). Así mismo, se ha avanzado en la reglamentación sobre la puesta en funcionamiento de los *territorios indígenas*, y se ha definido el proceso administrativo para que los resguardos o sus asociaciones administren directamente la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI) (Decreto 1953 de 2014).

Es importante anotar que, en la medida en que la descentralización implica cambios profundos en la estructura institucional del Estado, tanto a escala nacional como territorial, debe entenderse como un proceso de largo plazo en el que se van gestando cambios graduales que permiten hablar de avances en términos de profundización de la descentralización. Considerando la amplitud de las reformas, sus efectos se manifiestan en el largo plazo y en múltiples sentidos, en temas como la superación de la pobreza, el acceso a bienes y servicios públicos, y la desigualdad, tanto entre personas como entre territorios.

En los últimos ocho años, el Gobierno nacional asumió el reto de repensar las estrategias para profundizar la descentralización, mediante la inclusión de un enfoque territorial diferenciado en el diseño de políticas públicas, que considere las diferencias de capacidades de los territorios. De esta manera, se plantean nuevas estrategias de asistencia técnica y fortalecimiento de los gobiernos locales.

El presente documento se organiza en cuatro secciones; la primera de ellas es esta introducción. En la segunda se evidencia el diagnóstico, con los retos identificados en 2010. La tercera muestra los avances del gobierno en los dos periodos presidenciales 2010-2014 y 2014-2018; por último, la cuarta concluye con los retos a futuro para construir sobre lo construido en este periodo.

## 2 Diagnóstico

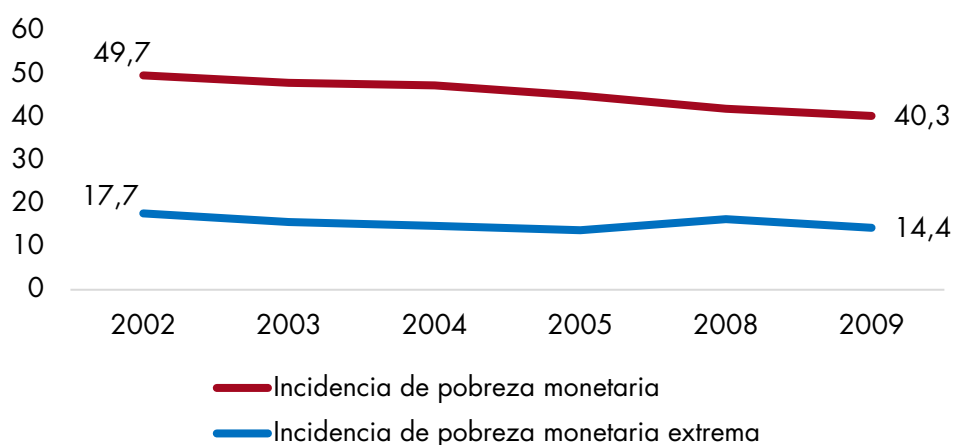
El fin último de la descentralización es el fortalecimiento de las capacidades territoriales para la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos, que permitirán el mejoramiento en las condiciones de vida de la población y la reducción de la pobreza. Así, el Gobierno nacional se ha enfocado en fortalecer a las entidades territoriales, y velar por su autonomía en relación con sus competencias administrativas, fiscales y políticas (Barberena, 2013) (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Antes del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, no había un enfoque territorial claro que orientara las políticas públicas sectoriales e incluso de desarrollo territorial. Los enfoques sobre la visión territorial eran muy generales, y sus estrategias consistían principalmente en el monitoreo al Sistema General de Participaciones (uso efectivo de los recursos) y el fortalecimiento institucional (capacidades administrativas de los gobiernos subnacionales).

En este sentido, aunque previo a 2010 hubo avances importantes en términos del aumento de recursos y mejoras en el bienestar de la población, persistían brechas territoriales importantes, con rezagos de algunas regiones, y existía todavía una alta dependencia a las transferencias de recursos del Gobierno nacional (Ocampo & Bértola, 2013).

Aun así, la situación del país antes de 2010 presentaba una reducción sostenida de la incidencia de la pobreza. Como se aprecia en la figura 1, la pobreza monetaria bajó 9,4 puntos porcentuales (p.p.) entre 2002 y 2009, mientras que la extrema lo hizo en 3,3 p.p. Sin embargo, estos avances no se dieron de forma homogénea en todas las regiones: las brechas urbano-rurales se mantuvieron o disminuyeron muy poco entre 2002 y 2009. Mientras en 2002 la pobreza monetaria rural era 1,4 veces la urbana, en 2009 esta relación era 1,5. Al igual en materia de pobreza extrema, el cambio se dio de 2,7 (rural/urbana) a 2,9 veces.

Figura 11. Incidencia en pobreza monetaria de 2002-2009



Fuente: Cálculos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, del DNP con base en (DANE, 2017).

El diagnóstico encontrado en 2009 evidenciaba tres retos importantes para el desarrollo territorial y la profundización de la descentralización. Estos retos se exponen a continuación:

## 2.1 Pocas herramientas de análisis para un enfoque territorial

El Gobierno nacional no contaba con los instrumentos suficientes para proponer y diseñar políticas que consideraran las diferencias internas del país. El único instrumento existente para diferenciar los municipios eran las categorías de la Ley 617 de 2000, donde cerca del 90 % de los municipios pertenecen a la categoría 6<sup>343</sup> de dicha ley, lo que dificultaba focalizar las políticas en los temas más críticos o dirigir los esfuerzos a los municipios más rezagados. Parte de esta problemática era la falta de información a escalas municipal y departamental.

Para el 2009 se había desarrollado el Índice de Desempeño Integral para medir la eficiencia, efectividad y otros temas de la gestión pública de las ET. Sin embargo, este era un indicador limitado, que solo observaba la gestión de las alcaldías. A pesar de esto, no había información que permitiera identificar problemas en otras temáticas, o fuentes de información consolidadas que permitieran observar los avances relacionados con resultados de desarrollo.

## 2.2 Debilidad en los instrumentos de planeación supramunicipales y departamentales

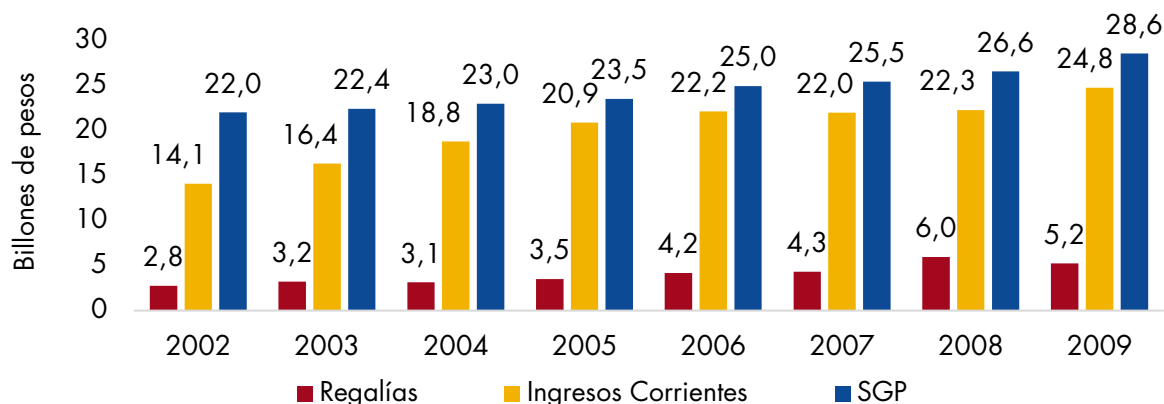
En la Constitución de 1991 se previó la creación de las regiones administrativas y de planificación que reemplazarían a los consejos regionales de planificación (Corpes); sin embargo, hasta 2009 aún no se había concretado jurídicamente su existencia. La falta de instrumentos limitaba realizar una planeación estratégica, con un enfoque regional que pudiera aprovechar las economías de escala derivadas de las posibilidades de prestar servicios superando los límites político-administrativos de municipios e incluso departamentos.

## 2.3 Baja capacidad en gestión fiscal

En 2009, a pesar del incremento de recursos propios de las entidades territoriales, las transferencias del Gobierno nacional central se mantuvieron como la principal fuente de recursos: el SGP representaba el 48,8 % de los ingresos de las ET (figura 2); para el caso de los departamentos, el SGP y las regalías representaron cerca del 61 % de los ingresos totales en el 2009, en tanto que para los municipios su peso era del 51 %.

<sup>343</sup> La Ley 617 agrupa los municipios del país en 7 categorías (categoría 1 a 6 y categoría especial), según el tamaño de la población y los ingresos corrientes anuales, donde los municipios de categoría especial y 1 son los de mayor población – mayores ingresos y los de categoría 6 son los más pequeños en términos poblacionales y económicos.

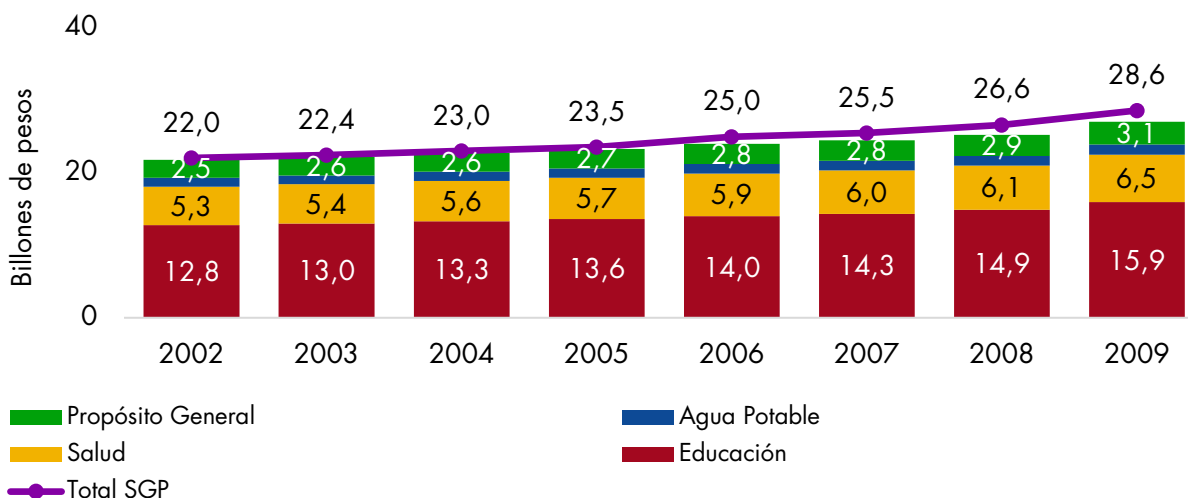
Figura 12. Recursos totales de los municipios y departamentos por fuentes, 2002-2009 (precios constantes, 2016)



Fuente: Cálculos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, del DNP con base en DNP (2017a).

Esto se explica en parte debido a que las transferencias del Gobierno nacional central a los municipios venían en aumento. Las transferencias a municipios y departamentos pasaron de 22 billones de pesos en 2002 a 28,6 billones de pesos en 2009 (precios constantes a 2010) (figura 3). En efecto, uno de los avances más importantes previos al 2009 fue la creación del Sistema General de Participaciones, y sus modificaciones realizadas en 2007.

Figura 13. Transferencias de la nación (SGP), 2002-2009 (precios constantes a 2016).



Fuente: Cálculos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, del DNP con base en DNP (2017b).

Así, a pesar de los avances en términos de fortalecimiento fiscal, las entidades territoriales seguían teniendo una dependencia alta de los recursos de transferencia de la nación, que adicionalmente tenía un vacío normativo relativo al manejo de recursos del SGP por parte de los *territorios indígenas* para el ejercicio de las competencias. Además, había grandes disparidades en la asignación de recursos, en especial aquellos de regalías<sup>344</sup>.

<sup>344</sup> La reforma realizada al SGR en 2012 se tratará con detalle en el documento sobre regalías.

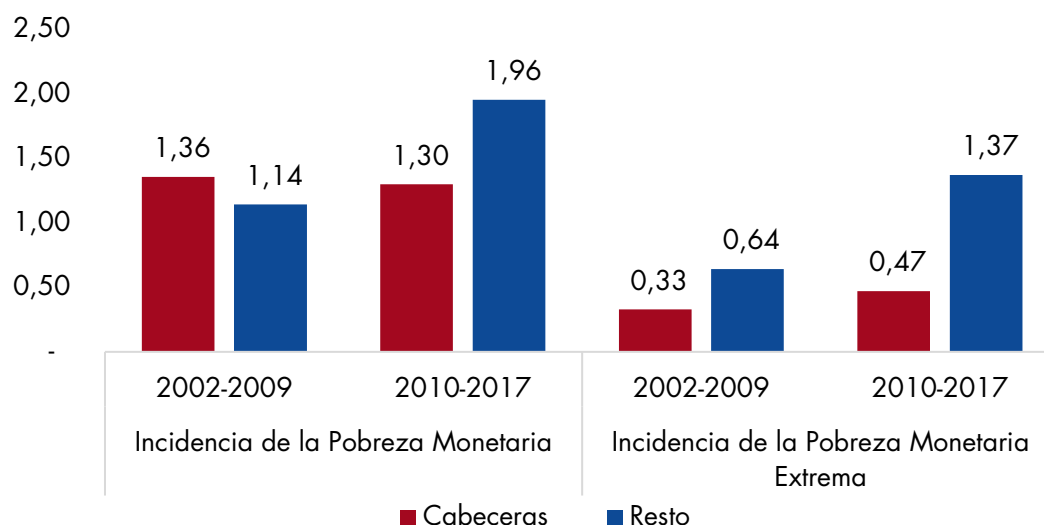
### 3 Lo construido

Durante el periodo de gobierno 2010-2014 se adelantaron iniciativas clave para la profundización de la descentralización. En este periodo se logró la adopción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual sentó las bases para generar integración regional respetando la autonomía territorial; se formularon los lineamientos estratégicos en materia de fortalecimiento territorial (por ejemplo, la creación de Sinergia Territorial, como parte del apoyo para la formulación de planes de desarrollo y la profundización de la asistencia técnica en territorio), y se expidieron las normas relativas al funcionamiento de los territorios indígenas, siendo el Decreto 1953 de 2014 la más importante. En términos de inversión, se adelantó la reforma a la distribución y gestión de los recursos de regalías, con la creación del Sistema General de Regalías<sup>345</sup> y se creó el instrumento de los *contratos plan* como instrumento de inversión y coordinación multinivel.

Estas acciones fueron fundamentales para la construcción de las bases del PND 2014-2018, el primer Plan Nacional de Desarrollo en la historia del país que incorpora capítulos regionales con metas propias, a partir del reconocimiento de las brechas territoriales existentes, cuyo cierre requiere de esfuerzos diferenciados. A partir de las lecciones aprendidas, el DNP desarrolló una nueva metodología para formular las estrategias de desarrollo regional de manera inclusiva, en conjunto con las regiones, así como otras acciones, relacionadas con el catastro multipropósito y la delegación de competencias.

Gracias a estos avances se logró avanzar en la disminución de brechas territoriales: entre 2010 y 2017, la pobreza monetaria rural ha tenido una disminución mayor que la pobreza urbana (la primera disminuyó 1,96 p.p. por año, mientras que la segunda, 1,3 p.p.). Así mismo, en el caso de la pobreza monetaria extrema, mientras en el periodo 2002 - 2009 la disminución anual promedio en las áreas rurales era dos veces la de las cabeceras (0,33 p.p. urbano y 0,64 p.p. rural), entre 2010 y 2017 la disminución fue tres veces mayor (0,47 p.p. y 1,37, respectivamente) (figura 4).

Figura 14. Reducción anual promedio de la pobreza monetaria y monetaria extrema urbana- rural



Fuente: Cálculos de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, del DNP con base en DANE (2017)

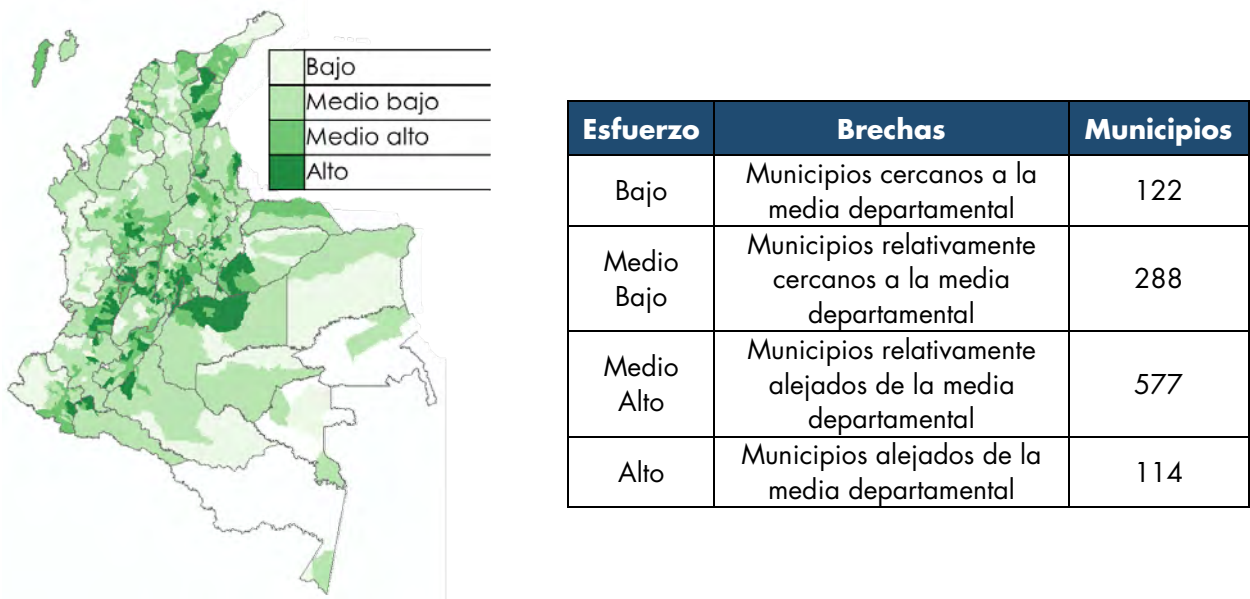
<sup>345</sup> Esta importante reforma se abordará con detalle en el documento sobre regalías.

3.1 El enfoque territorial en la política pública

3.1.1 Cierre de brechas

El PND 2014-2018 incluyó un enfoque de cierre de brechas como principio orientador para el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan. Este enfoque propuso metas diferenciadas por regiones, realistas y alcanzables, orientadas al logro de la convergencia entre municipios (figura 5); es decir, los municipios más rezagados debían hacer esfuerzos mayores. Así, se evaluaron nueve variables, en cuatro sectores: educación, salud, acueducto, vivienda.

Figura 15. Esfuerzos de cierre de brechas, PND 2014-2018



Fuente: DNP (2015).

3.1.2 Instrumentos de medición y focalización territorial

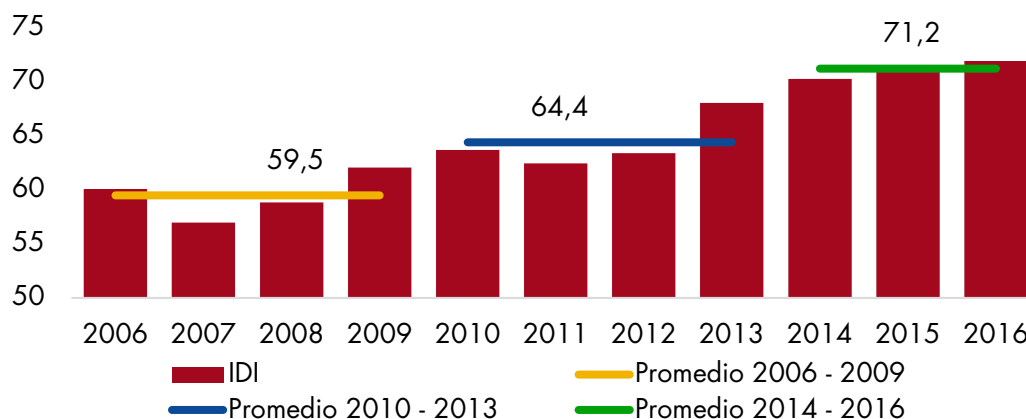
El Índice de Desempeño Integral (IDI) creado en 2006 para medir la gestión de las ET tuvo una evolución importante en los últimos años, al pasar de un promedio de 59,5 en el cuatrienio 2006-2009, a un promedio de 71,2 entre 2014 y 2016. Estos valores reflejan que los retos latentes en 2006 se fueron superando paulatinamente por la mayoría de los municipios (por ejemplo, los relacionados con su capacidad administrativa en materia de equipamiento tecnológico y profesionales en cargos directivos) (figura 6) (DNP, 2016c).

La superación de los retos medidos por el índice de desempeño municipal y el enfoque de presupuesto orientado a resultados impulsado por el DNP en los últimos años permitió crear la medición de desempeño municipal (MDM)<sup>346</sup>, una herramienta para medir el *desempeño*, entendido como su capacidad de gestión para la generación de resultados de desarrollo, teniendo en cuenta las condiciones iniciales de los municipios<sup>347</sup>.

<sup>346</sup> La MDM es una nueva versión del Índice de Desempeño Municipal calculado por el DNP desde 2006.

<sup>347</sup> Para más información, véase <https://portalterritorial.dnp.gov.co/#/mdm>.

Figura 16. Evolución del Índice de Desempeño Integral 2006-2016



Fuente: DNP (2018a).

Con esta nueva medición se actualizan los retos en materia de gestión territorial, y se genera un instrumento de focalización de políticas diferenciadas y una estrategia de evaluación de la descentralización. Para el 2016 año de la primera medición, el promedio en Colombia fue de 47,8. Sin embargo se evidencia retos diferentes entre las categorías de municipios, por ejemplo, la diferencia entre los puntajes promedio de las 13 ciudades principales y los municipios con menores capacidades iniciales es de 27,2 puntos (DNP, 2017).

### 3.1.3 Sistema de estadísticas territoriales - TerriData

Como parte de los avances en materia de planeación estratégica para las entidades territoriales y para el Gobierno nacional, el DNP creó TerriData, un sistema de estadísticas territoriales para los 1.101 municipios que contiene más de 600 indicadores de resultado (de desarrollo) relacionados con finanzas públicas, economía, vivienda y servicios públicos, educación, salud, conflicto armado y seguridad, medición de desempeño municipal, ambiente y ordenamiento territorial. Este es el primer portal de información estadística abierto al público de Colombia, disponible en línea y con versión en aplicativo (*app*) para dispositivos móviles. Esta iniciativa ha sido señalada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como una buena práctica y un ejemplo para la región.

## 3.2 Fortalecimiento de la planeación subregional

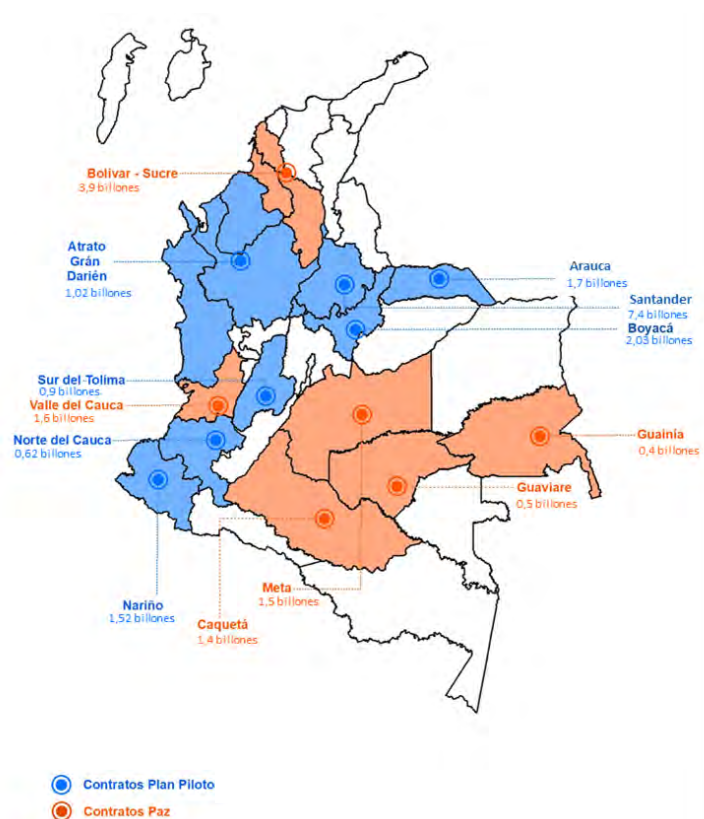
### 3.2.1 Los contratos plan y los contratos plan para la paz y el posconflicto

Entre 2012 y 2013 se creó la figura de los *contratos plan* (CP), con el objetivo de fortalecer la *asociatividad* territorial y consolidar esquemas de gobierno multinivel para superar los problemas de atomización de inversiones y avanzar en la articulación entre niveles de gobierno. Esta estrategia ha sido fundamental para generar una mayor eficiencia y calidad en el uso de los recursos públicos, pues ha implicado la definición de inversiones y proyectos de carácter estratégico e impacto regional de manera concertada entre los municipios, los departamentos y la nación.

En la primera generación de *contratos plan* (figura 7) fueron formulados y suscritos 7 pilotos, que vincularon a 9 departamentos y 323 municipios. Su objetivo era contribuir en la reducción de las disparidades territoriales, a partir de proyectos de mayor impacto local y regional, que abarcaron 17 sectores de inversión y focalizaron 14,9 billones de pesos, de los cuales el 79 % son recursos de la nación; el 22 %, de territorio, y el 1 %, de otros.



Figura 17. Contratos plan piloto y contratos paz



Fuente: DNP (2016d).

Desde 2016, y con el respaldo del documento CONPES 3822 “Contratos Plan: lineamientos de política y plan de expansión 2014-2018”, se emprendió la negociación de una nueva generación de contratos plan *para la paz y el posconflicto*<sup>348</sup>. La principal diferencia entre las dos generaciones de *contratos plan* es que en los segundos se respeta la división político-administrativa de los departamentos, la dinámica participativa cobra mayor importancia, se focalizan territorios de alta incidencia del conflicto armado, los proyectos están más orientados a la construcción de paz territorial.

Hasta el momento han sido suscritos seis nuevos contratos plan para la paz: Bolívar-Sucre, Caquetá, Guainía, Guaviare, Meta y Valle del Cauca. En total, actualmente hay contratos plan en 16 departamentos del país, y se ha logrado movilizar más de 24 billones de pesos. Los proyectos más significativos de estas dos series de contratos plan se pueden observar en el anexo 1.

La evaluación de impacto realizada en 2017<sup>349</sup> al instrumento muestra que los contratos plan han tenido impactos significativos y crecientes en el tiempo en las capacidades institucionales de los municipios beneficiados, especialmente de planeación y focalización de la inversión<sup>350</sup>, que les permite a los territorios financiar proyectos que apunten al cierre de brechas. Les ha facilitado de igual manera acceder a oferta institucional, a recursos (como regalías) y acompañamiento técnico que de otra forma no tendrían. Se

<sup>348</sup> Documento que luego se articularía con el documento CONPES 3850 de 2015.

<sup>349</sup> La evaluación la contrato el DNP con el Centro Nacional de Consultoría, y está próxima a ser publicada.

<sup>350</sup> Medidos a través de la variable “eficacia”, que mide el nivel de cumplimiento de las metas de producto de los planes de desarrollo municipales.

evidencian también impactos positivos en la calificación del índice de gobierno abierto (IGA)<sup>351</sup> de los municipios que hacen parte de los contratos plan, esto es, presentan mayores avances en términos de transparencia.

### 3.2.2 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y esquemas asociativos

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) definió las competencias en materia de ordenamiento territorial para diferentes escalas de gobierno (artículo 29) y creó diferentes figuras asociativas que contribuyen a que la planificación trascienda los límites político-administrativos, y fortalezca el trabajo conjunto supramunicipal para temas estratégicos.

Esto permitió aprovechar las lógicas de aglomeración de las subregiones funcionales y promover los esquemas asociativos, así como consolidar la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y expedir la Ley 1551 de 2012, municipios; Ley 1617 de 2013, distritos; Ley 1625 de 2013, áreas metropolitanas y Decreto 3680 de 2011, reglamentario de la Ley 1454.

Desde 2013, se ha identificado 49 procesos de asociatividad municipal y 5 procesos de asociatividad departamental. De los primeros, 42 se encuentran conformados con la figura de las asociaciones de municipios (Ley 136 de 1994), en tanto los restantes 7 se encuentran en proceso de formalización, lo que indica que aún hay camino por abordar para aprovechar las figuras de asociatividad creadas en la LOOT. No obstante, se resalta la creación de tres *regiones administrativas de planeación (RAP)*: la Central, la Pacífica y la Caribe. Estas, aunque fueron conformadas recientemente, prometen avanzar en esquemas de planeación estratégica regional, que podría traer beneficios importantes a los departamentos y municipios que las componen.

## 3.3 Financiación territorial

### 3.3.1 Monitoreo al SGP

La Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso del SGP, es coordinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el apoyo del DNP y de las demás entidades cabeza de los sectores asociados. Ésta se fundamenta en identificar las entidades territoriales donde hay riesgos en el uso de los recursos del SGP, establece las causas que generan dichos riesgos y permite adoptar medidas de mitigación. Dependiendo del tipo de riesgo pueden tomarse medidas preventivas o correctivas. Las medidas preventivas son planes de desempeño, las correctivas son la asunción temporal de competencias por un nivel superior de gobierno (el departamento o la Nación), con la consecuente pérdida temporal de la administración de los recursos y de la competencia sectorial. Entre 2010 y 2018 se adoptaron 524 medidas entre preventivas y correctivas.

En el SGP, la bolsa de propósito general es la que permite mayor autonomía a los municipios (Fedesarrollo, 2015), al no estar atada a usos específicos. Dada la importancia de esta fuente de financiación, el DNP realiza las actividades de monitoreo y seguimiento a los recursos de propósito general y asignación especial para resguardos indígenas, con el fin de garantizar que los recursos transferidos por el Gobierno sean bien administrados.

Las últimas tres mediciones del monitoreo del SGP (2015, 2016 y 2017), a cargo del DNP, han ubicado a 118 municipios en el nivel de riesgo *crítico alto*. Del total de estos municipios, entre 2015 y 2017 la

<sup>351</sup> El IGA es un indicador calculado por la Procuraduría General de la Nación que resume el cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción por parte de entidades territoriales. Está compuesto por tres indicadores: organización y gestión documental, exposición a organismos de control y diálogo con grupos de interés. Para más información ver <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>.

estrategia del Decreto 028 de 2008<sup>352</sup> ha intervenido 15; bajo las características de intervención de la estrategia (visitas a campo y medida preventivas o correctivas según sea el caso). Para 2017, el 66,7 % del total de los municipios intervenidos presentaron mejoras en los resultados del monitoreo.

### 3.3.2 Asignación Especial del SGP para Resguardos Indígenas (AESGPRI)

El Decreto 1953 de 2014<sup>353</sup> posibilita la puesta en funcionamiento de los *territorios indígenas* para el ejercicio de las competencias relacionadas con la administración de los sistemas propios de educación y salud, y con inversiones en saneamiento básico y agua potable. Adicionalmente, contempla la posibilidad de que los resguardos indígenas o sus asociaciones administren directamente los recursos de la AESGPRI. Desde 2015 a la fecha se han aprobado ocho solicitudes, siete de ellas a resguardos y una de ellas a una asociación de resguardos.

### 3.3.3 Delegación de competencias

Como parte de la estrategia de profundización de la descentralización, el Gobierno nacional creó, con la Ley 1753 de 2015<sup>354</sup>, el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD), encargado de promover la delegación de competencias<sup>355</sup> por parte de las entidades del nivel nacional a los niveles territoriales, según la capacidad que tengan los territorios de asumirlas. De esta manera, se fortalece la idea de que la inversión pública es una responsabilidad compartida entre los niveles de gobierno, y requerirá coordinación tanto vertical como horizontal.

La gestión catastral se definió como prioritaria para delegación, ya que es de alto interés para las autoridades locales, tanto por su impacto en las finanzas territoriales, como por su utilidad como instrumento de planeación.

Es así como en los últimos años, el Gobierno nacional (en cabeza del DNP, el Ministerio de Hacienda y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi) ha recibido la solicitud de once entidades territoriales o esquemas asociativos para delegar competencias catastrales, de los cuales siete cumplían con los requisitos y tres presentaron propuestas que fueron aprobadas (Barranquilla, Área Metropolitana de Bucaramanga y Área Metropolitana Centro Occidente).

Adicionalmente, junto con el Ministerio del Interior y la Unidad para las Víctimas, se identificó la posibilidad de delegar la competencia de administración de esquemas de acompañamiento en retornos o reubicaciones de población desplazada por el conflicto.

## 3.4 Fortalecimiento institucional y asistencia técnica

### 3.4.1 Llegada a territorio y “KiT” de nuevos mandatarios

Teniendo en cuenta que la desarticulación entre actores e instrumentos de planeación es uno de los grandes retos que enfrentan las entidades territoriales, el DNP ha avanzado en el diseño de una estrategia de llegada a territorio, inicialmente para la oferta del DNP. Esta estrategia ha venido configurándose desde el 2015, y

<sup>352</sup> Estrategia de monitoreo, seguimiento y control a los recursos del SGP.

<sup>353</sup> Por el cual se crea un régimen especial, con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto a la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, hasta que el Congreso expida la ley de la que trata el artículo 329 de la Constitución Política.

<sup>354</sup> Por la cual se sanciona el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un Nuevos País”.

<sup>355</sup> Las competencias que se analizaron con potencial de delegación son aquellas en las que la prestación de servicios es más eficiente si la realizan las entidades territoriales, al estar más cerca de los ciudadanos o tener una lógica territorial de atención, por ejemplo, la atención humanitaria de emergencia, la asistencia técnica agropecuaria o el catastro. Las competencias que fueron delegadas desde los años noventa son un ejemplo de esta lógica: salud, educación básica y media y agua potable y saneamiento básico.

ha tenido entre sus hitos más importantes la Estrategia Nuevos Mandatarios y el Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (PFET).

En el marco de esta iniciativa se construyeron herramientas de asistencia técnica novedosas que permitieron mejorar los procesos de planeación local y regional. La principal fue el KiTerritorial<sup>356</sup>, una metodología de acceso público que orientó la formulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales para los mandatarios locales que fueron elegidos en 2015. Entre enero y julio de 2016 se brindó acompañamiento directo a 1.007 entidades territoriales (89 % del país) en la formulación de sus planes de desarrollo y sus instrumentos anexos (por ejemplo, los tableros de control).

Esto se puede ver reflejado en el aumento de los niveles de calidad de los *planes de desarrollo territoriales* (PDT) y de coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo (DNP D. , 2018). En un análisis realizado por el DNP a los PDT se encontró que las temáticas de paz, equidad y educación tenían una prioridad igual o mayor a la que le daba el PND 2014-2018 a sus tres pilares.

Por otro lado, en 2011 se actualizó el Sistema de Información para la Evaluación de Eficacia (SIEE), el cual permite hacer seguimiento a los planes indicativos de los PDT. Con esto se sistematizó el proceso de cargue y reporte de la información de avance relacionada con los indicadores de los planes de desarrollo. Con base en la información de la plataforma se está calculando el índice de eficacia de los PDT, que es el porcentaje de cumplimiento de las metas de producto definidas por las alcaldías. Tomando como referencia el último año de gobierno de los últimos dos periodos de alcaldías, se observa que en promedio los municipios cumplían un 53,2 % de las metas en 2011, mientras que para 2015<sup>357</sup> este valor era de 73,9 %.

## 4 Construir sobre lo construido

En términos generales, el país avanzó en materia de descentralización gracias a una estrategia enfocada en mejorar la gestión financiera y la planeación estratégica a partir de un enfoque territorial que tiene en cuenta la heterogeneidad de los municipios y departamentos de Colombia, que se soporta entre otras, en los instrumentos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Esto se concretó en el PND a través del enfoque de cierre de brechas y los capítulos territoriales. Los lineamientos de este plan orientaron la construcción del kit integral de instrumentos para entender las realidades de los municipios; programas nacionales dirigidos a fortalecer la inversión y la planeación territorial como contratos plan y el Programa Nacional Delegación de Competencias Diferenciadas.

Con base en estos avances, el país deberá enfocar sus esfuerzos en dos pilares: 1. fortalecer la capacidad institucional y los instrumentos de planeación regional para la descentralización; y 2. el fortalecimiento fiscal y la inversión eficiente. Estos pilares serán clave para resolver algunos retos que persisten.

### 4.1 Planeación regional orientada a resultados

#### 4.1.1 Transferencias condicionadas por resultados y descentralización asimétrica

A pesar de que en el PND 2014-2018 se contó con una visión específica para cada región, los resultados muestran que algunos municipios rezagados no han logrado crecer al ritmo esperado, lo que conduce a un aumento de las brechas. Por ejemplo, la tasa de incidencia de pobreza monetaria en Chocó para 2017 era 4,73 veces más alta que la de Bogotá y 3,2 veces la de Norte de Santander. Así mismo, la reducción de

<sup>356</sup> El KiTerritorial se puede consultar en [www.kiterritorial.co](http://www.kiterritorial.co).

<sup>357</sup> Se toma como referencia el último año del periodo de gobierno de las alcaldías locales, debido a que el cumplimiento de metas tiene un comportamiento procíclico con el ciclo político.

pobreza fue menos acelerada en Chocó, al reducirse en 5,1 p.p., por debajo de la reducción nacional de 9,2 p.p., a pesar de ser el departamento que tenía la mayor incidencia de pobreza en 2010.

En este sentido, es necesario considerar un sistema que le brinde herramientas al Gobierno nacional para incentivar en los municipios la consecución de resultados que permitan el cierre de brechas. Actualmente, el sistema de transferencias de la nación al territorio solo basa su distribución de ingresos en un criterio dedicado a generar equidad (balance fiscal horizontal) entre los municipios. Por lo tanto, considerar un sistema de transferencias por resultados podría ser el complemento adecuado para que el SGP tenga como segundo criterio de distribución el logro de cierre de brechas y la generación de resultados, especialmente sobre las competencias delegadas por la nación: agua potable, educación y salud. Para ello, se requiere incluir esta propuesta en la discusión de una reforma a la Ley 715 de 2001.

Esta propuesta, además de apuntarle a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos de inversión a escala territorial, también se encuentra relacionada con la descentralización asimétrica; esto es, la apuesta de delegar competencias de la nación a aquellas entidades territoriales que la soliciten y que cuenten con la capacidad para llevarlas a cabo.

#### 4.1.2 Información de resultados para la planeación

Para poder avanzar efectivamente en la implementación del enfoque de inversión orientada a resultados<sup>358</sup>, es fundamental contar con indicadores de resultado que puedan dar cuenta del cumplimiento de las metas establecidas y de la eficiencia del gasto. Contar con mejor información también es esencial para evidenciar rezagos a escala municipal que se ocultan en agregados nacionales.

En ese sentido, se debe subsanar el vacío de información de los municipios, mediante cuatro vías: garantizar la existencia de indicadores de resultados a escala municipal, velar por su calidad desde las entidades del Gobierno central, así como por el fortalecimiento de los registros administrativos competencia de las entidades territoriales y fomentar la inclusión de una batería de indicadores homogéneos y estandarizados, consistentes con el catálogo de productos de la Metodología General Ajustada (MGA) en los planes de desarrollo de los gobiernos locales.

### 4.2 Planeación regional integral

#### 4.2.1 Armonización de instrumentos de planeación

Las entidades territoriales tienen la responsabilidad de elaborar múltiples instrumentos de planeación, sin que sea clara la articulación entre unos y otros: planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, presupuesto y sus planes anexos (plan operativo anual de inversiones, plan plurianual de inversiones). Estos planes se triplican al considerar que cada uno tiene su representatividad en cada nivel de gobierno (a excepción de los planes de ordenamiento territorial). Esta multiplicidad de instrumentos puede generar duplicidad de esfuerzos y atomización de recursos.

Adicionalmente, y considerando el reto adicional que implica el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de paz, el documento CONPES 3867 y los lineamientos establecidos en el Plan Marco de Implementación, señalaron que se deberá avanzar en una articulación y diálogo más profundo entre los vehículos de implementación de la estrategia de paz y posconflicto.

<sup>358</sup> Actualmente, la inversión territorial se está relacionando principalmente con los productos (es decir los bienes y servicios producidos). En este sentido, la falta de una visión clara entre proyectos y resultados genera una brecha importante entre la producción y la planeación estratégica, lo cual tiene efectos negativos sobre el desempeño.

En este sentido, se debe avanzar en la armonización de los planes de desarrollo locales, departamentales y/o distritales con el Plan de Inversión para la Paz. También se deberán consolidar espacios institucionales efectivos de convergencia entre los contratos plan y los *programas de desarrollo con enfoque territorial* (PDET). Este proceso de convergencia deberá convocar a las entidades del Gobierno nacional y a las entidades territoriales, que deberán ser respaldadas no solo en la gestión de los recursos para la financiación de la paz, sino en la consolidación de sus capacidades institucionales.

La armonización de las dos herramientas debe llevar a fortalecer su complementariedad, pero también su especificidad. Los contratos plan deben ayudar en los procesos de identificación de inversiones prioritarias de alcance regional de los diferentes sectores. Los PDET, como mecanismos más participativos y de carácter subregional, deberán orientarse a la identificación y financiación prioritariamente de proyectos de impacto local y comunitario.

Para lograr este propósito, se debería asegurar la continuidad y fortalecimiento de los contratos plan como mecanismos de articulación de los esfuerzos interinstitucionales para la planeación y el desarrollo regional. Para asegurar su financiación, los proyectos incluidos en los contratos plan deben formar parte de la agenda y prioridades estratégicas de los ministerios y sectores de inversión y se deberá garantizar la disposición de recursos para el Fondo Regional de Contratos Plan.

#### 4.2.2 Definición de competencias entre ET y fortalecimiento del rol de los departamentos

Se debe realizar una revisión del régimen de competencias territoriales en todos sus ámbitos, con el fin de mejorar la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos, fomentar la consecución de resultados en el territorio y facilitar la rendición de cuentas.

Para esto, es necesaria una actualización del Decreto 1222 de 1986 (DNP, 2017), única referencia sobre las funciones del departamento, en el que se especifica el rol de las gobernaciones en materia de desarrollo territorial y de apoyo para el fortalecimiento institucional de los municipios. Esta actualización debería dejar claros los canales y escenarios en los cuales los departamentos realizan asistencia técnica a los municipios, así como los criterios de calidad mínimos y las estrategias de articulación entre los instrumentos de planeación municipales y departamentales. También, debería definir herramientas que desincentiven el apoyo segmentado o parcial a los municipios.

Se requiere, así mismo, identificar los mecanismos de articulación y coordinación entre los territorios indígenas creados en virtud del Decreto 1953 de 2014 y las entidades territoriales en las que se encuentran ubicados; la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas y su tránsito hacia *entidades territoriales indígenas*, y la identificación de mecanismos de articulación entre los sistemas de gestión territorial y las propuestas de desarrollo propio de las comunidades negras e indígenas con el ámbito local y los sistemas nacionales.

#### 4.2.3 Incentivar el uso de los instrumentos en la LOOT

Se requiere una revisión de esta ley para reglamentar temas pendientes como: la formulación, ejecución y evaluación de la Política General de Ordenamiento Territorial, hacer vinculante el Acuerdo COT 10<sup>359</sup> para la formulación y actualización de los planes de ordenamiento municipales y distritales y la expedición del Estatuto de Zonificación Adecuado del Territorio -EZUAT. Esto con el fin de poder profundizar el uso de los esquemas asociativos de la LOOT. Esta revisión debe estar acompañada por un análisis integral del marco normativo, relacionado con la planificación y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, tanto desde el ordenamiento territorial, como desde las finanzas territoriales, para lograr consolidar un enfoque

<sup>359</sup> Este tema, así como la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial se tratan en detalle en el documento sobre ordenamiento territorial.



de planificación del territorio a partir de una lógica funcional, que no se limite a la jurisdicción político administrativa municipal.

Adicionalmente, se requiere hacer ajustes normativos a la LOOT para adaptarla a las nuevas realidades del enfoque territorial introducido en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto. En paralelo, es necesario establecer estrategias que permitan el fortalecimiento de la asociatividad de las entidades territoriales, a partir de la definición de hechos regionales claros que orienten los ejercicios de planificación del desarrollo regional o subregional. Algunas de estas figuras son las *regiones administrativas de planificación* (RAP)<sup>360</sup> y las *regiones de planeación y gestión* (RPG).

A medida que se avanza en la promoción y el fortalecimiento de las RAP y de las RPG, se hace necesario asegurar los recursos para el Fondo de Compensación Regional y para el Fondo de Desarrollo Regional, que son los encargados de darle viabilidad a los planes y proyectos de desarrollo que generen dichos esquemas asociativos, con el propósito de alcanzar equidad social y equilibrio territorial, fines que hacen parte de los principios rectores del ordenamiento territorial.

### 4.3 Fortalecimiento fiscal e inversión eficiente

#### 4.3.1 Fortalecimiento Fiscal Territorial

Las brechas en resultados de desarrollo dependen en gran medida de las capacidades institucionales, fiscales y financieras de los municipios. En efecto, las debilidades en la generación de recursos propios conllevan una alta desigualdad territorial, con la concentración de los ingresos en pocas entidades territoriales. Cinco departamentos concentran el 58 % de los tributos departamentales, y en siete municipios se generan el 60 % de los tributos municipales. Adicionalmente, existe una alta relación entre los territorios más fuertes y sus capacidades de generación de ingresos: los municipios con un entorno de desarrollo robusto tienen ingresos tributarios y no tributarios per cápita 6,34 veces más que los de entorno temprano<sup>361</sup>. Lo mismo sucede con la tasa efectiva de recaudo predial, en que la relación entre los dos grupos es 2,12 veces.

La baja capacidad fiscal de las entidades territoriales se asocia con una alta dependencia de las transferencias del orden nacional, y menor autonomía y flexibilidad para la inversión. Como evidencia para los departamentos, el SGP y el SGR sumados correspondieron a cerca del 57 % de los ingresos en el 2016, y casi el 49 % para municipios.

En este sentido es prioritario hacer mayores esfuerzos en términos del fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales, esto es, en lograr un aumento en la autonomía fiscal de los municipios y departamentos, para lo que se debe reevaluar y mejorar el recaudo local. En este sentido, el impuesto predial, una de las principales fuentes de recursos de las entidades territoriales, tiene oportunidades de mejora. Gran parte del fortalecimiento a las entidades para la consolidación y optimización de este impuesto está relacionada con la estrategia del catastro multipropósito<sup>362</sup>.

<sup>360</sup> Actualmente hay tres RAP constituidas: Región Central, Pacífico y Caribe.

<sup>361</sup> El DNP construyó en 2014 una propuesta metodológica que permite identificar grupos más homogéneos de entidades territoriales, frente a las categorías de la Ley 617, con el propósito de poder realizar mejores focalizaciones territoriales. La propuesta considera seis componentes: (i) Funcionalidad Urbana, (ii) Condiciones de Vida, (iii) Económico, (iv) Ambiental, (v) Institucional y (vi) Seguridad, que permite agrupar los municipios en 7 tipologías y dispone de una escala de clasificación de entornos de desarrollo: robusto, intermedio y temprano. Para más detalle sobre esta metodología ver [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios %20Economicos/2015may28 %20Tipologias.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015may28%20Tipologias.pdf)

<sup>362</sup> La estrategia de catastro multipropósito se abordará con detalle en el documento sobre ordenamiento territorial.



No obstante, es necesario ahondar en una revisión de otros instrumentos de recaudo que puedan incrementar los recursos municipales, sin afectar o desincentivar el desarrollo económico. Esto se puede lograr al fortalecer los instrumentos asociados con el uso del suelo: delimitación urbana, plusvalía, valorización, entre otros.

Para lograr los propósitos se requiere realizar ajustes de la Ley 715 de 2001. Estos deberán centrarse en la inclusión del enfoque de orientación a resultados de las finanzas públicas, la búsqueda de la autonomía territorial, la generación de eficiencias, la progresividad en la asignación presupuestal, la equidad horizontal y el aumento en la transparencia y participación ciudadana. A la fecha, la propuesta de reforma de la Ley 715 de 2001 se encuentra en proceso construcción entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (quien consolida y será el ponente), el DNP y los ministerios sectoriales.

Estas acciones deben ir de la mano con la actualización del Índice de Desempeño Fiscal (DNP, 2017e), el cual deberá adaptarse a la normatividad actual, al considerar la heterogeneidad del territorio y potenciar la utilización del índice para orientar la gestión territorial.

#### 4.3.2 Articulación de fuentes e instrumentos de planificación

Debido a la fragmentación de la inversión pública por fuentes de financiación (SGP, SGR, recursos propios, cofinanciación de PGN) y la carencia de un modelo que integre los procesos de gestión, las entidades territoriales se ven expuestas a una dispersión de interlocutores, agendas, herramientas, sistemas de información, controles y procesos que complejizan y hacen ineficiente la labor en el territorio.

La articulación de las fuentes de inversión y la integración de los sistemas de información a los instrumentos de gestión pública representan un gran reto, a pesar de los avances que se han venido alcanzando por medio de figuras como los contratos plan. En este sentido, deben promoverse mejores prácticas, orientaciones y directrices frente a los procesos mínimos que deben ser incorporados en la planeación territorial. Esto incluye el ajuste de los planes de desarrollo expuestos en la Ley 152 de 1994, la racionalización de informes y la promoción de sistemas de gestión que permitan la generación de información para la formulación de políticas, programas y proyectos, así como su seguimiento oportuno, a partir de los diferentes instrumentos existentes.

De ahí que sea necesario avanzar en la institucionalización de mecanismos de coordinación en el Gobierno nacional, con el fin de que en el mediano plazo se apunte a mecanismos de monitoreo a los recursos de inversión territorial, independientemente de la fuente. Este sistema se debe crear bajo la mirada de un modelo de control preventivo que use las herramientas tecnológicas existentes para hacer seguimiento de manera oportuna y eficaz, que la ciudadanía lo pueda consultar, se enfoque en los proyectos de inversión y esté orientado a hacer más eficiente el gasto.

#### 4.3.3 Fortalecimiento de la gestión e información contractual

Frente a la contratación pública territorial, es necesario trabajar en dos frentes: el primero consiste en la optimización de la gestión de la información de carácter contractual, actualmente informada en múltiples aplicativos del orden nacional, que garantice mejor calidad y la racionalización en el reporte; y que, por ende, permita generar información poscontractual, para obtener mejores indicadores del gasto, y fortalecer la transparencia y el control social. El segundo debe enfocarse en fortalecer procesos de gestión contractual en los gobiernos locales, desde la etapa precontractual, particularmente, en armonía con los proyectos de inversión y demás instrumentos de planeación y presupuestación. Esto pasa por el fomento en el uso de herramientas como el SECOP II en los procesos de contratación local.

## 5 Referencias

- Barberena, V. (03 de Junio de 2013). *Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz*. Razón Pública.
- Decreto 1953 de 2014, por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. Bogotá: Presidencia de la República, Diario Oficial 49297 del 07 de octubre de 2014.
- DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Bogotá D.C.
- DNP. (2015a). *Informe de Gestión del Sector Planeación Nacional 2014-2015*. Bogotá.
- DNP. (2016c). *Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos, Vigencia 2015*. Bogotá D.C.: DNP.
- DNP. (2016d). Contratos Plan. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/ContratosPlan.aspx>
- DNP. (2017). *Nueva Medición del Desempeño Municipal. Primer informe de resultados: Resultados 2016*. Bogotá D.C.: DNP.
- DNP. (2017e). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2016*. Bogotá D.C.: DNP.
- DNP, D. . (2018). *BIG DATA, Una Herramientas Innovadora para el análisis de los Planes de Desarrollo Territoriales*. Bogota.
- DNP, Banco Mundial. (2012). *Sistema de Ciudades. Una aproximación visual al caso colombiano*. Bogotá.
- Fedesarrollo. (2012 de Noviembre de 2015). Fedesarrollo. Obtenido de <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/PMTI-Entregable-1-FINAL-Nov12.pdf>
- Ley 617 de 2000 Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial 44.188 de 9 de octubre de 2000
- Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial 44654 del 21 de diciembre de 2001
- Ocampo, J., & Bértola, L. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Cartilla. Colombia: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

## 6 Anexo

### Proyectos emblemáticos realizados en el marco de los contrato plan

	Depto.	Nombre de proyectos emblemáticos	Valor (millones)	Beneficiados	Estado
Contratos plan piloto	Santander	Construcción del Centro de Convenciones en Bucaramanga.	\$ 71.590	527.987 habitantes	En ejecución
	Boyacá	Construcción del Parque Agroalimentario en Tunja.	\$ 32.800	290.627 habitantes	En ejecución
	Arauca	Construcción de la IV etapa del sistema de tratamiento de aguas residuales del sector de Itibana, del municipio de Tame, departamento de Arauca.	\$ 5.062	10.309 Usuarios	En ejecución
	Tolima	Anillo vial del sur del Tolima, que comprende los tramos viales: Chaparral-Limón-Rioblanco, Chaparral-Tuluní-Señoritas, Señoritas-Palmichal-Rioblanco Ataco-Planadas, Ataco-Coyaima, Coyaima-Castilla.	\$ 208.012	152.000 personas	En ejecución
	Norte del Cauca	Construcción de una planta física para reubicación del hospital de mediana complejidad Francisco de Paula Santander ESE Santander Quilichao.	\$ 35.689	385.000 habitantes	En ejecución
	Nariño	Proyecto de infraestructura vial, por medio del Convenio 1632 de 2013, del sector comprendido entre Buenavista y Barbacoas.	\$ 120.000	Más de 85.000 personas	En ejecución
	Atrato - Gran Darién	Construcción del Acueducto Costanero - Departamento de Córdoba.	\$ 45.960	70.000 habitantes	Terminado
Contratos paz	Bolívar-Sucre	Mejoramiento de la vía transversal Montes de María en su tercera etapa, municipio del Carmen de Bolívar (Tramo Carmen de Bolívar k28 + 000 a Macayepo k32 + 600).	\$ 21.999	82.316 habitantes	En ejecución
	Guainía	Mejoramiento y pavimentación de la tercera fase de las vías internas del corregimiento de Barrancominas.	\$ 3.544	1.038 habitantes	En ejecución
	Caquetá	Mejoramiento de vías terciarias, mediante el uso de placa huellas en los municipios de Florencia, Belén de Los Andaquíes, San José del Fragua y Albania, en el departamento del Caquetá (SGR).	\$ 12.465	39.159 habitantes	En ejecución
	Valle del Cauca	Fortalecimiento organizativo, agroempresarial y tecnológico a productores frutícolas en 29 municipios del Valle del Cauca.	\$ 6.000	6.628 habitantes	En ejecución

Fuente: DNP (2018).

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

### Capítulo 13

# Lucha contra la corrupción: salvaguardando la transparencia y legitimidad de las instituciones

## Resumen ejecutivo

A 2010, la capacidad institucional era baja para enfrentar el fenómeno de la corrupción. La normatividad y políticas públicas existentes no eran suficientes para enfrentar las múltiples formas de corrupción y no se contaba con instrumentos de medición claros que permitieran comprender el fenómeno de la corrupción e identificar las formas más efectivas de combatirlo.

Ante este panorama, desde 2010 el Gobierno nacional busco fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar el fenómeno; impulsó el cambio de la normatividad y de políticas necesario para contrarrestar todas sus formas; y ahondó en la comprensión de este fenómeno creando sistemas de información robustos que promovieran la denuncia y el escrutinio ciudadano.

Entre los principales avances se identifican: la modernización de la estructura del Estado para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción; la puesta en marcha de una política pública integral de lucha contra la corrupción; las disposiciones normativas para mejorar las relaciones con los ciudadanos; la creación de mejores herramientas para prevenir e investigar la corrupción y el fortalecimiento del régimen sancionatorio; y, finalmente, la creación de diferentes sistemas de información que proporcionan al ciudadano la capacidad de monitorear y participar en procesos de carácter público.

A futuro, se sugiere que el Gobierno nacional incluya en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 acciones tendientes a: 1) fortalecer la contratación pública; 2) robustecer la calidad y el flujo de información; 3) fortalecer el sistema de justicia y los organismos de control para garantizar el castigo de actores corruptos; 4) dar mayor autonomía al sistema de control interno de las entidades; y 5) fortalecer la participación ciudadana y el control social.

**Palabras Clave:** lucha contra la corrupción, legitimidad, transparencia, participación ciudadana.

## 1 Introducción

La corrupción tiene efectos negativos directos en la productividad del país. En el ámbito político, socava la confianza y deslegitima al Estado y sus instituciones. En lo económico incide negativamente en la dinámica del crecimiento de la economía y obstaculiza el desarrollo social aumentando las brechas en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía. Y en el ámbito ético-cultural, exacerba la desconfianza y la ilegalidad.

Según la Política Integral de Lucha contra la Corrupción, contenida en el Documento CONPES 167 de 2013, la corrupción se entiende como “el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado”. Esto implica que las prácticas corruptas las realiza cualquier actor, sea público o privado, incidiendo en la toma de decisiones y la administración de bienes de naturaleza pública, con efectos negativos para el interés general y colectivo.

Desde 2010, el gobierno colombiano le apostó a que uno de los mecanismos más efectivos para luchar contra la corrupción y mejorar la productividad pública era a través del enfoque de Buen Gobierno. Este tiene como fin último construir un país que confía y siente orgullo por las instituciones del Estado; un estado que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional y abre y consolida espacios ciudadanos para la construcción del bienestar de la sociedad (DNP, 2010).

La estrategia de Buen Gobierno buscó perseguir y penalizar el uso indebido de los recursos públicos procurando consolidar, coordinar y fortalecer las acciones preventivas y punitivas del Estado contra los corruptos. También se propuso el fortalecimiento de la participación ciudadana como un instrumento para empoderar a los ciudadanos en el diseño y seguimiento de políticas públicas, la vigilancia y el control de la gestión de las autoridades.

El presente documento se divide en cuatro secciones, incluyendo esta introducción. La segunda hace un diagnóstico del fenómeno de la corrupción antes de 2010. En la tercera se desarrollan los principales avances entre 2010 y 2018 y, finalmente, la cuarta incluye las principales líneas de acción para seguir avanzando en la prevención, investigación y sanción de la corrupción en Colombia.

## 2 Diagnóstico

Entre 2005 y 2009 se registraron 671 sanciones penales a delitos asociados con conductas corruptas, el 58 % relacionadas directamente al cohecho<sup>363</sup> y un 18 % a peculado<sup>364</sup>. Se registraron 6.484 sanciones disciplinarias, de las cuales el 66 % fueron efectuadas a servidores públicos. Asimismo, 39,5 % de las sanciones disciplinarias correspondieron a faltas graves y el 47,5 % a faltas gravísimas. En cuanto a las sanciones fiscales, entre 2007 y 2009 se registraron 403 casos de sanciones ordinarias, de los cuales el 66 % fue descubierto a través de auditorías adelantadas por la Contraloría General de la República (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2017).

Con todo, y a pesar de estas cifras, para estos años no había suficiente información para entender plenamente el fenómeno de la corrupción, sus formas y cómo enfrentarlas: no había ningún sistema de información robusto que permitiera hacerle seguimiento. Sin embargo, existían indicios sobre la magnitud y gravedad del problema. En 2009, Colombia obtuvo un puntaje de 3,7 en el Índice de Percepción de la Corrupción<sup>365</sup> de Transparencia Internacional, en el cual ocupó el puesto 75 entre 180 estados.

En la Encuesta de Cultura Política<sup>366</sup> de 2008 se evidenciaban los efectos de la percepción de corrupción en la confianza hacia las instituciones públicas. Las instituciones con menores niveles de confianza eran: el Congreso de la República (19 %), la Policía Nacional (17 %) y las alcaldías (12 %). No obstante, ninguna institución lograba superar el 50 % para dicha vigencia.

Por su parte, según el Barómetro Global de la Corrupción 2009, en el país el 45 % de los entrevistados consideraba que los partidos políticos eran extremadamente corruptos, seguidos por el Congreso y los servidores públicos con el 35 %. En el caso de la rama judicial, el 23 % de los entrevistados consideraba que era extremadamente corrupta y otro 27 % que era corrupta. Con respecto a la percepción en la utilización del soborno por parte del sector privado para influir en políticas, leyes y regulaciones, el 33 % consideraba que ocurría casi siempre y otro 18 % que ocurría a menudo, lo cual reflejaba la percepción sobre la actuación indebida de los empresarios privados.

Previamente, el Gobierno nacional había desarrollado normas y políticas orientadas a la moralidad en la Administración Pública (Ley 190 de 1995), la creación del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PPLCC) (Decreto 2405 de 1998), procesos de meritocracia y carrera administrativa (Ley 909 de 2004), política de racionalización de trámites (Ley 962 de 2005), eficiencia y transparencia en la contratación pública (Ley 1150 de 2007) y la ratificación de

<sup>363</sup> Código Penal Colombiano, Título XV, Capítulo III. Artículo 405: Cohecho propio. Servidor público que reciba o acepte dinero u otra utilidad, directa o indirectamente, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes. Artículo 406: Cohecho impropio. Servidor público que reciba o acepte dinero u otra utilidad, directa o indirectamente, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones. Artículo 497: Cohecho por dar u ofrecer. El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público, en los casos previstos por los artículos anteriores.

<sup>364</sup> Código Penal Colombiano, Título XV, Capítulo I. Artículo 397: Peculado por apropiación. Servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado. Artículo 398: Peculado por uso. Servidor público que indebidamente use o permita el uso de bienes del Estado. Artículo 399: Peculado por aplicación oficial. Servidor público que use los bienes del Estado de manera diferente a la que están destinados. Artículo 400: Peculado culposo. Servidor público que dé lugar a que se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado.

<sup>365</sup> Instrumento que permite clasificar a los países de acuerdo con los niveles de corrupción percibidos en el sector público. El índice se basa en la combinación de encuestas y evaluaciones por parte de instituciones internacionales de prestigio mundial que evalúan la corrupción en el sector público.

<sup>366</sup> La Encuesta de Cultura Política aplicada por el DANE busca indagar sobre el nivel de apoyo de los colombianos a la democracia, conocer las motivaciones para su participación política y la abstención electoral, identificar los factores asociados a la participación ciudadana y examinar la percepción de confianza de los ciudadanos ante algunas instituciones públicas.

convenciones internacionales como las Convenciones Interamericana y de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción.

Sin embargo, la capacidad institucional seguía siendo baja para enfrentar el fenómeno de la corrupción. La normatividad y políticas públicas existentes no eran suficientes para enfrentar las múltiples formas de corrupción. Y no se contaba con instrumentos de medición claros que permitieran comprender el fenómeno de la corrupción e identificar las formas más efectivas de combatirlo.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Dado este diagnóstico, el Gobierno nacional emprendió varias líneas de acción para fortalecer la lucha contra la corrupción. Estas se relacionaban con fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar el fenómeno de la corrupción; impulsar el cambio de la normatividad y de políticas necesario para enfrentar todas sus formas; y ahondar en la comprensión de este fenómeno a partir de líneas base y sistemas de información robustos que promovieran la denuncia y el escrutinio ciudadano.

En este sentido, los planes nacionales de desarrollo de 2010-2014: *Prosperidad para todos* y 2014-2018: *Todos por un nuevo país* reconocieron el Buen Gobierno<sup>367</sup> como el instrumento para garantizar la transparencia, equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, austeridad y la intolerancia absoluta con la corrupción. Con este enfoque como guía, el Gobierno nacional implementó las estrategias contra la corrupción que se describen a continuación.

Gracias a esas estrategias, Colombia tuvo importantes avances. Entre 2010 y 2018, el número de sanciones aumentó en el ámbito penal, disciplinario y fiscal. En el caso de las sanciones penales, se logró un aumento del 200 % entre 2010 y 2017<sup>368</sup> y en lo disciplinario aumentó 20 %. A su turno, se fallaron en promedio 387 sanciones fiscales por año en los últimos ocho años: muy superior a lo registrado entre 2007 y 2009.

En el plano internacional, se logró el ingreso al Comité de Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) – que evalúa avances en materia de lucha anticorrupción – después de un proceso de evaluación por parte de los 36 países miembros. Se alcanzó el 73 % de implementación de las recomendaciones señaladas en la Convención Anticohecho de la OCDE y el 87 % de las del primer ciclo de revisión de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Y se superó exitosamente la evaluación en quinta fase de implementación de la *Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA)*, que incluía más de 60 recomendaciones relacionadas con temas como meritocracia, protección de denunciantes y códigos de ética.

#### 3.1 Fortalecimiento de las capacidades institucionales

##### 3.1.1 Fortalecimiento institucional

Desde 2010, el Gobierno nacional impulsó la adaptación y el robustecimiento de las instituciones, a través de la creación de agencias especializadas con funciones clave, para avanzar en la lucha contra la corrupción.

<sup>367</sup> De acuerdo con el DNP, los principios orientadores del Buen Gobierno consisten en 1) transparencia y rendición de cuentas, 2) gestión pública efectiva, 3) participación y servicio al ciudadano, 4) vocación por el servicio público, y 5) estrategias de lucha contra la corrupción.

<sup>368</sup> Según las cifras dispuestas en el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, en 2010 se presentaron 208 sanciones penales asociadas a delitos relacionados con la corrupción, mientras para la vigencia 2017, el número de ellas ascendía a 622.



Por un lado, se crearon la Secretaría de Transparencia y Colombia Compra Eficiente (CCE), con el fin de lograr una mejora importante en la transparencia y probidad de los procesos de política pública. Por el otro, el Gobierno le apostó a la creación de agencias especializadas en temas como el ambiental y de infraestructura que tuvieran independencia de las entidades que formulan la política, que suelen ser las cabezas de sector. Este es el caso de la Autoridad Nacional para Licencias Ambientales (ANLA) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) que fueron creadas con la única función de implementar la política pública. Así se aseguró que los formuladores tuvieran un incentivo claro para vigilar que la política pública fuera implementada de manera estricta según la Ley y se evitó eventuales conflictos de intereses. Los principales cambios se relacionan a continuación:

### 3.1.1.1 Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

Como evolución del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, se creó la Secretaría de Transparencia mediante el Decreto 4637 de 2011. Esta oficina quedó encargada de asesorar y apoyar directamente al presidente de la República en la coordinación y la implementación de políticas públicas de transparencia y anticorrupción.

Gracias a las funciones que le fueron asignadas, la Secretaría logró liderar la promulgación e implementación del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), la Política Pública Integral Anticorrupción (Documento CONPES 167 de 2013), la Ley de Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) y la Ley contra el Soborno Transnacional (Ley 1778 de 2016). También fue la responsable de implementar los compromisos de Colombia en instancias internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, la Convención Anticohecho de la OCDE y la Alianza para el Gobierno Abierto.

Desde la creación de la Secretaría y la puesta en marcha de su Grupo de Análisis de Denuncias de Corrupción, las denuncias recibidas han aumentado sostenidamente. En la actualidad se reciben un 180 % más de denuncias que en el año 2013 lo que demuestra que la Secretaría se ha convertido en un canal confiable, legítimo y accesible para el ciudadano.

### 3.1.1.2 Agencia Colombiana de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (CCE)

Esta agencia se creó mediante el Decreto 4170 de 2011 con el objetivo de unificar las políticas de contratación y hacer más eficientes y transparentes los procesos de compra. Desde su creación hasta mayo de 2018, la Tienda Virtual del Estado Colombiano creada por esta entidad ha generado ahorros por \$ 1,6 billones de pesos en 27.831 órdenes de compra.

De igual manera, la CCE encaminó su gestión a transformar datos y documentos de procesos de contratación en información accesible mediante la participación en *Open Contracting Partnership*<sup>369</sup>. De 2011 a 2016, las entidades estatales pasaron de publicar alrededor de 195.135 contratos a publicar más de 1.023.981. El crecimiento es más notorio en el nivel territorial, en donde la publicación de contratos aumentó en un 577 % (Agencia Colombiana de Contratación Pública, 2016). Se creó Colombia Compra Eficiente.

### 3.1.1.3 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

La ANLA inició actividades por medio del Decreto 3573 de 2011 como el máximo órgano para el otorgamiento de licencias ambientales. Se responsabilizó de garantizar la evaluación, el seguimiento y el

<sup>369</sup> Iniciativa orientada a la apertura de la contratación pública a través de la divulgación de datos. Trabajan conectando varios sectores y en todas las etapas del proceso de contratación para ayudar a que los gobiernos ahorren tiempo y dinero, entreguen bienes de calidad a los ciudadanos, prevengan la corrupción y creen un mejor ambiente de negocios para todos.

control de los proyectos, las obras o actividades sujetos a licenciamiento, los permisos o trámites ambientales, vigilando que tales procedimientos se desarrollaran de manera transparente y objetiva.

#### 3.1.1.4 Agencia Nacional de Minería (ANM)

Creada en 2011, mediante el Decreto 4134, hoy día tiene la misión de administrar el recurso minero en Colombia de manera transparente y eficiente. Para ello, la agencia se encarga de otorgar los títulos mineros con apego a la ley, y fomentar y hacer el seguimiento y control de la exploración y explotación minera.

#### 3.1.1.5 Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)

Creada a través del Decreto 4165 de 2011, se encarga de planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones viales y otras formas de asociación público-privada (APP). Gracias a la especialidad y el carácter técnico de esta agencia, a 2017 se había logrado en el país una inversión en el modo carretero que ascendía a los 23,2 billones de pesos, con los cuales se construyeron 1.435 kilómetros de nuevas calzadas, 200 puentes, 14 túneles y se mejoraron 2.079 kilómetros de vías existentes.

### 3.1.2 Mejora en la gestión del talento humano

De manera concurrente al rediseño institucional, se trabajó en el fortalecimiento del servicio público a través de la gestión estratégica del talento humano. Para ello, se generaron incentivos meritocráticos para el ingreso y permanencia de los servidores públicos. Esto con el fin de promover un servicio público calificado, competente y con menores riesgo de incurrir en actos de corrupción.

Entre 2014 y 2018 se adelantaron 11.938 evaluaciones a aspirantes a cargos de libre nombramiento y remoción. Sobre los concursos de mérito, la Comisión Nacional del Servicio Civil entre 2014 y febrero de 2018 adelantó 202 convocatorias y ofertó 67.616 empleos. Igualmente, se consolidó el Banco de Gerentes Públicos que cuenta con más de 14.000 hojas de vida. Además, se adoptó la *Guía metodológica para la gestión del rendimiento de los gerentes públicos*. De esta manera se preselecciona personal capaz y honesto para administrar los recursos de la nación.

Con respecto a la capacitación, se actualizó el Plan Nacional de Formación y Capacitación, el cual brinda los lineamientos estratégicos con una visión a diez años. Adicionalmente, se otorgaron 1.000 becas de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y 92 de la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR) gracias al Programa “Servimos”. De igual manera, se desarrollaron 22 diplomados en Alta Dirección del Estado, en los cuales han participado 752 servidores públicos y 2 cursos virtuales en el orden territorial, de los cuales se graduaron 98 jefes de control interno y jefes de talento humano.

Por último, en el marco del fortalecimiento de los sistemas de gestión y de control interno (desarrollo administrativo, gestión de la calidad y control interno), el DAFP diseñó una nueva versión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)<sup>370</sup>. Este está dirigido a articular la planeación en planes estratégicos sectoriales e institucionales, alinear estos al Plan Nacional de Desarrollo, y consolidar una herramienta de evaluación de la gestión y la estandarización del control y la gestión del riesgo. Al fortalecer el control interno de las entidades, se previene la comisión de actos de corrupción y se asegura una vigilancia efectiva al comportamiento de los funcionarios de cada entidad.

<sup>370</sup> El Sistema de Gestión se complementa y articula con otros sistemas, modelos y estrategias que establecen lineamientos y directrices en materia de gestión y desempeño para las entidades públicas, como el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, de Gestión Ambiental y de Seguridad de la Información. Así mismo, es compatible con los modelos de acreditación específicos, establecidos para los sectores de educación y salud.

### 3.2 Fortalecimiento de los marcos de política y normativo

Desde el Gobierno nacional se formularon políticas y estrategias para permitir una mejor coordinación entre los actores llamados a prevenir y sancionar los actos de corrupción. Así mismo, se desarrollaron herramientas que le permitieran al país ser más efectivo en su lucha contra los delitos y prácticas asociadas a la corrupción.

Uno de los logros más importantes fue la expedición del documento CONPES 167 de 2013, en el cual se estableció la *Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA)*. Esta estrategia, liderada por la Secretaría de Transparencia, planteó cinco objetivos específicos: 1) mejorar el acceso y la calidad de la información pública para la prevención de la corrupción; 2) mejorar las herramientas de gestión pública para prevenir la corrupción; 3) aumentar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción; 4) promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad; y 5) reducir la impunidad en actos de corrupción.

Entre los logros de esta estrategia se destacan: 1) el desarrollo de los lineamientos para que las entidades publiquen datos abiertos; 2) la Plataforma Integrada de Información del Sistema General de Regalías (Mapa Regalías); 3) capacitación y asesoría a las entidades territoriales para implementar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (Decreto 2482 de 2012), particularmente en su componente de planes anticorrupción; 4) actualización de la metodología única de "auditorías visibles" para el control de los recursos del sistema general de regalías; 5) implementación del Manual Único de Rendición de Cuentas promoviendo la política de uso de lenguaje claro; 6) implementación de la estrategia de promoción de la cultura de la legalidad y la integridad en los funcionarios públicos; y 7) la formación de multiplicadores regionales para la capacitación de la ciudadanía en control social.

Como complemento de esto, mediante el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) se propició la modernización de la Comisión Nacional de Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción. Así mismo, se crearon las Comisiones Regionales de Moralización orientadas a determinar la dirección que debía seguir el país en la lucha contra la corrupción:

La *Comisión Nacional de Moralización*<sup>371</sup> se creó con el propósito de lograr una adecuada coordinación interinstitucional para prevenir y luchar contra la corrupción. Desde 2012, la comisión concentró sus esfuerzos en cuatro líneas de trabajo: 1) la formulación y aprobación de la Política Pública Integral Anticorrupción; 2) la búsqueda de la integración de los sistemas de recepción y trámite de denuncias de todas las entidades de control; 3) la revisión de los avances del proyecto del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción; y 4) el seguimiento y la construcción de lineamientos para las Comisiones Regionales de Moralización.

A su turno, las *Comisiones Regionales de Moralización* fueron creadas con el propósito de aplicar y poner en marcha en cada departamento los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización. Para apoyar a estas instancias, la Secretaría de Transparencia diseñó una metodología para su funcionamiento, implementó un sistema de seguimiento desde el 2013 y conformó un equipo de acompañamiento y asistencia técnica. A la fecha, estas comisiones han hecho seguimiento a los planes anticorrupción de 768 entidades.

De igual manera, se modernizó la *Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción* (CNCLCC) para que la sociedad civil realizara seguimiento a las políticas, los programas y las acciones formuladas e implementadas por el Estado para la prevención, el control y la sanción de la corrupción.

<sup>371</sup> Creada por la Ley 190 de 1995. Desde entonces, ha sido sometida a diferentes reformas de tipo organizacional. Sin embargo, en el año 2011 el nuevo Estatuto Anticorrupción (Ley 1474) retoma la figura de la Comisión Nacional de Moralización como una instancia integrada por las cabezas de las ramas del poder público y los organismos de control, separada de la figura —también rediseñada por el Estatuto— de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC).

Mediante el Decreto 1887 de 2016 se reglamentó la designación de los comisionados: la norma señala el proceso de conformación y remisión de las ternas al presidente de la República, quien realiza la designación final.

Ese mismo año, la Secretaría de Transparencia implementó una estrategia de trabajo con el sector privado para propiciar su acercamiento a las dinámicas de integridad y lucha contra la corrupción. La iniciativa *Empresas Activas Anticorrupción* evalúa la existencia e implementación de políticas y procedimientos para prevenir los riesgos de corrupción en las empresas. A la fecha, ha contado con la participación de 72 grandes empresas y 33 pequeñas y medianas empresas.

En 2016 se suscribió el Convenio de Cooperación Interadministrativo 002 de 2016, conocido como C4<sup>372</sup> para aunar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos para prevenir y luchar contra la corrupción. Gracias a este, se ha trabajado de manera conjunta en diferentes casos por posibles hechos de corrupción. Se destaca el trabajo coordinado con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para hacerle seguimiento a 35 proyectos que se adelantan en las regiones con recursos del Sistema General de Regalías.

Finalmente, en 2015 mediante del Documento CONPES 3841 se autorizó la celebración con el BID del Contrato de Préstamo N.º 3593/OC-CO orientado a financiar el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República (CGR) con el que se busca adoptar un Nuevo Enfoque del Control Fiscal.

### 3.2.1 Desarrollo normativo

El Gobierno nacional robusteció el marco normativo y legal con tres propósitos: 1) fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana y mejorar los servicios del Estado; 2) consolidar herramientas y capacidades para prevenir, sancionar e investigar la corrupción; y 3) fortalecer el régimen sancionatorio y luchar contra la impunidad en los delitos asociados a la corrupción. Como se puede observar en las Tablas 23, 2 y 3, cada una de estas hizo un aporte importante a la lucha contra la corrupción.

Tabla 1. Principal normatividad expedida para promover la transparencia y rendición de cuentas

Norma	Aporte
Ley 1712 de 2014	Ratifica el acceso a la información pública como un derecho fundamental
Decreto Reglamentario 103 (agregado en Decreto 1081)	Establece directrices para la publicación y la divulgación de la información y la gestión de solicitudes de acceso. Identifica cuál información se considera clasificada o reservada.
Ley 1757 de 2015	Regula los mecanismos de participación ciudadana y la rendición de cuentas
Proyecto de Ley 076 de 2017	Protege al denunciante de los delitos asociados a la corrupción de riesgos personales, familiares y patrimoniales

Fuente: DNP

<sup>372</sup> Los firmantes son la Policía Nacional, la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Dirección Nacional de Inteligencia y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Tabla 2. Principal normatividad expedida para prevenir, sancionar e investigar la corrupción.

Norma	Aporte
Ley 1474 de 2011 (Estatuto anticorrupción)	Elevó a política de Estado la lucha contra la corrupción. incluyó mecanismos para el fortalecimiento institucional, el rol del jefe de control interno, la participación ciudadana, el control social, y la rendición de cuentas.
Decreto 1817 de 2015	Estableció las condiciones para la vinculación, permanencia y retiro de los superintendentes de Sociedades, Industria y Comercio y Financiero
Decreto 124 de 2016	Actualizó las metodologías del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) y del Mapa de Riesgos de Corrupción
Proyecto de Ley 094 de 2014	Regula el cabildeo al delinear qué se entiende por esta actividad. Obliga a las entidades públicas a llevar un registro de agenda pública; además, establece la creación de un registro público de cabilderos.
Ley 1882 de 2018	Hace que los procesos de contratación pública de obra y consultoría sean más estrictos. Promueve la pluralidad de oferentes, la sana competencia y la igualdad de condiciones para todos los participantes.

Fuente: DNP

Tabla 3. Principal normatividad expedida para fortalecer el régimen sancionatorio y luchar contra la impunidad en delitos y prácticas asociadas a la corrupción

Norma	Aporte
Ley 1762 de 2015	Tipifica el contrabando como una conducta constitutiva de lavado de activos
Ley 1778 de 2016	Dicta disposiciones respecto a la responsabilidad de personas jurídicas por actos de soborno transnacional. Instituye un régimen administrativo sancionatorio para quienes incurran en dicha conducta. Permitió el ingreso del país al Grupo de Trabajo de la Convención Anticohecho de la OCDE.
Ley 1849 de 2017	Agiliza la disposición del proceso de incautación, liquidación y venta de activos ilegales. Incentiva con recompensas a la denuncia ciudadana. Fortalece la Sociedad de Activos Especiales (SAE) para ejercer funciones de policía

Fuente: DNP

La producción normativa adelantada fortaleció la lucha contra la corrupción desde una perspectiva holística: en materia de prevención, investigación y sanción de la corrupción promovió la coordinación entre los niveles nacional e internacional, y nacional y territorial; fomentó una cultura de la integridad en servidores públicos y ciudadanos; y se generaron los cimientos para garantizar mecanismos transparentes que orientaran las relaciones entre los ciudadanos, el sector privado y el sector público.

### 3.3 Consolidación de sistemas de información

Para que los anteriores esfuerzos mencionados fueran exitosos, el proceso debía estar soportado por un sistema robusto de información que permitiera identificar los avances en la materia. Así pues, se impulsó

una transformación estatal que abandonaba las formas tradicionales de gobierno y se aproximaba a una lógica de gobierno abierto en donde la sociedad desempeñaba un rol mucho más activo y vigilante del uso de los recursos públicos (MinTIC, 2016).

Con esto en mente, se crearon diferentes sistemas de información para promover la transparencia en la contratación pública y estimular la participación y denuncia ciudadana. Todo esto con el fin de prevenir la comisión de nuevos actos de corrupción.

Para estimular la participación y denuncia ciudadana, se creó la *Urna de Cristal* que desarrolla ejercicios de pedagogía, consulta y participación ciudadana. A la fecha, en la plataforma se han desarrollado más de 100 ejercicios de participación, consulta o incidencia en política pública; se han recibido más de 20 millones de participaciones e interacciones de ciudadanos; se ha dado respuesta a cerca de 150.000 preguntas y se han realizado más de 300 campañas de correo electrónico con información de la gestión y las acciones del Gobierno nacional y territorial.

De igual manera, en 2012 se creó el *Observatorio de Transparencia y Anticorrupción*, en cabeza de la Secretaría de Transparencia. El objetivo de este es hacer mediciones y análisis del fenómeno de la corrupción. Para ello, cuenta con información sobre cómo se sanciona el daño al patrimonio público, las faltas disciplinarias y la comisión de delitos asociados a la corrupción. Así mismo, identifica cómo se aplican las buenas prácticas de transparencia, los mapas de riesgo de corrupción, y cómo se cumple con lo establecido en las políticas públicas de transparencia y anticorrupción.

A su turno, para fomentar la transparencia y escrutinio ciudadano en la contratación pública se creó el *Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP)* en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública. Este contiene información de carácter institucional tanto nacional como territorial relacionada con los tipos de entidades, sectores, conformación, planta de personal, manuales de funciones, salarios, prestaciones, etc. El ciudadano puede consultar el directorio de las entidades y de las hojas de vida de los servidores públicos y los contratistas. Hoy el SIGEP cuenta con información de 270 entidades públicas y 140 entidades privadas que cumplen funciones públicas.

Estos esfuerzos se complementaron con iniciativas para darle a los ciudadanos pleno acceso y conocimiento sobre el uso del presupuesto público. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público creó el Portal Central de Transparencia Fiscal desde 2011. Este pone a disposición las operaciones presupuestales, los recursos y las actividades desarrolladas por los entes públicos del nivel central. Su propósito es la generación de información pública que fortalezca la transparencia en la administración y la rendición de cuentas. Por el lado de la inversión, el DNP creó el sistema de *Mapa Regalías*: una plataforma web de acceso público que da a conocer toda la gestión de recursos y los proyectos del Sistema General de Regalías (SGR) y sus fuentes de cofinanciación. En 2018, MapaRegalías se transformó en la Plataforma de Gobierno Abierto Mapainversiones y, gracias a esta, cualquier ciudadano podrá saber en qué, cuánto, y dónde se están invirtiendo los recursos públicos.

Por último, en 2015 Colombia Compra Eficiente puso en funcionamiento la fase II del *Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP)*. La plataforma puso al alcance de los colombianos el proceso de contratación pública dado que cada entidad estatal adjudica en línea los contratos y los proveedores realizan su oferta. Este sistema lo utilizan 537 entidades estatales y, a la fecha, se han registrado más de 6 millones de contratos por un valor de 747 billones de pesos. Estos han generado ahorros para el Estado por más de \$ 150.000 millones.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

Si bien se avanzó de manera importante en la consolidación de capacidades, marcos normativos y de política y sistemas de información, aún hay oportunidades de mejora. En ese sentido, se sugiere al próximo Gobierno nacional construir sobre lo construido a partir de las siguientes líneas de acción:

### 4.1 Fortalecer la contratación pública

Para seguir fortaleciendo las capacidades institucionales se sugiere promover medidas que optimicen los procesos de contratación e impidan la comisión de actos corruptos. Entre estos, se recomienda: 1) avanzar en la normalización y estandarización del SECOP II como única plataforma transaccional para la creación, evaluación, adjudicación y seguimiento a los procesos contractuales; 2) disminuir el régimen de excepcionalidad contractual pues, según las recomendaciones de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, Colombia cuenta con un 36 % de la contratación en regímenes especiales sin fundamentos contundentes; 3) evaluar la posibilidad de simplificar o integrar los sistemas de información contractual (SECOP, SIA Observa, SIRECI y Reportes de Confecámaras) para mejorar la calidad de la información y evitar duplicidades; 4) incorporar un componente de lucha contra conductas anticompetitivas (carteles) para combatir la colusión en las licitaciones públicas; 5) generar alertas tempranas de los proveedores y contratistas del Estado que, por sus comportamientos pasados, son riesgosos para la ejecución de los recursos; 6) consolidar la tienda virtual del Estado colombiano como la herramienta primordial para la compra de bienes, obras y servicios de las entidades públicas; y 7) revisar la posibilidad de consolidar la normatividad existente en materia de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación estatal.

### 4.2 Robustecer la calidad y el flujo de información para la prevención, investigación y sanción de la corrupción

En aras de hacer un mejor uso de los sistemas de información creados y, con ello, asegurar una mejor prevención y sanción de la corrupción, se sugieren las siguientes acciones.

Se recomienda hacer interoperables los sistemas y con ello permitir el cruce entre las bases de datos existentes. Esto debería cobijar, al menos, las bases de los organismos de control, los datos del Sistema Penal Oral Acusatorio, el SECOP, y el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP). Así se podría asociar las sanciones fiscales, penales y disciplinarias con los diferentes contratos que se licitan y adjudican.

De igual manera, se recomienda establecer un protocolo para el flujo de información entre los organismos de control y los organismos de inteligencia. Esto garantizaría una buena gestión investigativa y de sanción más coordinada y efectiva para evitar la prescripción de los casos y la impunidad. Esto podría complementarse con la puesta en marcha de la Red de Observatorios Anticorrupción: una iniciativa para fomentar la creación de centros de investigación en entidades públicas, privadas y de la sociedad civil que permitan entender las dinámicas de corrupción desde diferentes territorios, sectores y actores.

De otra parte, con el fin de seguir avanzando en la consolidación de una gestión pública eficiente, es necesario mantener una línea de trabajo orientada a simplificar los requerimientos de información que las entidades nacionales solicitan al territorio y prevenir la proliferación de reportes adicionales. Esto redundará en mejor calidad, consistencia y coherencia de la información reportada por las entidades territoriales, y mejor prevención y vigilancia de los organismos de control.



### 4.3 Fortalecer el sistema de justicia y los organismos de control para garantizar el castigo de actores corruptos

Es esencial contar con una justicia eficaz que aumente la probabilidad de sanción y control efectivo a los hechos de corrupción. Si bien estos temas se analizan a mayor profundidad en el documento sobre justicia, desde el punto de vista de lucha contra la corrupción se podría avanzar con las siguientes acciones: 1) evaluar y caracterizar los delitos asociados a la corrupción para identificar patrones de conducta y prevenir su ocurrencia de conformidad con lo establecido en el Código Penal Colombiano; 2) profundizar la cooperación judicial internacional para definir sanciones articuladas entre países y prevenir delitos y prácticas transnacionales asociadas a la corrupción; 3) fortalecer la estructura actual del control fiscal nacional y territorial. Para esto último se requeriría dar autonomía presupuestal a las contralorías locales mediante la modificación de la ley 617 de 2000, asegurar su independencia de los sujetos vigilados, blindando entre otras su proceso de elección, y reglamentar la carrera administrativa especial de los servidores públicos de las contralorías.

### 4.4 Consolidar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y del Sistema de Control Interno

Se sugiere continuar con la consolidación de MIPG para fortalecer la gestión pública en las entidades tanto nacionales como territoriales. Para ello, es necesario seguir avanzando en el desarrollo de procesos meritocráticos y de evaluación del desempeño de los jefes de control interno del orden nacional y extender estos procesos a los jefes de control interno del territorio (Ley 87 de 1993). Así mismo, se recomienda trabajar en el diseño e implementación de una carrera especial para los servidores de las oficinas de control interno de las entidades nacionales. Esto debería complementarse con garantizar la independencia y autonomía de las Oficinas de Control Interno a través de darles independencia de la nómina de la entidad a la cual están vigilando en cumplimiento de los estándares internacionales.

### 4.5 Fortalecer la participación ciudadana y el control social

Se sugiere seguir fomentando la vigilancia ciudadana a la gestión pública. Para ello deberían implementarse nuevos mecanismos de capacitación y formación a través del Plan Nacional de Formación para el Control Social en alianza con la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.

De igual manera, se requiere desarrollar, implementar y poner en marcha un conjunto de iniciativas establecidas en la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Entre estas se incluye: 1) implementar los Sistemas municipales o distritales de participación ciudadana; 2) realizar un análisis de impacto normativo ex post del marco jurídico colombiano en materia de participación ciudadana en la gestión pública; 3) diseñar y poner en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana; 4) evaluar la oferta participativa estatal para modificar o reformar las instancias y mecanismos de participación ciudadana existentes; 5) establecer incentivos con el fin de propiciar la inversión del sector privado en programas, políticas y planes para la promoción de la participación ciudadana; y 6) promover la elaboración de códigos de ética para el ejercicio responsable de las actividades en los distintos espacios e instancias de participación ciudadana.

## 5 Referencias

- Ackerman, S. R. (2005). *Corrupción y Economía Global*. Teoría y Filosofía del Derecho, Alicante, España. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes
- Agencia Colombiana de Contratación. (enero de 2016). *Informe de Gestión 2015*. Recuperado de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/20160131\\_informe\\_de\\_gestion\\_2015.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20160131_informe_de_gestion_2015.pdf)
- Agencia Colombiana de Contratación. (enero de 2017). *Informe de Gestión 2016*. Recuperado de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/20170131informegestion2016.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20170131informegestion2016.pdf)
- Agencia Colombiana de Contratación. (enero de 2018). *Informe de Gestión 2017*. Recuperado de [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/20180131\\_informe\\_de\\_gestion\\_2017v2.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20180131_informe_de_gestion_2017v2.pdf)
- Agencia Colombiana de Licencias Ambientales. (febrero de 2015). *Informe de Gestión 2014*. Recuperado de [http://www.anla.gov.co/documentos/institucional/15654\\_Informe\\_de\\_Gesti%C3%B3n\\_201402.pdf](http://www.anla.gov.co/documentos/institucional/15654_Informe_de_Gesti%C3%B3n_201402.pdf)
- Agencia Colombiana de Licencias Ambientales. (enero de 2016). *Informe de Gestión 2015*. Recuperado de [http://www.anla.gov.co/sites/default/files/comunicaciones/Planeacion/informe\\_gestion\\_anla\\_2015\\_ver\\_14\\_29ene2016.pdf](http://www.anla.gov.co/sites/default/files/comunicaciones/Planeacion/informe_gestion_anla_2015_ver_14_29ene2016.pdf)
- Agencia Colombiana de Licencias Ambientales. (enero de 2017). *Informe de Gestión 2016*. Recuperado de [http://www.anla.gov.co/sites/default/files/comunicaciones/Planeacion/informe\\_de\\_gestion\\_2016\\_version\\_31\\_de\\_enero.pdf](http://www.anla.gov.co/sites/default/files/comunicaciones/Planeacion/informe_de_gestion_2016_version_31_de_enero.pdf)
- Agencia Nacional de Tierras. (2016). *Informe de Gestión 2016*. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/02/INFORME-DE-GESTION-ANT-2016-PARA-PUBLICAR.pdf>
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (diciembre de 2013). *Informe de Gestión Vigencia 2013*. Obtenido de [https://defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe\\_gestion\\_2013.pdf](https://defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe_gestion_2013.pdf)
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (diciembre de 2014). *Informe de Gestión 2014*. Recuperado de [https://defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe\\_gestion\\_ANDJE\\_31\\_DIC\\_2014\\_280714.pdf](https://defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe_gestion_ANDJE_31_DIC_2014_280714.pdf)
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (enero de 2017). *Informe de Gestión Anual 2016*. Recuperado de [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe\\_gestion\\_anual\\_2016\\_310117.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe_gestion_anual_2016_310117.pdf)
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (enero de 2018). *Informe de Gestión 2017*. Recuperado de [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/INFORME\\_GESTION\\_2017\\_ANUAL\\_v2\\_190218.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/INFORME_GESTION_2017_ANUAL_v2_190218.pdf)
- Agencia Nacional de Minería. (enero de 2013). *Informe de Gestión vigencia 2012*. Recuperado de <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/normativas/informedegestion2012.pdf>
- Agencia Nacional de Minería. (enero de 2014). *Informe de Gestión 2013*. Recuperado de <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/Documents/informedegestionanm-2013.pdf>

- Agencia Nacional de Minería. (enero de 2015). *Informe de Gestión 2014*. Recuperado de [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/informe\\_gestion\\_2014.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/informe_gestion_2014.pdf)
- Agencia Nacional de Minería. (enero de 2016). *Informe de Gestión 2015*. Recuperado de [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/informe\\_gestion\\_2015.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/informe_gestion_2015.pdf)
- Agencia Nacional de Minería. (enero de 2017). *Informe de Gestión 2016*. Recuperado de [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/informe\\_gestion\\_2016\\_30012017.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/informe_gestion_2016_30012017.pdf)
- Agencia Nacional de Tierras. (2017). *Informe de Gestión 2017 (ANT 2017)*. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Informe-de-gestion-2017-ANT-31.01.2018-v2.pdf>
- Cetina, C. (2013). *Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición*. Bogotá D.C., Colombia: Presidencia de la República - Secretaría de Transparencia.
- Colpensiones (Administradora Colombiana de Pensiones). (febrero de 2017). *Informe de Gestión 2016*. Recuperado de [https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes\\_de\\_gestion](https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes_de_gestion)
- Colpensiones. (agosto de 2013). *Informe de Gestión 2013*. Recuperado de [https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes\\_de\\_gestion](https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes_de_gestion)
- Colpensiones. (enero de 2015). *Informe de Gestión 2014*. Recuperado de [https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes\\_de\\_gestion](https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes_de_gestion)
- Colpensiones. (enero de 2016). *Informe de Gestión 2015*. Recuperado de [https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes\\_de\\_gestion](https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes_de_gestion)
- Colpensiones. (febrero de 2018). *Informe de Gestión 2017*. Recuperado de [https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes\\_de\\_gestion](https://www.colpensiones.gov.co/Documentos/informes_de_gestion)
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (9 de diciembre de 2013). *Estrategia Integral de Lucha contra la Corrupción*. (Documento CONPES Social 167). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (14 de febrero 2017). *Acceso a la OCDE: un impulso al buen gobierno*. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/acceso-a-la-ocde:-un-impulso-al-buen-gobierno>
- DNI (Dirección Nacional de Inteligencia). (2017). *Informe de Gestión Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia*. Recuperado de <http://www.dni.gov.co/index.php?idcategoria=1336&download=Y>
- DNI. (2014). *Informe de Gestión Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia 2014*. Recuperado de file:///C:/Users/jsantiago/Downloads/13. %20Informe %20de %20 gestion %202014 %20(1).pdf
- DNI. (2015). *Informe de Gestión Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia 2015*. Recuperado de file:///C:/Users/jsantiago/Downloads/Informe %20de %20gestion %202015 %20(1).pdf
- DNI. (2016). *Informe de Gestión Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia 2016*. Recuperado de file:///C:/Users/jsantiago/Downloads/INFORME %20DE %20 GESTION %202016 %20(1).pdf
- Internacional, T. (5 de abril de 2018). *Índice de Percepción de la Corrupción*. Recuperado de: <https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/>

- Presidencia de la República. (2017). *70 píldoras de lucha contra la corrupción*. Bogotá D.C., Colombia: Secretaría de Transparencia.
- Przeworski, A. (1999). *On the design of the state: A principal agent perspective*. Londres, Inglaterra: Administration in Latin America.
- Villamil, J. E. (2017). *La corrupción en Colombia, aproximaciones conceptuales y metodológicas para abordarla: un análisis de las entidades de control e investigación y estudios de casos 2010-2014*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

### Capítulo 14

# Eficiencia del gasto público: logrando más impacto con los mismos recursos

## Resumen ejecutivo

En la década de los años 2000, el país se benefició de aumentos en ingresos fiscales y en programas sociales que condujeron a mejoras en las condiciones de vida; sin embargo, al final de la década no se estaba aprovechando al máximo el uso del gasto público para generar bienestar para los colombianos. La inversión pública presentaba 4 problemas que limitaban su eficiencia y eficacia: 1) la sostenibilidad fiscal no estaba garantizada; 2) no estaba orientada a resultados; 3) había ausencia de herramientas para hacerle seguimiento y verificar su impacto; y, finalmente, 4) no existían herramientas efectivas para promover la transparencia presupuestal ante la ciudadanía.

Así pues, entre 2010 y 2018 el Gobierno nacional estableció como prioridad la creación de estrategias para mejorar la gestión fiscal nacional, la calidad y la eficiencia en su ejecución. A partir de una nueva visión del gasto, se desarrollaron 4 líneas de política pública: una institucionalidad fiscal y presupuestal que asegurara gastos de inversión y funcionamiento no solo más eficientes, sino también con mejor focalización —la creación de la regla fiscal, el nuevo Sistema General de Regalías y la política de “austeridad inteligente”—; el Presupuesto Orientado a Resultados y el Catálogo de Cuentas Presupuestales; la evaluación del gasto público a través de nuevos instrumentos; y, por último, el desarrollo de sistemas de información para la inversión con la visualización a través de MapalInversiones y el Portal de Transparencia Económica.

**Palabras clave:** presupuesto público, inversión pública, Presupuesto Orientado a Resultados, eficiencia del gasto público, sostenibilidad fiscal.

## 1 Introducción

La crisis económica de finales de los años noventa obligó al país a hacer un ajuste institucional y económico. Así, se tomaron medidas de política fiscal y se aprobaron una serie de reformas fiscales —como la Ley 617 del año 2000—, que permitieron la recuperación gradual de la economía. Esto, sumado a que desde el año 2003 los términos de intercambio favorecieron a los países de América Latina, produjo mejoras en las condiciones macroeconómicas, aumentos tanto en ingresos fiscales como en inversión de programas sociales; y, en consecuencia, mejoras en las condiciones de vida de los habitantes (Bárcena y Serra, 2012).

Sin embargo, a 2009 no se aprovechaba al máximo el uso del gasto público para generar bienestar para los colombianos. Las causas que limitaban la eficiencia del gasto público eran una sostenibilidad fiscal sin garantías, una orientación del gasto que no aseguraba los resultados obtenidos, la ausencia de seguimiento y verificación de su impacto, y la inexistencia de herramientas efectivas para promover la transparencia presupuestal ante la ciudadanía. La presencia de estos 4 elementos coartaba el potencial del gasto público y restringía su capacidad para contribuir a mejorar la productividad del país, las capacidades de los colombianos y, en últimas, al crecimiento y desarrollo sostenible.

Así pues, para asegurar que el gasto público lograra el máximo impacto posible, entre 2010 y 2018 el Gobierno nacional estableció como prioridad la creación de estrategias para mejorar la gestión fiscal nacional, la calidad y la eficiencia en su ejecución. Fue así como, a partir de una nueva visión del gasto, se desarrollaron 4 líneas de acción: 1) una institucionalidad fiscal y presupuestal que asegurara inversiones no solo más eficientes, sino también con mejor focalización; 2) la implementación del Presupuesto Orientado a Resultados (PoR) y del Catálogo de Cuentas Presupuestales (CCP); 3) la evaluación del gasto público a través de nuevos instrumentos; y 4) el desarrollo de sistemas de información que permitieran la vigilancia y escrutinio ciudadano del gasto público.

La nueva visión del gasto público reorientó el deber ser de los gastos de funcionamiento e inversión. Dentro del nuevo esquema, se hizo más claro cuáles gastos realmente estaban asociados a las actividades recurrentes del Estado para mantener su operación (funcionamiento), mientras que la inversión transitó con mayor firmeza hacia lo que debe ser: formación bruta de capital que apalanca la productividad y el desarrollo de un país. El mejor uso del presupuesto público permitió, por ejemplo, mantener el crecimiento económico, a pesar de la caída de los precios del petróleo en 2014 que recortó el margen de acción del Gobierno.

Este documento presenta los principales avances y retos en materia de la eficiencia del gasto público en los últimos años. Se divide en 3 secciones, además de esta introducción. La segunda presenta las principales problemáticas para un gasto más eficiente a 2009; luego, se muestran los avances desde 2010 en las problemáticas identificadas hasta 2018; finalmente, se plantean recomendaciones sobre cómo podría construirse sobre lo construido el próximo Gobierno (2018-2022) para fortalecer el gasto público en Colombia.

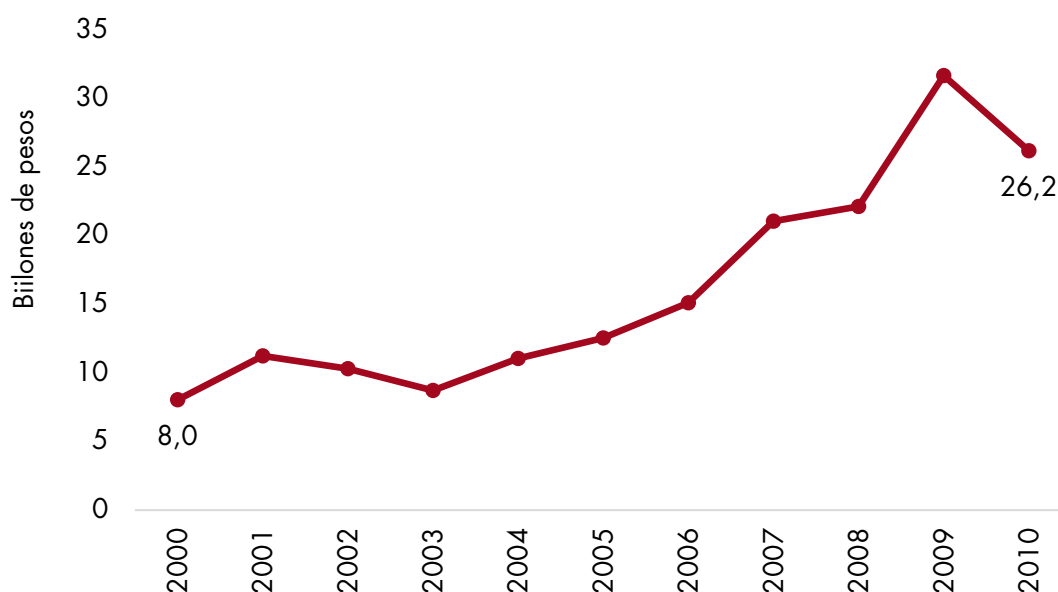
## 2 Diagnóstico

La crisis económica que afrontó el país en 1999 llevó a las autoridades económicas a tomar medidas de política macroeconómica y fiscal para que las finanzas públicas fueran sostenibles en el largo plazo. Así, por ejemplo, la aprobación de la Ley 617 del año 2000 limitó el crecimiento del gasto público de funcionamiento, y, con ello, se generó un ancla importante para el crecimiento del gasto en Colombia.

A su turno, en los años 2000 el presupuesto público se orientó hacia el cumplimiento de objetivos de estabilidad macroeconómica, consistencia fiscal, eficiencia en la ejecución de los recursos y equidad en la asignación tanto sectorial como regional. Para ello, se aprobaron importantes leyes, entre ellas, la 819 de 2003 que definió el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Estos cambios implicaron, en conjunto, un mayor uso de la inversión pública para jalonar el desarrollo económico del país. Como se muestra en la Figura 1, la inversión pública pasó de \$ 8 billones en el año 2000 a \$ 26,2 billones en el año 2010; sin embargo, no se materializó en un aumento proporcional de la productividad del país (Figura 2). Lo anterior a pesar de que, en principio, la mayor formación bruta de capital debería contribuir a mejoras en procesos productivos y calidad del capital que, a su vez, deberían incidir en mayor productividad (BID, 2018).

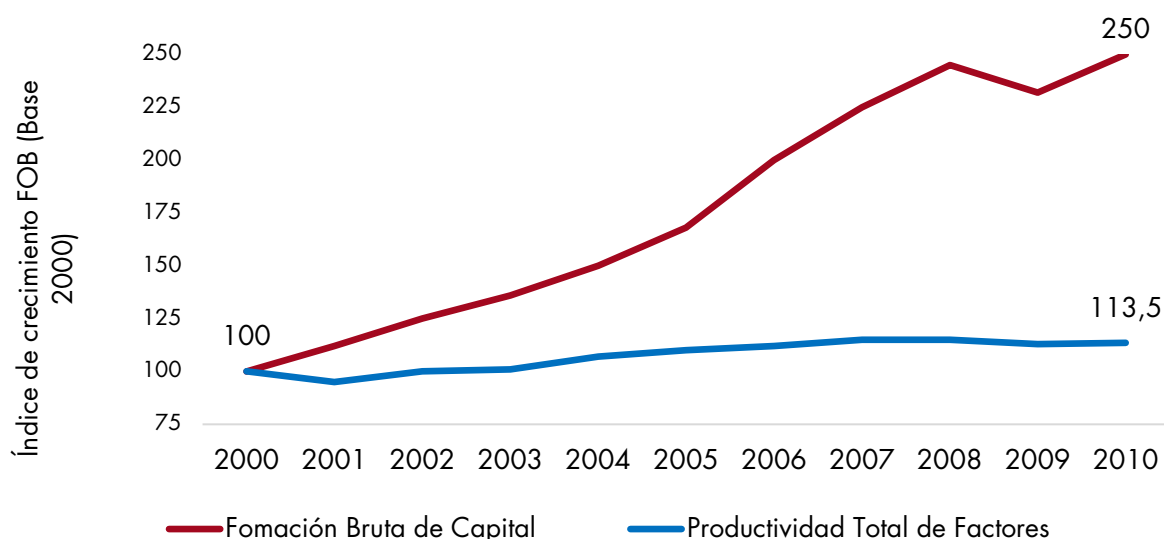
Figura 18. Inversión pública, 2000-2010 (billones de pesos)



Fuente: DNP.



Figura 19. Formación bruta de capital y productividad total de los factores



Fuente: Banco Mundial y Consejo Privado de Competitividad.

La brecha entre aumentos en la inversión pública y la productividad se explicaba por 4 situaciones que limitaban su transformación en mejoras productivas y apocaban la eficiencia e impacto del gasto público: 1) la sostenibilidad fiscal no estaba garantizada, lo que ponía en riesgo la estabilidad macroeconómica; 2) no estaba orientada a resultados y, por lo tanto, no había estándares claros en la formulación; 3) había ausencia de herramientas para hacerle seguimiento al gasto público y verificar su impacto; y, finalmente, 4) no existían herramientas efectivas para promover la transparencia en el uso de los recursos públicos e incentivar su uso correcto.

A continuación, se explican en mayor detalle las problemáticas enunciadas y se explican los avances del Gobierno nacional a 2009.

## 2.1 Falta de consolidación de la institucionalidad fiscal

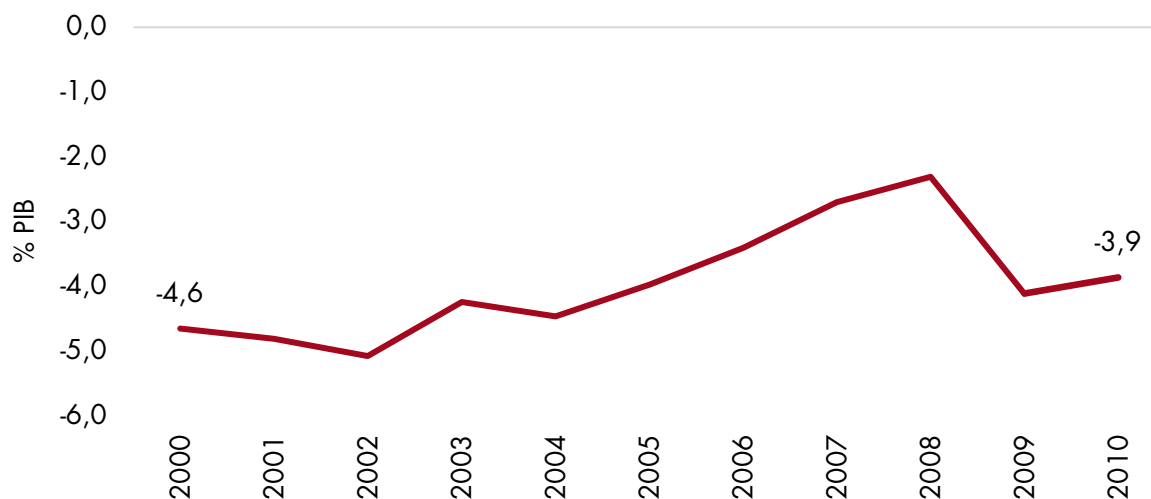
El primer problema que enfrentó el Estado en la primera década de los años 2000 fue la ausencia de instrumentos que le permitieran asegurar la sostenibilidad fiscal del gasto. En tanto esto ponía en riesgo la estabilidad macroeconómica y la confianza de los inversionistas en el país, el Gobierno nacional impulsó la Ley 617 de 2000, mediante la cual limitó los gastos de funcionamiento y los niveles de endeudamiento de las entidades nacionales y territoriales. Estas acciones permitieron estabilizar las cuentas tanto de los municipios como de los departamentos.

Así mismo se crearon herramientas con la Ley 819 de 2003, que introdujo el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las metas de superávit primario y el análisis de impacto fiscal de las normas. entre otras medidas, que hicieron posible constituir el primer entramado reglamentario de responsabilidad fiscal del país.

En el año 2005, a través del Decreto 4730, se creó el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) que permitió a las entidades proyectar su gasto a cuatro años. El objetivo del MGMP estaba orientado a mejorar la planeación a largo plazo del país y a limitar las posibilidades de creación de gastos no justificados en el corto plazo.

Estos marcos, en su conjunto, permitieron cerrar el déficit fiscal en los Gobiernos subnacionales, pero no en el Gobierno Nacional Central (GNC). La Figura 3 muestra que el déficit del GNC, si bien disminuyó a 2008, cerró la década en niveles cercanos al 4 %. Aunque este aumento en los últimos años estuvo impulsado por la crisis económica internacional de 2009, los altos niveles de déficit indicaban que, a 2010, el marco fiscal institucional no era lo suficientemente robusto para consolidar un equilibrio fiscal en el GNC.

Figura 20. Balance fiscal del GNC (Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 2.2 Gasto público no orientado a resultados y no estandarizado

El segundo cuello de botella se refería a la ausencia de claridad sobre cómo clasificar y organizar el gasto público para, a partir de ello, definir cuáles debían ser los fines de los recursos asignados. Tal situación ocasionaba que, en lo macroeconómico, fuera difícil diferenciar el gasto de inversión del de funcionamiento y, a su vez, identificar y analizar si el gasto público lograba el impacto esperado en el desarrollo productivo, social y económico del país. Por ejemplo, en la estructura del gasto de inversión pública en Colombia para el 2009, se evidenciaba que varios programas correspondientes a transferencias al sector privado estaban clasificados dentro del presupuesto de inversión. Ese era el caso del Régimen Subsidiado en Salud que se entendía como inversión a pesar de constituir un gasto recurrente por el orden de \$ 695.000 millones y representar el 3,4 % del total de inversión.

Por otro lado, desde una perspectiva microeconómica, la formulación de los proyectos de inversión demandaba especificidades conceptuales y metodológicas que no se alineaban del todo con la metodología de “marco lógico”<sup>373</sup>. Esta última permitía analizar la inversión por componentes y objetivos, pero no la identificación clara del producto que debía entregarse. Así, la calidad de la información dependía, en lo conceptual, de cada formulador y había mucha variabilidad: al no contar con información estandarizada, aplicada a todos los niveles de Gobierno en cada una de las etapas del ciclo de inversión, era imposible agregar la información del gasto público y entender cuál era su verdadero impacto.

<sup>373</sup> La metodología de marco lógico busca avanzar progresivamente en la identificación de una situación poco deseada, a definir objetivos que orienten su transformación y a alcanzar una situación más favorable para la población afectada en un momento por esos hechos. Es decir, permite reconocer a dónde se anhela llegar, pero no la forma específica de hacerlo (DNP, 2015).

Por ejemplo, para la construcción de una vía se podía llegar a establecer en la etapa de formulación diferentes unidades de medida: metros, metros cuadrados, kilómetros e inclusive días. Ello a la postre dificultaba la etapa de seguimiento, pues era imposible sumar las diferentes medidas utilizadas por los formuladores y responder a la pregunta de cuánto invertía el país en vías.

### 2.3 Falta de herramientas para medir la eficiencia del gasto público

En tercer lugar, se carecía de herramientas para establecer si el gasto público cumplía con los objetivos establecidos en los planes de desarrollo nacional y territoriales, así como en los proyectos de inversión. Esa inexistencia impedía conocer si el gasto se alineaba con las prioridades de Gobierno y si se dirigía a los sectores que más lo necesitaban; por lo tanto, la asignación de recursos, así como el recorte del gasto, se hacía por inercia y de forma homogénea para todos los sectores: no respondía a criterios técnicos que evaluaran realmente la eficiencia del gasto público efectuado en los diferentes sectores.

Aunque esto sucedía, en parte, por la ausencia de información comprensiva y estandarizada, como se mencionó antes, a 2009 tampoco había esfuerzos de desarrollar herramientas que impulsaran la eficiencia e impacto del gasto. De ahí que hubiera una urgencia manifiesta de que las autoridades presupuestales — Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Departamento Nacional de Planeación (DNP) —, crearan y consolidaran instrumentos robustos y efectivos no solo para optimizar el gasto público, sino también para evaluar su uso eficiente.

### 2.4 Falta de herramientas que faciliten la transparencia y monitoreo ciudadano

El último aspecto era que los sistemas de información sobre el gasto público presentaban problemas de atomización, duplicidad de funciones y debilidades en términos tecnológicos, en especial en el nivel territorial. Este hecho se traducía en información parcializada y con bajos niveles de agregación que no soportaban adecuadamente la toma de decisiones de política pública.

Tampoco los sistemas estaban abiertos al escrutinio de los ciudadanos y los canales habituales de rendición de cuentas de las entidades no otorgaban información en tiempo real a la ciudadanía y se organizaban una sola vez en la vigencia, lo cual impedía que la asignación y uso de los recursos públicos fuera transparente. Así pues, el ciudadano interesado no podía entender cómo y por qué se usaba el erario de la manera como se hacía.

## 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Desde el año 2010 el país avanzó hacia la consolidación de herramientas que facilitaran consolidar la sostenibilidad tanto macroeconómica como fiscal y permitieran utilizar el presupuesto público como un efectivo instrumento de desarrollo de largo plazo. Ese marco institucional ayudó a enfrentar de manera más conveniente los choques externos. Por ejemplo, ante la caída del precio del petróleo en 2014 que trajo consigo la disminución de los ingresos corrientes de la Nación, y pese a las inflexibilidades existentes, el Gobierno nacional mantuvo la inversión en los principales programas sociales del Estado. La Tabla 1 permite observar la evolución del presupuesto asignado para tales rubros entre el 2010 y 2018.

Tabla 24. Principales programas de inversión, 2010-2018. (Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2018)

Programa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Primera Infancia	1.353	1.479	2.372	3.104	3.301	3.759	3.818	4.147	3.835
Familias en Acción	2.576	1.692	1.605	1.971	2.481	2.526	1.936	1.934	1.590
Subsidios a energía eléctrica y gas	933	1.605	1.930	2.434	1.961	2.025	1.817	2.224	2.663
Adulto Mayor	1.277	1.305	1.020	1.301	1.523	1.636	1.525	1.471	1.440
PAE	654	711	834	960	1.034	931	489	732	710
<b>Total</b>	<b>6.793</b>	<b>6.793</b>	<b>7.761</b>	<b>9.771</b>	<b>10.301</b>	<b>10.876</b>	<b>9.585</b>	<b>10.508</b>	<b>10.238</b>
<b>Porcentaje sobre total de la inversión</b>	<b>19 %</b>	<b>16 %</b>	<b>16 %</b>	<b>18 %</b>	<b>19 %</b>	<b>21 %</b>	<b>22 %</b>	<b>25 %</b>	<b>26 %</b>

Fuente: DNP.

Los planes nacionales de desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos* y 2014-2018: *Todos por un nuevo país* definieron la ruta para establecer medidas fiscales que fortalecieran el gasto público. La visión planteada se basaba en que la inversión pública debía tener como objetivo la provisión efectiva de bienes y servicios entregados, superando así la práctica de varias décadas durante las que se programaba solo por fuente de financiación y no por el uso efectivo dado a los recursos.

Con esa visión se desarrollaron múltiples acciones de política para atender los 4 problemas identificados a 2009, y mejorar así la eficiencia del gasto público al igual que su contribución a la productividad nacional. Se sintetizan a continuación las principales actividades.

### 3.1 Asegurar la sostenibilidad fiscal y promover la austeridad inteligente

En aras de asegurar la sostenibilidad fiscal del país, desde 2010, el Gobierno nacional impulsó un nuevo marco fiscal institucional conformado por 3 pilares. El primero de ellos fue el Acto Legislativo 003 de 2011 mediante el cual se incluyó el principio de sostenibilidad fiscal en la Constitución Política. Luego se aprobó la Ley 1473 de 2011 que creó la *regla fiscal*<sup>374</sup> para el Gobierno Nacional Central, con la cual se estableció que el gasto público debe ajustarse a los niveles de crecimiento de la economía. En tercer lugar, se aprobó el Acto Legislativo 05 de 2011 que creó un nuevo Sistema General de Regalías, con el que los recursos provenientes de esta fuente se empezaron a distribuir de manera equitativa y se creaba el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías para velar por el uso eficiente y eficaz de estos recursos.

Además, con el apoyo del Congreso de la República se aprobaron otras normas como el fortalecimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), los cuales

<sup>374</sup> Ley 1473 de 2011. "Artículo 5. Regla fiscal. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor al 1 % del PIB a partir del año 2022. Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural del 2,3 % del PIB o menos en 2014, del 1,9 % del PIB o menos en 2018 y del 1,0 % del PIB o menos en 2022."

profundizaron los avances de las Ley 819 de 2003 y el Decreto 4730 de 2005 (Figura 4). Lo anterior permitió tener anclas fiscales de largo plazo, con metas de reducción del déficit fiscal y por extensión de reducción de la deuda pública del sector consolidado.

Figura 21. Nuevo marco fiscal institucional



Fuente: DNP.

El nuevo marco fiscal institucional demostró su pertinencia y capacidad para adaptar con éxito la política de gasto público a la coyuntura económica. La regla fiscal determina que el gasto público debe tener un comportamiento contracíclico, es decir, que si la economía crece por encima de su nivel potencial (bonanza), el gasto debe crecer a un ritmo menor. En situaciones económicas favorables, como ocurrió durante la primera mitad de este decenio, este instrumento evitó que el gasto aumentara al mismo nivel para así generar ahorro. Después permitió aumentar el gasto público de manera ordenada ante choques externos e internos desfavorables, como el que se presentó desde 2014 o las variaciones extremas del clima en 2011 y 2012 que, por su amplitud y duración, afectaron la economía y la estabilidad fiscal nacional.

De igual manera, fue muy trascendental la implementación de la estrategia denominada “austeridad inteligente” para hacerle frente a la caída de los ingresos corrientes de la Nación en 2014. Esa estrategia consistió en distribuir el peso del ajuste sin sobrecargar excesivamente ninguno de los frentes: ingresos, gasto público y endeudamiento. Para cumplir ese lineamiento se priorizó la asignación de los recursos de manera que la ejecución del gasto tuviera impactos positivos sobre la economía y en los ingresos de los colombianos, en especial de quienes se encontraban en condiciones de mayor vulnerabilidad. Como resultado, el país mantuvo la inversión social sin por ello incurrir en un aumento excesivo de la deuda pública.

En suma, el marco fiscal institucional ha dado pie a ajustes ordenados en el tiempo, tanto en épocas de bonanza como de limitaciones, que permiten no estrangular el crecimiento de la economía, seguir generando empleo, cumplir con las metas en la reducción de la pobreza y, aun así, seguir garantizando la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano. Prueba de lo enunciado es que el déficit en la cuenta corriente pasó del 6,4 % en 2015, año posterior al choque externo, a uno esperado del 2,8 % en 2018.

### 3.2 Estandarizar y orientar el presupuesto a resultados

#### 3.2.1 Presupuesto Orientado a Resultados (POR)

El PND 2014-2018, en su artículo 148, determinó que la inversión pública debía tener una orientación a resultado, que promovía el uso eficiente y transparente de los recursos de inversión, permitía alinear tanto los objetivos como las prioridades definidos y hacía posible establecer una relación directa entre el gasto, los bienes y servicios entregados a la ciudadanía y su impacto en el desarrollo.

Para lograr ese resultado, en 2010 se inició el proceso de incorporación en los proyectos de inversión del concepto de *cadena de valor* —la cual reemplazaría la metodología del *marco lógico*—. La nueva concepción permitiría reconocer de manera clara los productos que se entregan a través de las intervenciones públicas, para así identificar claramente los costos e insumos asociados y su localización (figura 5).

La cadena de valor es la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades y productos que, bajo condiciones específicas, generan resultados que deben cumplir parcial o totalmente los objetivos formulados. Esta metodología permitió mejorar la calidad de la información de los proyectos que planean y ejecutan las entidades; además, facilitó la formulación de proyectos y la decisión de asignación de recursos entre ellos, por parte tanto de la entidad responsable como de quien viabiliza la iniciativa.

Figura 22. Evaluación de la cadena de valor



Fuente: DNP.

Sumado a la cadena de valor, desde 2015 se inició la identificación e implementación de programas orientados a resultados, proceso que se llevó a cabo de manera participativa entre el DNP y los diferentes sectores. A 2017, se configuró un catálogo de 165 programas en 29 sectores, aplicables a la clasificación

de la inversión de forma independiente del nivel de gobierno y la programación de los recursos. Los programas responden a la misión de cada uno de los sectores lo que garantiza su permanencia en el largo plazo más allá de los diferentes periodos de gobierno. De igual manera, se llevó a cabo la elaboración participativa de un catálogo de productos e indicadores que permitiera recoger información estandarizada y de calidad para reconocer cuáles son los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía por parte del Estado, en qué cantidad y con qué costos unitarios promedio a futuro.

La Figura 6 presenta, a modo de ejemplo, cómo mejoró la clasificación de la inversión pública del sector agropecuario. Allí se evidencia que los productos anteriormente involucraban también actividades, documentos, capacitaciones, que no daban cuenta de un resultado a nivel de bienes y servicios entregados. Además, un solo producto aportaba a más de un programa lo cual dificultaba saber en qué proporción se contribuía a cada uno de ellos.

Figura 23. Antes y después del clasificador presupuestal de la inversión

Sector Agropecuario	ANTES	AHORA
Número total de productos	898	265
Número total de programas	15	11
Ejemplo puntual		
Programa	Divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano	Inclusión productiva de pequeños productores rurales
Descripción del programa	Comprende los gastos encaminados a la instrucción, formación y/o adquisición de conceptos, procedimientos e informaciones, tendientes a elevar el conjunto de capacidades, habilidades, destrezas y talentos de la población	Orientado a las intervenciones integrales para el mejoramiento de las capacidades productivas, organización, acceso a activos y mercados, conducentes a la generación de ingresos sostenibles de pequeños productores rurales y campesinos.
Productos asociados	45	14
Nombre del producto	<ul style="list-style-type: none"><li>Asistencia técnica integral de estrategias desarrollo rural para la competitividad, productividad y generación de ingresos.</li><li>Capacitación en los programas de seguimiento, condición resolutoria y empresas comunitarias.</li></ul>	Servicio de apoyo financiero para educación en carreras agropecuarias o afines

Fuente: DNP

Así pues, el ejercicio metodológico actual es mucho más robusto y permite saber con certeza cómo se están alcanzando los resultados de los programas a través de la entrega de los productos. El proyecto de inversión se consolidó, además, como la unidad de análisis de la inversión del país, independientemente del nivel de Gobierno y la fuente de financiación. Antes había múltiples unidades de análisis, lo que dificultaba la comparación. La Tabla 2 muestra el resumen de los avances de la inversión orientada a resultados y hace la comparación con la anterior metodología.



Tabla 25. Antes y después del Presupuesto Orientado a Resultados

Categorías	Antes	Después
Estandarización de la información de los productos entregados	Diferentes unidades de evaluación; por ejemplo, inversión en vías (kilómetros, metros, días).	Productos y unidades de medida estandarizados.
Unidad de análisis de la inversión	Planeación y ejecución de la inversión por fuente de financiación.	Proyecto como unidad de análisis de inversión.
Fuentes de financiación	Desarticulación de las diferentes fuentes de financiación (atomización de la inversión).	Líneas programáticas permiten articular las fuentes de financiación.
Herramientas <sup>375</sup>	5 bancos de proyectos que duplicaban el registro de los proyectos. 10 sistemas de información que soportan el ciclo de la inversión.	Banco Único de Programas y Proyectos de Inversión. Plataforma Integrada de Inversión Pública: MapalInversiones.
Articulación de lo Macro a lo Micro	Separación entre los planes de desarrollo y los proyectos, lo mismo que entre los planes de desarrollo y el presupuesto.	Articulación entre planes, programas y proyectos. Los programas de los planes y el presupuesto son los mismos.
Seguimiento	Desarticulación en el seguimiento a la planeación y a la ejecución de la inversión. Diferentes metodologías para el seguimiento a la ejecución.	Seguimiento estandarizado para conocer en qué, cuánto y dónde se invierten los recursos públicos.
Trazabilidad entre planes nacionales de desarrollo	Era imposible comparar programas de diferentes periodos de gobierno.	Líneas programáticas estables en el largo plazo, lo que permite su trazabilidad.

Fuente: DNP.

### 3.2.2 Plan de Cuentas y Catálogo de Cuentas Presupuestales (CCP)

Con el fin de aportar a la generación de estadísticas fiscales transparentes, oportunas y que cumplan con estándares internacionales, el MHCP en coordinación con el DNP, avanzó en la organización del Presupuesto General de la Nación (PGN) dentro de estándares internacionales en el marco del proceso de vinculación del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Pese a existir claridad desde el punto de vista conceptual en la diferencia entre el gasto de funcionamiento y el de inversión, lo cierto es que muchos recursos eran programados como gasto de inversión, aunque su naturaleza era de funcionamiento y viceversa. Por lo anterior, se creó una nueva clasificación presupuestal a través de la modificación Decreto 1068 de 2015, único reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP). La norma permitió adoptar el Catálogo de Clasificación Presupuestal y el Plan de Cuentas determinado por las resoluciones que detallan las cuentas, ello para efectos del registro de los datos de las ejecuciones presupuestales en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).

<sup>375</sup> El avance correspondiente a las herramientas se desarrolla más adelante en la sección 3.4: Portal de Transparencia Económica, Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIIP) Fase I y MapalInversiones.

El nuevo catálogo de cuentas presupuestales organizó las transacciones efectuadas por los órganos del PGN a partir de una lógica económica-financiera, en donde los gastos se ordenan por su objeto. Esto permitió identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios producidos por el Estado y los hizo comparables con los estándares internacionales utilizados por otros países pertenecientes a la OCDE. Como resultado, se obtuvo información armonizada, precisa y confiable para planear mejor, conseguir más control interno y fiscal y, en consecuencia, aumentó la capacidad del Estado para la toma de decisiones de política pública.

### 3.3 Hacer seguimiento y evaluación del uso del gasto público

Con el fin de priorizar la asignación y uso de los recursos de inversión pública, se construyeron herramientas de evaluación y se definieron alertas tempranas bajo parámetros de calidad para tenerlas en cuenta durante cada una de las etapas del ciclo de la inversión pública.

Para la evaluación del presupuesto público, se adelantaron dos ejercicios de forma paralela: 1) las revisiones de gasto y; 2) la Ruta de Incidencia Estratégica del Presupuesto de Inversión (RIEPI). Ambas herramientas generaron incentivos a los sectores para alinearse mejor con las prioridades del PND y del Gobierno nacional, y asegurar el máximo impacto de su gasto. Así mismo, permitieron a las autoridades presupuestales identificar gastos subóptimos y reasignarlos de manera oportuna.

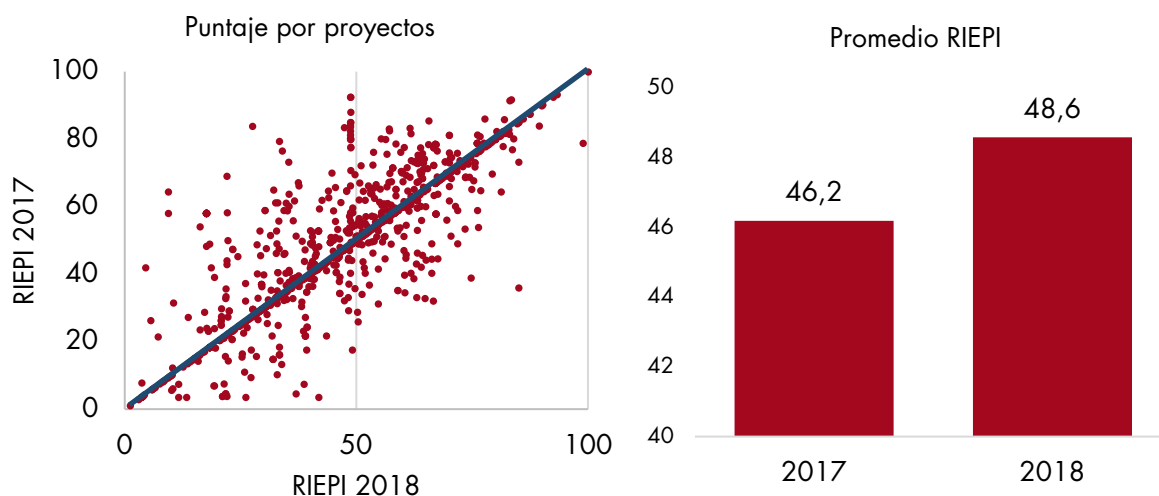
Las *revisiones de gasto* consisten en evaluar la prioridad y la eficiencia de las unidades de gasto (proyectos de inversión), de acuerdo tanto con los planteamientos de política nacional como los de la sectorial, el avance físico y financiero de las unidades. Así, se obtiene una medición aproximada del desempeño de cada unidad de gasto. Esta metodología fue aplicada por el DNP, en conjunto con el Banco Mundial, inicialmente en 2 sectores: inclusión social y agropecuario. Luego, en 2017, se extendió a 5 sectores más: transporte, salud, educación, medio ambiente y comercio. En ellos se analizó el gasto de funcionamiento — transferencias y gastos generales —, el de inversión y los recursos de regalías. El problema de las revisiones de gasto, sin embargo, consistía en que, al requerir conversaciones directas con las cabezas de sector para identificar la prioridad política, el análisis demandaba mucho personal y recursos para cada vigencia.

Por su parte, la Ruta de Incidencia Estratégica del Presupuesto de Inversión (RIEPI) fue una metodología diseñada para orientar el presupuesto de inversión de las entidades del Gobierno nacional hacia resultados<sup>376</sup>. Así mismo, se buscaba alinear el uso de estos recursos con criterios que mejoraran su formulación en términos de consistencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND): cierre de brechas, articulación con las entidades territoriales y contribución al posconflicto, entre otros. La RIEPI se aplicó a 1.098 proyectos de inversión nacional para 2017<sup>377</sup> como para 2018; cada uno de ellos obtuvo un puntaje de 0 a 100 donde a mayor puntaje, había mayor alineación del proyecto con las prioridades nacionales. Los resultados permitieron mostrar que, en el agregado y con tan solo dos años de aplicación, la priorización de los recursos de inversión mejoró entre el año 2017 y 2018 (proyectos por debajo de la línea azul en la Figura 7), al pasar de un puntaje promedio de 46,2 en 2017 a 48,6 en 2018. Con todo, esta metodología no incluía un análisis de desempeño para verificar si, en efecto, un proyecto bien alineado en términos de política pública estaba teniendo el impacto deseado.

<sup>376</sup> Para consultar el manual metodológico de la herramienta, se puede ingresar al siguiente link: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/2017-07-06\\_%20Manual%20RIEPI%202018.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/2017-07-06_%20Manual%20RIEPI%202018.pdf).

<sup>377</sup> La RIEPI se construyó y se aplicó el piloto en el año 2016.

Figura 24. Comparación RIEPI: 2017 vs. 2018



Fuente: DNP.

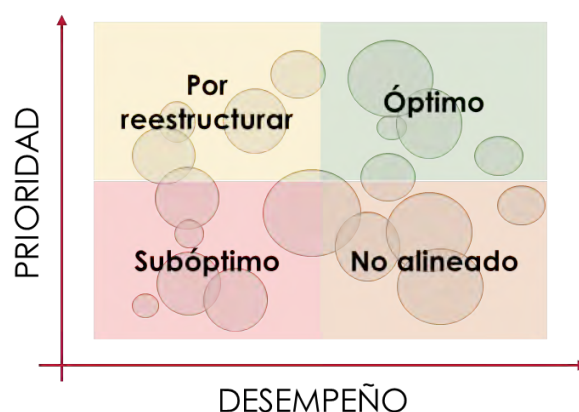
Consciente de las ventajas y limitaciones de cada metodología, el DNP las fusionó y creó el instrumento denominado Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano (EPICO). Esta herramienta permite un análisis para cada proyecto de inversión en cada vigencia tanto de prioridad política —igual a lo que hacía la RIEPI—, como de desempeño —idéntico a lo que hacían las revisiones de gasto—. Además, dado que utiliza información del SUIFP y el componente subjetivo es limitado, la evaluación anual se hace con relativa facilidad, lo que permite la sostenibilidad de la metodología y comparabilidad en el tiempo.

Para mayor comprensión, la EPICO clasifica los proyectos de inversión en 4 tipos, según su nivel de prioridad política y desempeño (figura 8):

- 1) *Proyectos óptimos*: alta prioridad, alto desempeño.
- 2) *Proyectos por reestructurar*: alta prioridad, bajo desempeño.
- 3) *Proyectos no alineados*: baja prioridad, alto desempeño.
- 4) *Proyectos subóptimos*: baja prioridad, bajo desempeño.

Los resultados de la metodología constituyen una de las bases principales para la asignación de los recursos de inversión pública con criterios técnicos para vigencias posteriores a la analizada. Los proyectos “no alineados” y “subóptimos” son susceptibles de recortes, mientras los que se ubican en el cuadro “por reestructurar” son objeto de revisión de su ejecución. Actualmente, EPICO provee insumos para las discusiones con los sectores sobre la asignación del presupuesto 2019. A manera de ejemplo, la Tabla 3 muestra los resultados para la vigencia 2017.

Figura 25. Análisis bidimensional EPICO



Fuente: DNP.

Tabla 26. Resultados EPICO por cuadrante 2017

Tipos de Proyectos	Número de proyectos	% proyectos	Valor de los proyectos (\$miles de millones)	% Valor
Proyectos óptimos	519	39,6 %	29.886	73,9 %
Proyectos por reestructurar	130	9,9 %	3.566	8,8 %
Proyectos no alineados	519	39,6 %	5.105	12,6 %
Proyectos subóptimos	141	10,8 %	1.862	4,6 %
<b>TOTALES</b>	<b>1.309</b>	<b>100,0 %</b>	<b>40.419</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: DNP.

Aparte de estos instrumentos para mejorar la eficiencia del gasto público, el Gobierno nacional impulsó la creación de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública mediante la Ley 1819 de 2016. Su propósito consistió en revisar, entre otros, los programas de subsidios y de asistencia pública, los criterios de priorización de la inversión, las inflexibilidades presupuestales, las rentas de destinación específica, y los efectos sobre la equidad y la eficiencia de las decisiones de gasto. El grupo de expertos inició sesiones en marzo de 2017 y en abril de 2018 entregó sus resultados. Los mismos estuvieron orientados a fortalecer la equidad, la inclusión productiva, la formalización y la convergencia del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, la redistribución del ingreso, la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado (Comisión de Gasto y la Inversión Pública, 2017).

De acuerdo con la Comisión “existe evidencia de que el gasto público en Colombia puede mejorar en eficiencia y eficacia en cuanto a lograr los resultados deseados y, además, no contribuye lo suficiente a una mejor distribución del ingreso”. Además, indicó que, “de adoptarse las recomendaciones en materia de eficiencia y focalización, se lograrían mejores resultados tanto económicos como sociales con los recursos

hoy disponibles y se imprimiría una mayor sostenibilidad al gasto público a mediano plazo” (Comisión de Gasto y la Inversión Pública, 2017).

### 3.4 Promover la transparencia del presupuesto público y el escrutinio ciudadano

Para responder a la ausencia de un sistema integrado de información que, a la postre, permitiera brindar a la ciudadanía mecanismos de consulta para mejorar la transparencia, el Gobierno nacional avanzó en la consolidación de las siguientes herramientas:

#### 3.4.1 Portal de Transparencia Económica (gasto de funcionamiento)

Desde el año 2011 se trazaron los análisis conceptuales para que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 estableciera la creación del Portal de Transparencia Económica (PTE). Esta iniciativa busca hacer visible ante los ciudadanos las cifras fiscales, los presupuestos de orden nacional y regional, la contratación con dineros públicos e, incluso, los procesos precontractuales en alianza entre el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y el Sistema Electrónico de Contratación Pública.

El portal es una herramienta de comunicación única abierta al público, donde puede consultarse el recorrido del gasto, desde su incorporación al presupuesto hasta su ejecución, mes tras mes. Se puede verificar también cuál sector o subsector ejecuta y los órganos que los componen a lo largo de la cadena presupuestal: apropiación, compromiso, obligación y pago. En síntesis, informa sobre cuándo y cómo se gasta, cuánto y con quién se contrata, y cuál es su comportamiento a lo largo del tiempo. La información, oportuna y confiable, disponible desde el año 2000, permite disponer de información para mejorar la gestión y el manejo de los recursos públicos y la evaluación de los ciudadanos sobre dicha gestión.

Así pues, hoy es una realidad: cualquier ciudadano con acceso a Internet puede examinar detalladamente los avances financieros de los ingresos y gastos del PGN.

#### 3.4.2 Unificación de sistemas de información de la inversión pública

Históricamente cada una de las fuentes de financiación existente desarrollaba su propio sistema de información para soportar su ciclo de inversión pública. Por ejemplo, en 2010 se creó el SUIFP para el PGN: Todos los proyectos de inversión financiados con recursos de esta fuente se formulaban según ese modelo de gestión.

Luego, con la reforma a las regalías y el nacimiento del Sistema General de Regalías (SGR) en el 2012, el DNP enfrentó un gran reto: adaptar los procesos de formulación para gestionar proyectos de inversión, en los que intervienen varios niveles de la Administración pública nacional y bajo un enfoque presupuestal bienal. Por ello entró en operación el Sistema Unificado de Inversiones Públicas para el Sistema General de Regalías (SUIFP-SGR). Una vez más, el proceso de planeación y formulación de los proyectos de inversión se llevaba a cabo por fuente de financiación, así como el seguimiento<sup>378</sup>.

El primer avance importante de cara hacia una unificación de sistemas de información se dio en el 2012 cuando se consolidó el uso de la Metodología General Ajustada (MGA). Esta define el conjunto de lineamientos que desde el DNP se imparten para la formulación y estructuración de proyectos de inversión; su estructura permite contar con la información mínima requerida para la presentación de un proyecto ante cualquier Banco de Proyectos.

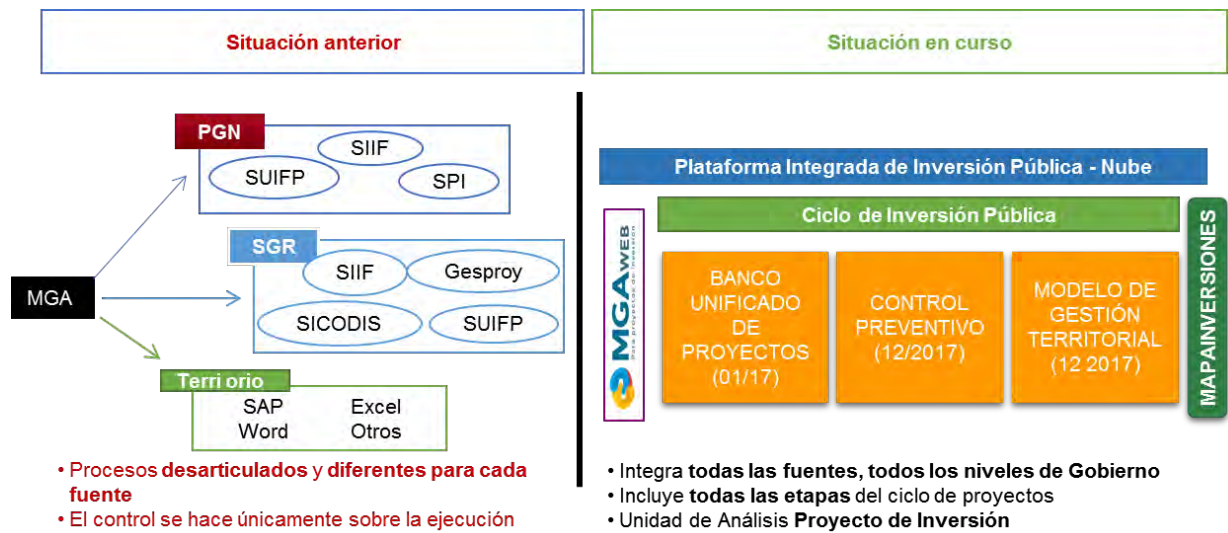
<sup>378</sup> Para el SUIFP PGN se construyó el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) mientras que para regalías se hizo lo propio a través de Gesproy.

Luego, el SUIFP se consolidó como el Banco Único de Programas y Proyectos para todos los niveles de gobierno y fuentes de financiación. A través de este se gestionan todos los proyectos de inversión, lo que permitía contar con información certera y confiable de la totalidad de la inversión pública en Colombia —dando así cumplimiento al artículo 148 de la Ley 1753 de 2015—. Cabe destacar que, con corte al 1 de junio de 2018, los proyectos de inversión de las entidades nacionales se encontraban cargados en un 100 %.

Finalmente, se creó la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), que busca unificar todos los sistemas de información; se incluirá en él información de todos los proyectos de inversión —independientemente de sus fuentes de financiación—, y se estandarizarán los criterios presupuestales según el ciclo de la inversión pública.

Toda esta información se podrá visualizar a través de la Plataforma de Gobierno Abierto MapalInversiones. Gracias a ella, cualquier ciudadano podrá hacer una búsqueda de información georreferenciada sobre inversión pública mediante mapas, reportes, infografías, datos abiertos, entre otros. Esta herramienta permitirá que el público pueda saber en qué, cuánto y dónde se están invirtiendo los recursos públicos. Así pues, se pasó de la lógica de fuentes y de atomización de sistemas a uno coherente e integrado que fomenta la eficiencia y transparencia en el uso del gasto (figura 9).

Figura 26. Sistemas de información - Ciclo de la Inversión Pública



Fuente: DNP.

## 4 Construir sobre lo construido 2018-2022

### 4.1 Sostenibilidad fiscal: reformas normativas

A pesar de los logros en cuanto a la sostenibilidad fiscal y presupuestal de la Ley 617 de 2000, luego de 18 años es necesario promover su reforma. La limitación en el crecimiento de los gastos de funcionamiento, derivada de su aplicación, ha generado que las entidades clasifiquen como inversión gastos que no son formación bruta de capital, lo cual crea confusión adicional en la clasificación del presupuesto. Esto, aunado a que la ley no logró, en cualquier caso, prevenir de manera efectiva el aumento en el gasto público.

Así mismo, es necesario proceder a la reformulación en lo respecta al marco normativo de la política pensional del país para hacerla sostenible en el tiempo y aumentar la cobertura. Esas acciones implicarían modificar articulados de las leyes que cobijan el sistema pensional del país, entre ellas la 100 de 1993, la 115 de 1994, la 445 de 1998 y la 700 de 2001. Además, se requiere flexibilizar las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), establecidas en la Ley 715 de 2001, para que las entidades de orden territorial tengan un mayor manejo de los recursos.

## 4.2 Implementación del POR a escala nacional y territorial y CCP

Se sugiere al próximo Gobierno nacional elaborar el primer Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) hecho con un enfoque de Presupuesto Orientado a Resultados en su totalidad. Además, se recomienda implementar esa metodología en los planes de desarrollo territoriales, así como en los siguientes niveles de planeación —planes sectoriales y planes de acción de las entidades—.

Igualmente, se sugiere presentar el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación para 2019 utilizando la metodología de CCP. Es importante que el país continúe con esa práctica fiscal, que permite mejorar la evaluación y la comparabilidad internacional del presupuesto, según lo recomiendan la OCDE y otros organismos multilaterales. Además de permitir aclarar las cuentas dentro del PGN, el clasificador presupuestal unifica el concepto de la inversión pública orientada a resultados a través de la cual se priorizan intervenciones más rentables socialmente.

## 4.3 Implementación del índice EPICO y recomendaciones de la Comisión de Gasto

Por otro lado, para la programación de los presupuestos de cada vigencia, se sugiere institucionalizar la implementación de la EPICO. Ello a manera de herramienta para las discusiones con el MHCP y los sectores y para lograr así mejor asignación de la inversión pública. Se recomienda también encargar al MHCP para que lidere una estrategia similar en lo que corresponde al presupuesto de funcionamiento, que lleve las mejoras en eficiencia más allá del presupuesto de inversión y que trascienda todo el presupuesto público.

Finalmente, con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, a la vez de contribuir a una distribución mejor del ingreso, se sugiere que se acojan, en lo pertinente, las recomendaciones de la Comisión del Gasto y se tomen las acciones correspondientes dentro de la institucionalidad presupuestal vigente.

## 4.4 Implementación de una Plataforma Integrada de Inversión Pública

Se debe consolidar a la PIIP como la herramienta que integre todas las fuentes de información que manejan procesos de inversión pública en todas sus etapas, para las diferentes fuentes de financiación y niveles de gobierno. Solo así se podrá tener un panorama integral de las intervenciones en todo el territorio nacional. A su vez, se debe mantener la actualización de MapalInversiones y el Portal de Transparencia Económica para asegurar el conocimiento pleno sobre el uso de los recursos públicos y posibilitará el monitoreo ciudadano.

Paralelo a lo anterior, se sugiere buscar que las herramientas desarrolladas faciliten la identificación de las necesidades de inversión hasta llegar al nivel municipal, y así monitorear detalladamente el cierre de brechas regionales.

## 4.5 Otros retos de la eficiencia del gasto público

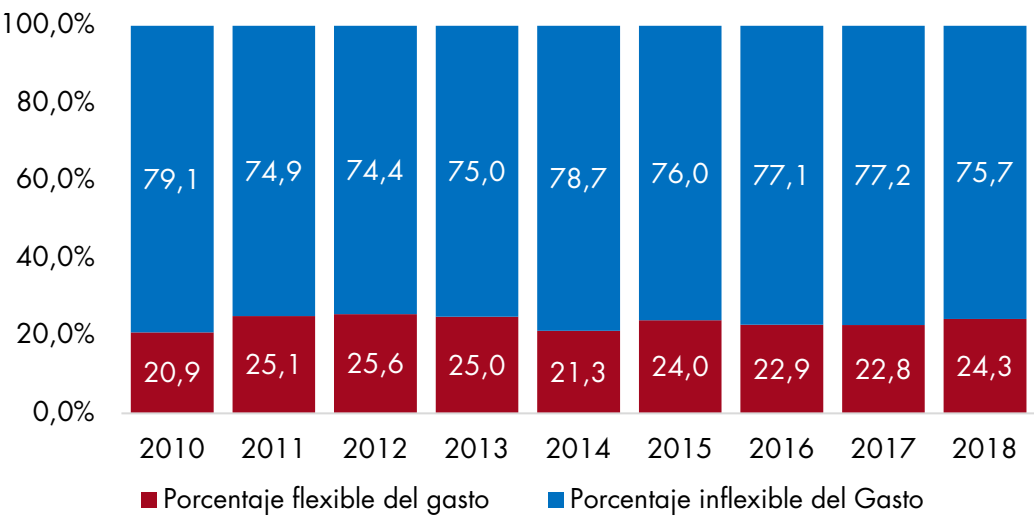
Un tema adicional a lo expuesto en este documento corresponde a la necesidad de flexibilizar aún más el presupuesto para enfrentar las prioridades emergentes. El aumento de las inflexibilidades limita la programación del presupuesto en la medida en que comprometen un alto porcentaje y, por lo general, se



extienden a través de varias vigencias. Así mismo, pueden generar un creciente nivel de gasto ineficiente y poco productivo.

Por lo anterior, es importante trabajar en la reducción de las inflexibilidades del Presupuesto General de la Nación. Entre los años 2010 y 2018, el presupuesto de funcionamiento e inversión ha tenido que acomodar decisiones con implicaciones fiscales, como el aumento de las vigencias futuras, la atención a víctimas y el aumento de programas sociales, entre otros. Con todo, las inflexibilidades han disminuido, al bajar del 79,1 % en 2010 al 75,7 % en 2018 (figura 10).

Figura 27. Inflexibilidades en el PGN



Fuente: DNP - DIFP.

A pesar de estos avances, es claro que el presupuesto público colombiano sigue siendo inflexible. Por tanto, se sugiere tomar medidas como: imponer un límite a las vigencias futuras anuales, eliminar los gastos derivados de rentas específicas, revisar el esquema del SGP y, finalmente, aprobar una reforma al sistema de subsidios actual, que como lo ha planteado el DNP, genere criterios para la asignación eficiente de dicho gasto.

## 5 Referencias

- Banco Mundial. (2002). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *La hora del crecimiento: Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe*. BID, Washington D.C.
- Bárcena, A. y Serra N. (Eds.). (2012). *Reforma fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* Santiago de Chile: CEPAL y Fundación CIDOB.
- Comisión de Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe de la Comisión de Gasto y la Inversión Pública*. Obtenido de Página Oficial de Fedesarrollo: [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/resumenejecutivo605pm221217lm\\_0.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/resumenejecutivo605pm221217lm_0.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (5 de julio de 2011). Ley 1473 de 2001, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones". Bogotá: Diario Oficial 48.121 [5 de julio de 2011]. Recuperado de <http://jacevedo.imprenta.gov.co/tempDownloads/48D1211529114497670.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (17 de noviembre de 2016). Proyecto de Ley 186 de 2016, por medio de la cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expiden normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Gaceta del Congreso 1007 [17 de noviembre de 2016]. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=186&p\\_consec=46652](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=186&p_consec=46652)
- DNP. (2015). *Manual conceptual de Metodología General Ajustada*. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/MGA/Tutoriales %20de %20funcionamiento/Manual %20conceptual .pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/MGA/Tutoriales%20de%20funcionamiento/Manual%20conceptual.pdf)
- Echeverry, J., Fergusson, L., & Querubín, P. (enero de 2004). *La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal*. Recuperado de [https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos %20CEDE/453/la-batalla-politica-por-el-presupuesto-de-la-nacion-inflexibilidades-o-supervivencia-fiscal](https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/453/la-batalla-politica-por-el-presupuesto-de-la-nacion-inflexibilidades-o-supervivencia-fiscal)
- OCDE. (25 de octubre de 2013). *Colombia: Implementing Good Governance. OCDE Public Governance Reviews*. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264202177-en>
- Robinson, M., & Last, D. (septiembre de 2009). *A basic model of performance-based budgeting*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>
- Tarrach i Colls, A. (2001). *El presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y resultados*. Nota d'economia 99, 11-32.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

### Capítulo 15

## Regulación: hacia una mejora en la calidad regulatoria

### Resumen ejecutivo

La regulación es central en la implementación de las políticas públicas. Su buen uso impulsa la eficiencia del Estado y genera un entorno competitivo para las empresas. En esta medida, el desempeño económico y el bienestar social dependen, de manera importante, de la calidad de la regulación.

Consciente de la importancia estructural de establecer una Política de Mejora Regulatoria (PMR), el Gobierno nacional adoptó, mediante el Documento CONPES 3816 de 2014, 5 estrategias dirigidas a fortalecer la eficiencia económica y social de las normas: 1) establecimiento de la institucionalidad que supervise la calidad regulatoria, 2) generación y fortalecimiento de capacidades en los funcionarios, 3) implementación de herramientas de Análisis de Impacto Normativo (AIN), 4) establecimiento de lineamientos y guías para la consulta pública, 5) difusión de mecanismos y herramientas para administración y racionalización del inventario normativo.

En los últimos años hubo avances significativos en el marco de las estrategias mencionadas. Se expidió el Decreto 270 de 2017 que fijó como mínimo un plazo de 15 días de consulta de los proyectos de regulación que requieren firma del Presidente de la República, en aras de garantizar transparencia y participación en la producción normativa. Se organizó dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) el Grupo de Mejora Regulatoria, con el objetivo de impulsar las líneas de acción previstas por el documento CONPES; igualmente, se viene adelantando la formalización de un Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), el cual permitirá a los ciudadanos y entidades públicas consultar y participar en la creación de normas desde un mismo espacio institucional.

Por otra parte, para generar capacidades dentro de la Administración pública sobre esta política, se brindó capacitación a más de 700 funcionarios públicos de los niveles nacional y territorial, especialmente sobre AIN y Consulta Pública. Por medio del uso de técnicas de *big data* se obtuvo por primera vez un diagnóstico del número regulaciones expedidas por parte de la Rama Ejecutiva del nivel nacional; se consolidó y fortaleció la política de antitrámites y de depuración normativa, con el fin de racionalizar y simplificar el inventario de normas, así como pilotos para evaluar el costo de regulaciones vigentes de sectores estratégicos; también se hizo obligatorio el AIN *ex ante* para la expedición de reglamentos técnicos, razón por la cual el DNP suministró una guía metodológica, en cumplimiento del artículo 2.2.1.7.6.3. del Decreto 1074 de 2015.

A partir de un diagnóstico sobre las recomendaciones del Documento CONPES 3816 de 2014, se ha identificado la necesidad de otorgarle un mayor alcance normativo e institucional a la Política de Mejora Regulatoria, con el fin de continuar de forma coherente y coordinada su implementación efectiva.

En este contexto, el presente documento *Regulación: hacia una mejora en la calidad regulatoria* contiene recomendaciones de política pública sobre la institucionalidad, generación de capacidades, AIN, términos y condiciones de consulta pública, racionalización del inventario normativo y requerimiento mínimos de un marco legal que establezca tanto los principios como las herramientas básicas para la debida implementación de las acciones encaminadas a mejorar la calidad de la regulación del Estado.

**Palabras clave:** Regulación, mejora regulatoria, análisis de impacto normativo, consulta pública, seguridad jurídica, técnica normativa.

## 1 Introducción

Se entiende por regulación todo tipo de intervención del Estado a través de un instrumento normativo por medio del cual se “[...] establecen requerimientos para las empresas y los ciudadanos. Por consiguiente, incluye tanto las leyes (primarias y secundarias), órdenes formales e informales, regulaciones subordinadas, trámites administrativos y normas elaboradas por organizaciones no gubernamentales o auto-reguladores en quienes el gobierno ha delegado potestades regulatorias [...]” (Radaelli y Fritsch, 2012).

En este contexto, la regulación es central en la implementación de las políticas públicas. Los instrumentos jurídicos suelen ser los que materializan gran parte de las decisiones del Estado y su impacto tiene el mismo rango de importancia al de la política fiscal y monetaria (OCDE, 2011). Por esto, el desempeño económico y la productividad pública dependen de la calidad de la regulación de manera significativa.

Según Costa y Aubym (2012) una mejora en la calidad regulatoria redonda en un incremento de 0,6 puntos porcentuales en la productividad total de los factores<sup>379</sup>. Por el contrario, su mal uso puede generar costos innecesarios a la sociedad. De acuerdo con la Comisión de las Comunidades Europeas (2006), en los países de la Unión Europea la carga regulatoria suma alrededor del 3,8 % del PIB, y una reducción de un 25 % podría representar un crecimiento adicional del PIB en 1,5 p.p. para el año 2025 (Figura 1).

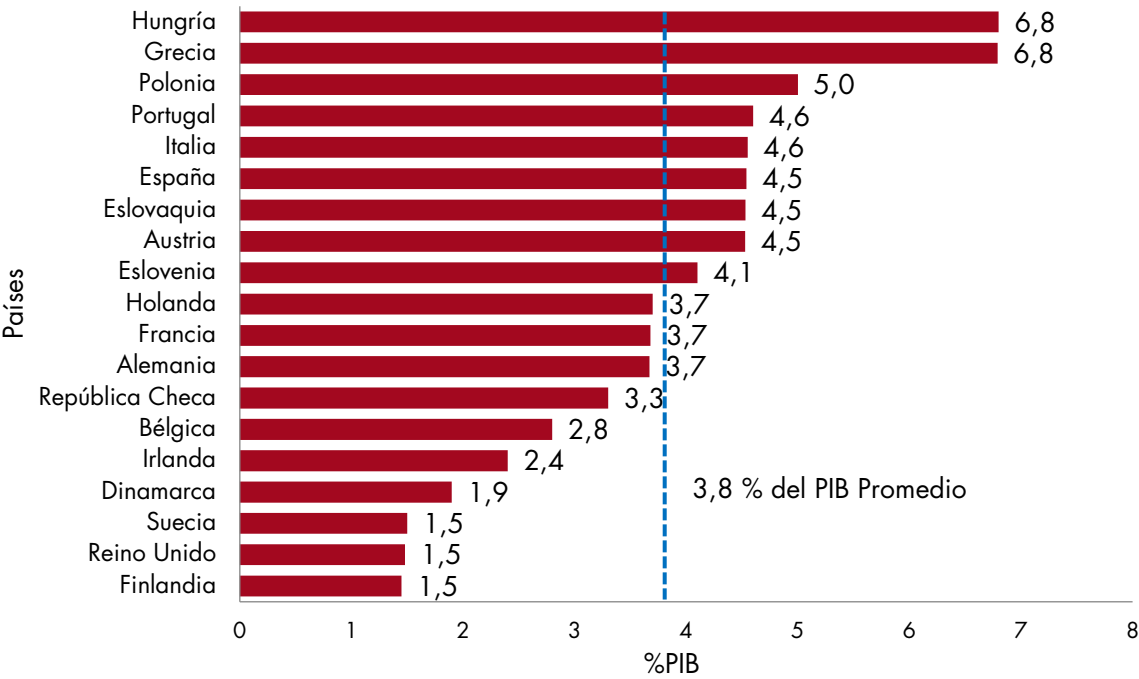
Ante la importancia de la regulación, por medio del Documento CONPES 3816 de 2014 se dio inicio a la adopción de una política integral de mejora regulatoria sobre 2 pilares rectores: 1) propender que las regulaciones cumplan con los objetivos para los cuales fueron emitidas y, de esta manera, generar mayor bienestar general en términos de eficiencia económica y social; y 2) garantizar la protección del ordenamiento jurídico.

Con esos 2 pilares, el documento trazó la hoja de ruta de la mejora en la calidad regulatoria en Colombia, que procura no solo por garantizar la validez jurídica de la intervención del Estado, sino también por analizar técnicamente los posibles impactos económicos, fiscales, ambientales y sociales de la regulación, para que los beneficios de la intervención justifiquen sus costos.

<sup>379</sup> Para ello los autores toman una muestra de variables macroeconómicas de 40 países entre 1996 y 2009, y utilizan una metodología econométrica del tipo vector autorregresivo (VAR).

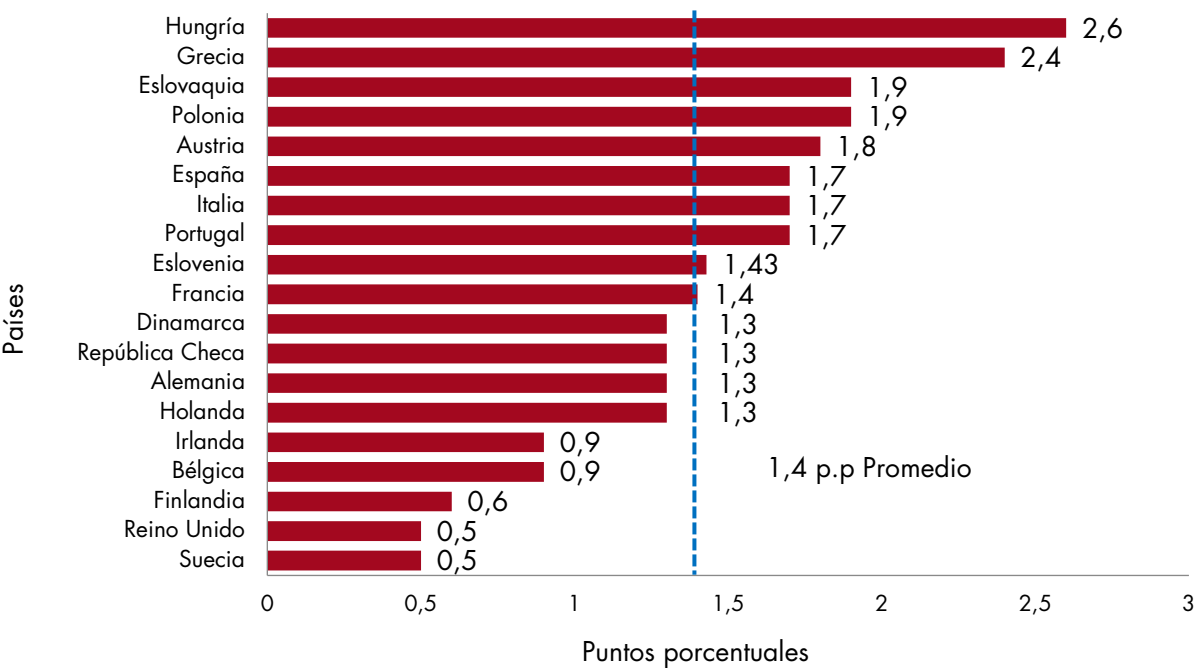
Figura 28. Costos y beneficios de la regulación

Costo de la regulación (Porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (2006).

Incremento esperado del PIB en 2025 (p.p.)



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (2006).

Esa hoja de ruta incluye las siguientes 5 estrategias: 1) el establecimiento de la institucionalidad requerida, 2) la generación y el fortalecimiento de capacidades, 3) el establecimiento del uso del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en el proceso de formulación de políticas públicas, 4) la mejora en los procesos de consulta pública, y 5) la gestión del inventario regulatorio del país.

El objetivo del presente documento consiste en mostrar la gestión de esta política en los últimos años, así como sus principales retos para darle continuidad, para lo cual se ha dividido en 4 secciones. La primera corresponde a esta introducción; en la segunda, se describe el diagnóstico general de la regulación en Colombia durante los últimos años; en tercer lugar, se presentan los esfuerzos llevados a cabo en el país entre 2010 y 2018, para luego finalizar con los principales retos de la política para el siguiente gobierno.

## 2 Diagnóstico

En Colombia, la política monetaria y fiscal cuentan con reconocimiento por su institucionalidad sólida e independiente; además, dados sus altos estándares técnicos han logrado establecer un proceso de intervención claro y estandarizado<sup>380</sup>. Sin embargo, existe un tercer elemento que, a pesar de poder dinamizar la economía y mejorar las condiciones de vida de la población, frecuentemente se olvida dentro del debate público: la función regulatoria, a través de la cual se materializan la mayoría de las decisiones del Estado (DNP, 2017a).

Históricamente se evidenciaba la ausencia de una política y una institucionalidad regulatoria, así como poco uso de herramientas orientadas a propiciar la eficiencia económica y social en la producción regulatoria (DNP, 2014). Dicha situación se explicaba por al menos 5 problemáticas:

- 1) Se presentaba debilidad en el Gobierno nacional en la coordinación entre las entidades que tenían dentro de sus funciones y competencias garantizar la mejora de la producción normativa. Adicionalmente, se advertían deficiencias en la calidad jurídica y técnica dentro del proceso de producción de legislativo, que redundaban en dificultades en el momento de elaborar la reglamentación por parte del Gobierno nacional. Un ejemplo muy notorio es que desde 2002 a 2012 el 20 % de las leyes expedidas por el Congreso de la República presentaron problemas de constitucionalidad (MJD, 2012).
- 2) Se carecía de capacidad suficiente para asegurar que, previo a la expedición de una norma, se revisaran sistemáticamente los posibles impactos de la regulación —económicos, sociales, y ambientales, entre otros—, a pesar de adoptarse la memoria justificativa de las regulaciones a través del Decreto 1345 de 2010.
- 3) A pesar de existir normas para garantizar la publicidad de los actos del Gobierno nacional<sup>381</sup> no existían herramientas ni estándares mínimos para garantizar la consulta pública y participación de los ciudadanos dentro del proceso de producción de las regulaciones.
- 4) No había lineamientos para generar las capacidades para que todos los funcionarios del Gobierno pudieran incorporar las herramientas de mejora regulatoria. De hecho, el estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: *Más allá de la simplificación administrativa* (2014) concluyó que los recursos financieros y humanos de las áreas técnicas y jurídicas para garantizar la calidad en la producción regulatoria eran insuficientes; además, eran pocas las actividades que se emprendían para mejorar las capacidades técnicas de los reguladores.

<sup>380</sup> En materia de política monetaria se tiene al Banco de la República, el cual opera en fundamento y en concordancia con los artículos 13, 150, 189, 371, 372 y 373 de la Constitución Política de 1991, la Ley 9 de 1991, la Ley 31 de 1992 y el Decreto 2520 de 1993. Por otra parte, en relación con la política fiscal el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se rige, principalmente, bajo la regla fiscal (Ley 1473 de 2011).

<sup>381</sup> Artículo 2 de la Constitución Política y artículo 32 de la Ley 489 de 1998.

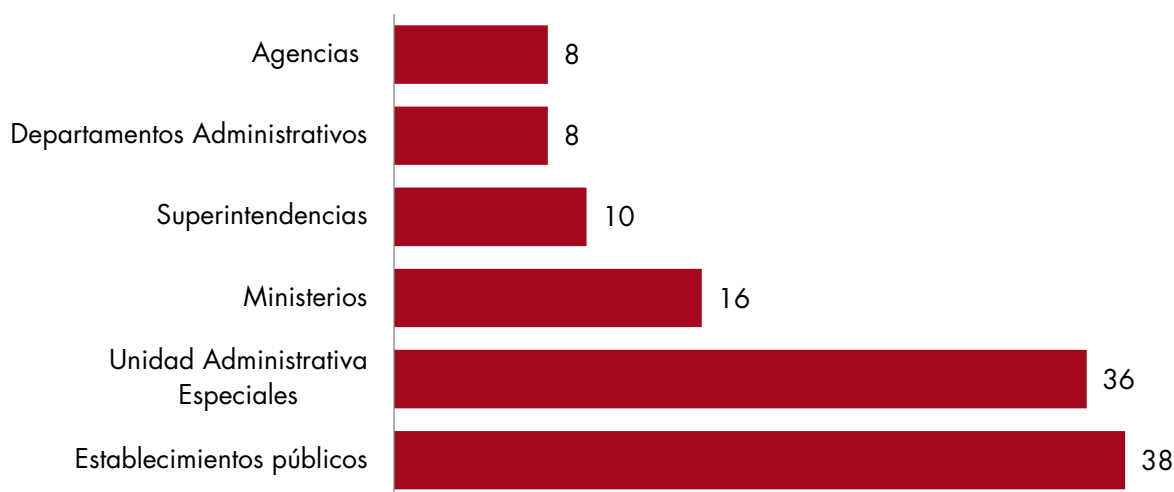


- 5) A pesar de las competencias otorgadas al Ministerio de Justicia y del Derecho para administrar el inventario regulatorio, especialmente, dentro el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) (Directiva Presidencial 1 de 2005), dicha plataforma era incompleta para cumplir sus objetivos y brindar claridad y certeza de las regulaciones vigentes en el ordenamiento jurídico (DNP, 2014); las acciones concretas dirigidas a simplificar y racionalizar el número de regulaciones se limitaban, en gran medida, a reducir la expedición de trámites (Ley 962 de 2005 y el Decreto 4669 de 2005) y no se tenían directrices encaminadas a revisar sistemáticamente el ordenamiento jurídico para simplificarlo o racionalizarlo en su conjunto.

El diagnóstico anterior fue compartido por la OCDE (2014), al señalar que Colombia contaba con instrumentos encaminados principalmente a reducir las cargas administrativas de los empresarios, pero carecía de una política y visión de “gobierno completo” en mejora regulatoria.

La suma de todos los puntos descritos dio como resultado una excesiva producción de normas en Colombia. Es pertinente mencionar que, para el caso particular de la Rama Ejecutiva, existen cerca de 116 entidades que emiten regulaciones (Figura 2).

Figura 29. Entidades que emiten regulaciones de la Rama Ejecutiva del orden nacional



Fuente: DNP con base en Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP).

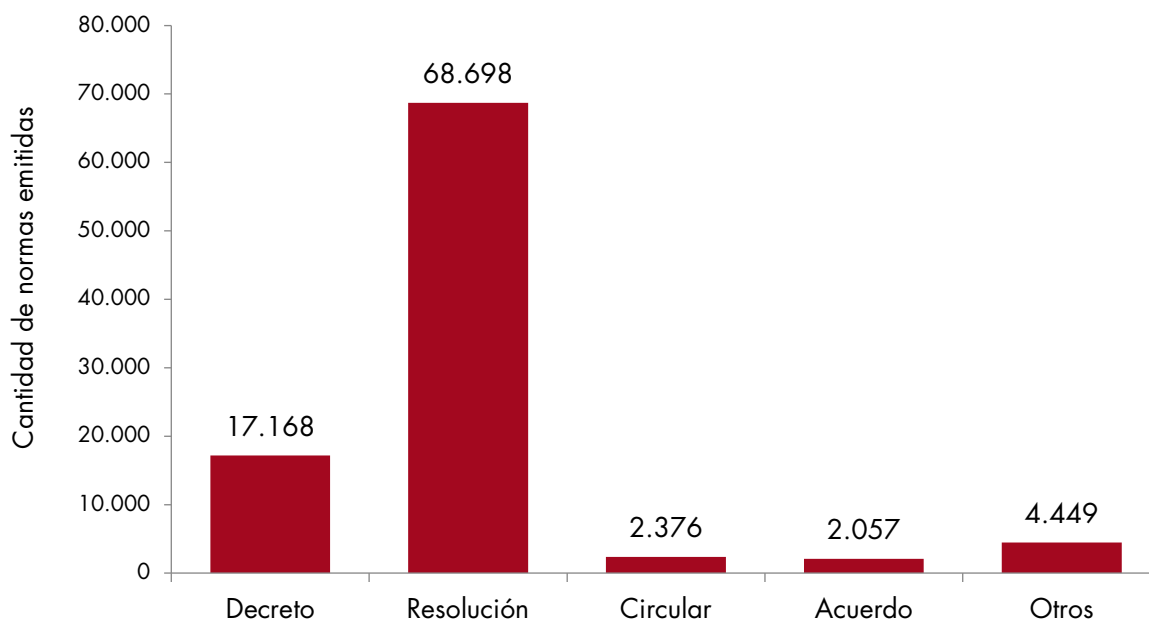
Con base en este diagnóstico, a continuación, se ilustran las principales acciones que ha desarrollado el Gobierno nacional para garantizar que la intervención del Estado arroje beneficios a la sociedad en general, estableciendo lineamientos generales e instrumentos que hagan más eficiente, transparente y eficaz la regulación por parte de la Rama Ejecutiva.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Si bien el costo exacto de la carga regulatoria es todavía desconocido para Colombia, el DNP, a través de técnicas de *big data*, efectuó un análisis sobre el número de regulaciones que emite el Gobierno nacional. Específicamente, se encontró que se expedieron cerca de 95.000 actos de la Rama Ejecutiva entre los años 2000 y 2016, de los cuales casi 17.000 corresponden a decretos y 69.000 a resoluciones (Figura 3). Es decir que, en promedio, se publicaron cerca de 15 regulaciones por día, de ellas 3 son decretos y 11 resoluciones (DNP, 2017b). Más aún, cuando se hace una categorización por naturaleza de la regulación,

se encuentra que se han emitido más de 45.000 regulaciones con carácter sustancial<sup>382</sup> en ese mismo periodo, lo que implica 10 actos por día.

Figura 30. Actos emitidos en Colombia 2000-2016



Nota: Total de actos emitidos en la Rama Ejecutiva: 94.748.

Fuente: DNP (2017b).

En el contexto descrito, el Gobierno nacional se dio a la tarea de incursionar en una política para mejorar la calidad regulatoria en el país. De ahí, en el mes de octubre de 2014 se aprobó el Documento CONPES 3816: *Mejora Normativa: Análisis de Impacto*, el cual definió las distintas iniciativas y estrategias para institucionalizar varias herramientas que permitan mejorar el proceso de emisión de regulaciones por parte de la Rama Ejecutiva, con el fin de fortalecer la confianza, efectividad y transparencia en el mediano y largo plazo.

Dicho documento CONPES estableció como finalidad que el país cuente con reglas de juego claras y accesibles, las cuales fomenten la competitividad, el crecimiento económico y el bienestar general en la sociedad, y que robustezcan la confianza y legitimidad en las acciones del Estado al garantizar seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia puede agruparse en 5 líneas de acción, las cuales se sintetizan en los siguientes numerales.

### 3.1 Fortalecimiento de la institucionalidad

Para mejorar la calidad de la producción normativa se requiere establecer una institucionalidad sólida encargada de definir, implementar, coordinar, y supervisar la gobernanza regulatoria, con el fin de asegurar la idoneidad de los procesos y el cumplimiento de sus objetivos. A su vez, dicha institucionalidad debe ser

<sup>382</sup> Se entiende como de carácter sustancial los actos administrativos en los que no se menciona en su resumen temas de tipo administrativo como aclaraciones, asignaciones salariales, autorizaciones, condecoraciones, modificaciones de personal, nombramientos, entre otros.

la competente para promocionar y generar capacidades en la Administración pública y sociedad civil sobre las herramientas en esta materia (OCDE, 2014). Por lo tanto, la implementación completa de esta política es un trabajo que demanda una articulación adecuada dentro de la Rama Ejecutiva, teniendo en consideración que el resultado buscado es un cambio sustancial en las prácticas regulatorias del Gobierno nacional, en relación con la forma como se producen y el impacto que generan en la economía y la sociedad.

Para articular las actividades de las entidades que lleven a la implementación adecuada de esta política, el Gobierno nacional creó la Comisión Intersectorial para la Armonización Normativa, mediante el Decreto 1052 de 2014<sup>383</sup>. No obstante, la Comisión se concentró en aunar esfuerzos para garantizar la protección del ordenamiento jurídico, dejando de lado el primer principio rector de la política: propender porque las regulaciones cumplan con los objetivos para los cuales se emiten y produzcan mayor bienestar general en términos de eficiencia económica y social.

Para precisar este punto, a continuación, se identifican las competencias propias de diversas entidades relacionadas con la mejora regulatoria (Tabla 1), las cuales deben actuar de manera articulada para garantizar de forma efectiva los objetivos de esta política.

Aunado a lo anterior, el DNP organizó el Grupo de Mejora Regulatoria dedicado a impulsar la materialización de las 5 líneas de acción definidas para el desarrollo de esta política en el marco del Documento CONPES 3816 de 2014. Este grupo llevó a cabo diferentes actividades para desarrollar las capacidades y herramientas, tanto técnicas como institucionales, que posibiliten al DNP ejercer como la entidad encargada de promover la calidad regulatoria en el Gobierno nacional, en consideración de su función de coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados de políticas del Gobierno Nacional con los ministerios, departamentos administrativos y entidades territoriales. También con base en su objetivo institucional de brindar apoyo técnico a las entidades públicas del orden nacional para el desarrollo de sus funciones en los temas de competencia del DNP, sumado a ajustes normativos que permitan edificar esta posibilidad.

Como complemento, mediante el Plan Decenal del Sistema de Justicia, adoptado por medio del Decreto 979 del 9 de junio de 2017, se adoptaron acciones dirigidas a fortalecer el principio de seguridad jurídica, el cual asegura y articula todas las etapas y procedimientos preestablecidos para la elaboración de regulaciones para que la producción normativa sea la consecuencia de una actividad deliberada y organizada.

<sup>383</sup> Esta comisión la conforman representantes del Ministerio de Justicia, la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, o sus respectivos delegados.

Tabla 27. Ejemplo de competencias de algunas de las entidades en la PMR

Entidad	Competencia	Base normativa
Secretaría Jurídica de la Presidencia	Revisar, estudiar, formular observaciones y emitir conceptos sobre los proyectos de decretos, resoluciones ejecutivas y directivas presidenciales sometidas a consideración del Presidente de la República.	Decreto 3443 de 2010
Departamento Administrativo de la Función Pública	Liderar la política de simplificación y racionalización de trámites. Administrar el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT).  Liderar la formulación, implementación y seguimiento a la política de participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa.	Ley 962 de 2005 Decreto 019 de 2012 Resolución 1099 de 2017  Artículo 2 del Decreto 430 de 2016
Departamento Nacional de Planeación	Promover las estrategias y herramientas de la política de mejora regulatoria, en el marco de las funciones de coordinación y diseño de políticas públicas.	Artículo 2 del Decreto 2189 de 2017 Documento CONPES 3816 de 2014
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Formular, implementar y hacer seguimiento a las políticas públicas de regulación, normalización, así como a las políticas públicas de evaluación de la conformidad, acreditación y metrología. Coordinar el Subsistema Nacional de la Calidad.	Decreto 210 de 2003 Decreto 1595 de 2017
Ministerio de Justicia y del Derecho	Proponer y coordinar la aplicación de políticas y metodologías para asegurar que la producción normativa sea coherente, racional y simplificada, con el propósito de ofrecer seguridad jurídica y administrar el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol).	Decreto 1427 de 2017
Superintendencia de Industria y Comercio	Ejercer la <i>abogacía de la competencia</i> , a partir de la emisión de concepto no vinculante sobre proyectos de regulación que afecten la libre competencia en los mercados.	Ley 1340 de 2009

Fuente: DNP (2017).

### 3.2 Generación y fortalecimiento de capacidades para la gestión

Un segundo requisito indispensable para la adecuada implementación de la PMR es la formación y consolidación de capacidades dentro de la Administración pública y la sociedad civil, para garantizar la gestión efectiva de las herramientas de calidad regulatoria por parte de todos sus actores (DNP, 2014). En consecuencia, esta estrategia busca fortalecer los equipos técnicos y jurídicos de la Rama Ejecutiva del nivel nacional vinculados al proceso de emisión, con el objetivo de que la producción de normas se base en insumos cuantitativos y cualitativos.

Para esto, según cálculos del DNP, el Gobierno nacional<sup>384</sup> ha llevado a cabo diferentes diplomados, talleres y capacitaciones<sup>385</sup> sobre la PMR, especialmente sobre Análisis de Impacto Normativo y Consulta Pública, en los cuales ha llegado a capacitar cerca de 765 funcionarios del orden nacional y territorial. Adicionalmente, el DNP elaboró y publicó diferentes guías metodológicas sobre las herramientas que se deben implementar en la Administración pública, en aras de garantizar una mejora en la calidad regulatoria, como el uso del Análisis de Impacto Normativo (DNP, 2015) y el ejercicio de la Consulta Pública (DNP, 2017c). Más aún, el Grupo de Mejora Regulatoria está desarrollando un curso virtual sobre la PMR, con el fin de extender el conocimiento a todos los niveles del gobierno, específicamente, se espera proporcionar capacidades a más de 1.000 servidores públicos sobre esta materia.

### 3.3 Hacia el uso del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en la Rama Ejecutiva

La estrategia principal de la PMR es implementar la metodología del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en el proceso de emisión de regulaciones por parte del Gobierno nacional. Esta herramienta ha sido implementada en 34 de 35 países miembros de la OCDE para la expedición de leyes, y en el total de los miembros en los casos de normas que no ostentan naturaleza legal (OCDE, 2018). Por lo tanto, se considera como una de las mejores prácticas para optimizar la toma de decisiones de política pública, en tanto garantiza que, previo a la expedición de una nueva regulación, se evalúe técnicamente sus posibles impactos económicos, promoviendo así la elección de la mejor alternativa en términos de eficiencia económica y social.

En los últimos años, el DNP avanzó en la introducción de la metodología AIN. Por un lado, encaminó sus acciones para formar conciencia y crear capacidades sobre el AIN dentro de la Administración pública. Para esto, en virtud del Documento CONPES 3816 de 2014, dicha entidad desarrolló y culminó de manera exitosa la fase 1 de 4 programas piloto con 6 entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional (tabla 2). Para la fase 2, que está en proceso, se tienen vinculadas al menos a diez entidades.

Los pilotos han permitido prever con claridad los beneficios del AIN en el ejercicio de las funciones de las entidades reguladoras. Por ejemplo, se puede destacar el piloto efectuado con la Unidad de Regulación Financiera (URF), el cual tenía como propósito analizar la viabilidad de implementar las buenas prácticas internacionales de Basilea III<sup>386</sup> en la regulación del sistema financiero colombiano. La URF utilizó la metodología de AIN para definir cuál era la problemática que enfrentaba el sistema financiero, los objetivos de la política, las alternativas para llegar a los objetivos, los potenciales impactos económicos de cada una de las alternativas, y seleccionar la mejor de ellas, que era implementar parcialmente esa práctica internacional.

Por otro lado, en aras de hacer obligatorio el AIN para dar curso a las regulaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el Decreto 1595 de 2015, por medio del cual se establece como mandato imperativo cumplir el Análisis de Impacto Normativo previo a la expedición de un reglamento técnico (*ex ante*), e incluso, se señala que estos deberán ser evaluados cada cinco años (*ex post*). Con tales criterios, la Dirección de Regulación del Ministerio ha realizado distintos Análisis de Impacto Normativo

<sup>384</sup> El DNP, junto al Departamento Administrativo de la Presidencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), entre otras.

<sup>385</sup> Se dictaron 2 diplomados con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública: el primero en 2014, en Mejora Regulatoria, Regulación y Análisis de Impacto Normativo. El segundo, en 2016 denominado Asesoría y Producción Normativa, que tuvo un módulo de mejora regulatoria. En el año 2017 se llevaron talleres de capacitación a escala territorial, en Bogotá, Cartagena, Medellín, Bucaramanga, Pereira, Pasto y Cali.

<sup>386</sup> Basilea III es un conjunto de acciones y controles pactados internacionalmente por varios países, que el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea delineó a raíz de la crisis financiera de 2007-2009, con la finalidad de hacer más sólida la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los bancos.

para la expedición de reglamentos técnicos, por ejemplo, para los casos de las ollas a presión, refrigeradores, cintas retrorreflectivas, baldosas, cinturones de seguridad, entre otros.

Tabla 28. Resultados de Pilotos Fase 1

	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Unidad de Regulación Financiera	CRA, CREG Y SS
Tema	Disposición de empaques plásticos	Reglamento técnico para barras metálicas	Aplicación de Basilea III	Medición inteligente en acueducto, energía eléctrica y gas
Descripción	Una gestión integral en el manejo de residuos de empaques de bebidas y comidas.	Establecer características técnicas mínimas de fabricación de las estructuras metálicas.	Implementar los requerimientos de colchón de conservación, contracíclicos y sistémicos.	Baja utilización de nuevas tecnologías en la medición de los servicios públicos de acueducto, energía eléctrica y gas natural en Colombia.
Alternativas	Reglamentar la responsabilidad extendida del productor REP, generar una tasa impositiva, o reforzar las medidas y programas ya existentes.	No se encontró evidencia de que las estructuras metálicas representaran un riesgo a la salud y/o seguridad de las personas.	Requerimiento a las entidades financieras de establecer colchones de conservación, contracíclicos y provisiones, y/o una combinación de las opciones anteriores.	Se consideró no regular, crecimiento vegetativo, el cambio de medidores a causa de cambio tecnológica (gradual), y obligar al prestador al remplazo del equipo mediante ley
Conclusiones	Se concluyó regular con el esquema REP junto con una tasa a la disposición final de residuos aprovechables en rellenos sanitarios-	No había evidencia suficiente para justificar la expedición de un reglamento técnico. Se concluyó no intervenir.	Se concluyó que las acciones previstas por Basilea III debería acogerse parcialmente, y no de forma completa.	Se concluyó no regular, debido a que los costos de la tecnología son mayores a sus beneficios.

Fuente: DNP

### 3.4 Mejora en los procesos de consulta pública

Otra línea de acción es la mejora en los procesos de consulta pública, la cual busca empoderar a la ciudadanía en la construcción de lo público por medio de la disposición de espacios institucionales que faciliten el ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

Un claro avance en este tema lo constituye la expedición del Decreto 270 de 2017<sup>387</sup>, por medio del cual se fortaleció la participación y consulta pública. Específicamente, se logró: 1) la ampliación de la figura de la Agenda Regulatoria a través de la cual la ciudadanía, terceros interesados y entidades públicas podrán conocer con la debida antelación la planeación regulatoria anual de los ministerios y departamentos administrativos; 2) se estableció un término mínimo de 15 días calendario para la consulta pública de los proyectos de regulación que requieren la firma del Presidente de la República; 3) se establecieron herramientas para la promoción de la participación ciudadana; y 4) se fijó como requisito, previo a la firma del Presidente, el análisis y retroalimentación de los comentarios recibidos por los ciudadanos y terceros interesados (tabla 3)

<sup>387</sup> Decreto 270 de 2017, por el cual se adicionó el Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación.

Tabla 29. Decreto 270 de 2017

	<b>Antes</b>	<b>Decreto 270 de 2017</b>
Tiempo de publicación	A discreción de la entidad	Mínimo, 15 días calendario
Promoción de la participación ciudadana	Se publica en la página web, a veces no se indican las fechas de consulta ni adónde se pueden enviar los comentarios.	Invitación a la ciudadanía a participar, inscripción a notificaciones por correo electrónico, indicar tanto la fecha de inicio como de fin de la consulta y los medios para enviar los comentarios.
Respuesta a las observaciones	A discreción de la entidad	La entidad debe preparar la Matriz Global de respuesta a los comentarios recibidos durante el tiempo de consulta.
Agenda Regulatoria	Obligatoria solo para las Comisiones de Regulación	Los ministerios y departamentos administrativos deben preparar una Agenda Regulatoria Anual con la lista de los posibles proyectos de regulación de la siguiente vigencia. La Agenda debe publicarse para comentarios por lo menos durante 30 días.

Fuente: DNP (2017a)

Con la entrada en vigor del Decreto 270 de 2017 se obtuvieron avances en la consulta pública de los proyectos de regulación, debido a que los tiempos de publicidad aumentaron considerablemente (figura 4).

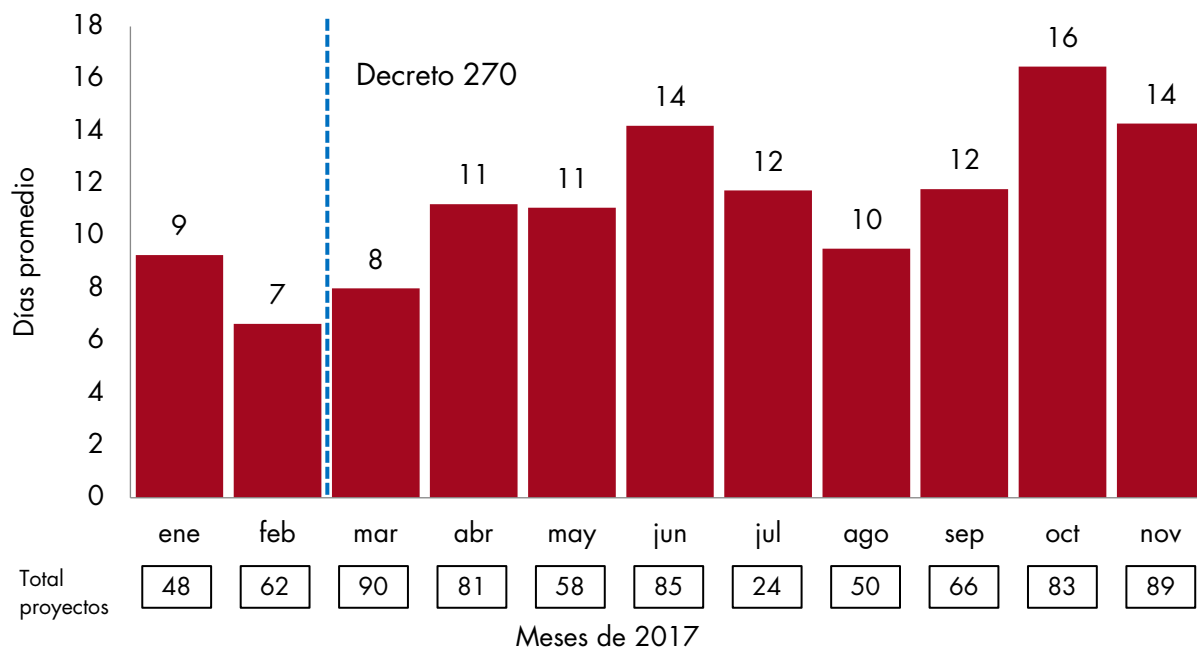
Ahora bien, al reconocer que en Colombia no se disponía de un sistema homogéneo que facilitase la consulta pública y participación de la sociedad civil en todo el proceso de producción de normas, el DNP adelanta la formalización del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP): una plataforma web que permitirá a todos los ciudadanos, desde un mismo lugar, conocer y participar en la elaboración de los proyectos de regulación. Por ende, a través del SUCOP se pretende hacer más eficiente el proceso de creación, consulta, coordinación y revisión de los proyectos de regulación para su expedición. Además, esta herramienta también facilitará la coordinación institucional entre las entidades que tienen la competencia para regular una misma problemática, debido que permitirá la comunicación interinstitucional y trazabilidad de todo el proceso de creación de una regulación.

### 3.5 Herramientas específicas para racionalizar y simplificar el inventario normativo

Es necesario dotar de criterios, guías y herramientas que faciliten la construcción y mantenimiento de un repositorio normativo actualizado, en aras de facilitar el cumplimiento de las normas y generar mayor legitimidad en el actuar de la Administración pública (DNP, 2014). Por esto, la política de racionalización de las regulaciones adoptada en el Documento CONPES 3816 de 2014 hace parte de una de las reformas transversales que el Ejecutivo considera necesarias para lograr objetivos del buen gobierno y mejorar la competitividad.



Figura 31. Consulta pública de los proyectos específicos de regulación



Fuente: Cálculos del DNP en 2017 con base en información de Lexbase.

En este sentido, para consagrar la expedición de una regulación bajo un procedimiento claro, el Gobierno nacional emitió el Decreto 1345 de 2010, mediante el cual se señalaron los lineamientos generales para la elaboración de decretos que requieren la firma por parte del presidente de la República. Este decreto se compiló en el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 (Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República) y, posteriormente, se actualizaron sus directrices en los Decretos 1609 de 2015 y 270 de 2017, con las consideraciones que debían tenerse en cuenta en el momento de insertar normas en los decretos únicos reglamentarios sectoriales y los lineamientos para garantizar la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación<sup>388</sup>. De esta manera, con la expedición de estas regulaciones, el Gobierno nacional fijó unas líneas de técnica normativa que han permitido garantizar unos mínimos de sustento técnico, calidad y validez de los decretos que se expiden en Colombia.

Adicionalmente, a través del proyecto de depuración normativa se ha logrado consolidar un universo de 11.317 normas de rango legal —que involucran más de 60.000 artículos—, sobre las cuales se plantea retirarlas expresamente del ordenamiento jurídico actualmente aplicable, debido a la concurrencia de diversos factores que las afectan, como su obsolescencia, el cumplimiento de su objeto o del plazo determinado en ellas, la incompatibilidad con el régimen constitucional actual o su no adopción como legislación permanente. Para lograr ese propósito, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha radicado ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley 199 de 2018 Senado, con el objetivo de suprimir o derogar la vigencia de las disposiciones objeto de depuración normativa.

<sup>388</sup> En la redacción de los decretos y reglamentos, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha tenido en cuenta tales directrices para fomentar que la producción normativa cumpla con las 4 “C”, es decir, que sean reglas claras, concisas, completas y concretas. Lo anterior, en el marco del modelo de gestión jurídica que se está implementando desde 2017 y que propone lineamientos estratégicos y desarrolla los componentes requeridos para la gestión jurídica en la entidad.

De igual forma, ante la carencia de un sistema único virtual que contemplara todas las normas actualmente aplicables, fue creado el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol). Esta plataforma virtual del Gobierno nacional permite a los ciudadanos conocer de forma rápida y gratuita todas las normas de carácter general y abstracto desde 1864 hasta la fecha, con sus correspondientes análisis de vigencia y afectación, al igual que los precedentes jurisprudenciales de las Altas Cortes. En la actualidad el SUIN cuenta con más de 90.000 documentos jurídicos, de los cuales el 88 % corresponde a normas y el 12 % a sentencias.

Aunado a lo anterior, el Gobierno nacional ha implementado una política de simplificación de trámites, con el objetivo de aliviar las cargas administrativas tanto para los ciudadanos como a las empresas. Ese fin se materializó con la expedición del Decreto Ley 019 de 2012, por medio del cual se otorgó un mayor alcance y solidez a la política, lo que ha permitido, según el DAFP, la eliminación de 1.103 trámites, que produjeron un ahorro de alrededor de \$ 62.700 millones. Esta eliminación se ha desarrollado en el marco de la “MegaMeta” estipulada por la Función Pública, como líder de la política de racionalización de trámites, que busca desarrollar un entorno más competitivo en el país.

Recientemente se lanzó la política “Menos trámites, más simples”, que busca intervenir un procedimiento que afecte a la ciudadanía o empresas cada semana. Sin embargo, en la práctica el Gobierno nacional ha logrado intervenir casi un trámite diario, pues, en poco más de 2 meses se han tomado acciones sobre 57 trámites, de los cuales 10 se eliminaron, 32 se automatizaron y 15 se simplificaron (Presidencia, 2017).

Figura 32. Calidad de la regulación de Colombia, 2002-2016



Nota: valores del indicador entre -2,5 y 2,5, donde 2,5 refleja el mejor desempeño.

Fuente: Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial).

Ahora bien, más allá de las acciones efectuadas por el Gobierno nacional para racionalizar y simplificar el inventario normativo, es necesario impulsar herramientas de evaluación del costo de la regulación aplicable en la actualidad para los sectores estratégicos de la economía, y así impulsar acciones concretas que permitan reducirlo. En esta medida, el DNP está trabajando en implementar una Metodología de Evaluación *ex post*, que sirva para evaluar la regulación posteriormente cada cierta periodicidad, con el fin de decidir con base en criterios técnicos sobre la permanencia, modificación o derogatoria de una norma.

Los avances realizados por parte del Gobierno nacional en el marco de las líneas de acción trazadas por el Documento CONPES 3816 de 2014, han conllevado a un aumento sustancial en la percepción de los ciudadanos, las empresas y la academia sobre la calidad regulatoria del país (figura 5).

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

A continuación, se recomiendan las acciones tendientes a ejecutar por parte del Gobierno nacional, teniendo en cuenta las estrategias trazadas por el documento CONPES 3816, las recomendaciones de la OCDE y las buenas prácticas internacionales sobre esta materia:

### 4.1 Establecimiento de un órgano de dirección y supervisión de la calidad regulatoria

En la actualidad, en Colombia la PMR se soporta en un documento CONPES (*soft law*), que fija recomendaciones de política pública. Por ello, en virtud de los artículos 2, 209, y 334 de la Constitución Política<sup>389</sup>, es recomendable que dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 se establezcan las normas y principios generales para hacer efectiva la PMR en el país. De igual forma, se sugiere facultar al Gobierno nacional para reglamentar en la materia<sup>390</sup>.

Además, como se demostró antes, el arreglo institucional vigente establece las competencias sobre la PMR a diversas entidades por lo que se tiene un problema de coordinación y eficiencia administrativa. La OCDE (2012) ha precisado que debe “establecerse un órgano permanente responsable de la supervisión regulatoria, el cual esté cerca del centro del gobierno, a fin de asegurar que la regulación obedezca a la política de gobierno completo. La solución institucional específica debe adaptarse a cada sistema de gobernanza”. Así las cosas, 33 de los 35 países miembros de este grupo tienen definido una instancia en el nivel central encargada de la implementación y supervisión para el adecuado ejercicio de la PMR (OCDE, 2015).

En consecuencia, se recomienda establecer por mandato legal dentro del plan nacional de desarrollo al DNP como la entidad encargada del diseño, desarrollo, implementación, coordinación, supervisión y evaluación de la PMR, teniendo en consideración su naturaleza transversal con los sectores del Gobierno nacional y su capacidad técnica, ello sin perjuicio de las competencias de las otras entidades sobre la materia.

### 4.2 Generación y fortalecimiento de capacidades para la gestión

Si bien se han programado capacitaciones, pilotos, guías y un curso virtual, es necesario profundizar las acciones para generar las capacidades necesarias para implementar la PMR en todas las entidades públicas. Tales acciones deben estar encaminadas a que la institucionalidad garantice unos conocimientos mínimos y capacidades sobre las herramientas de la Mejora Regulatoria.

En esta medida se propone que, aprovechando los avances logrados por el Gobierno nacional en relación con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) —del cual hacen parte los programas de planeación institucional, participación ciudadana, racionalización de trámites, desempeño institucional e

<sup>389</sup> Los fines del Estado —artículo 2, Constitución Política (CP)—, la función administrativa (artículo 209) y la eficiencia de la intervención del Estado (artículo 334 CP), al igual que mandatos legales (Ley 489 de 1998).

<sup>390</sup> Por ser la PMR de naturaleza técnica, estará sujeta periódicamente a cambios normativos. Por esta razón, se recomienda que en la Ley se establezcan los principios, bases generales y su desarrollo mediante un decreto reglamentario por el Gobierno nacional.

innovación—, se incluya en este proceso<sup>391</sup> la mejora regulatoria. El objetivo es que dentro de la gestión de las entidades se dirijan, planeen, ejecuten y se evalúen las acciones sobre mejora regulatoria.

Por último, para que la generación de capacidades tenga más cobertura y calidad, se recomienda aumentar la oferta académica sobre este tema con el apoyo del Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el DAFP. Para esto, la ESAP podría brindar capacitaciones sobre la materia, así como celebrar convenios con universidades interesadas en esta área del conocimiento<sup>392</sup>.

### 4.3 Establecimiento del uso del Análisis de Impacto Normativo (AIN) para la elaboración de políticas públicas basadas en evidencia

A pesar de los avances, se reconoce que, para proveer más estabilidad y ámbito a este instrumento de calidad en la regulación, es necesario que se plasme por medio de un mandato legal en el PND la obligatoriedad de efectuar el AIN previo para la expedición de los actos administrativos de carácter general de la Rama Ejecutiva en todos sus niveles, incluidas las Comisiones de Regulación y también los gobiernos locales.

Si se considera el impacto que tendrá la aplicación de esta herramienta en el ejercicio de las funciones regulatorias de los servidores públicos, se propone una implementación gradual, con la cual se reconozcan las asimetrías institucionales y técnicas entre los diferentes niveles de la Rama Ejecutiva, al igual que entre los distintos sectores económicos y administrativos. Por esto, se estima pertinente establecer una metodología *proporcional* de AIN, según el impacto de la regulación —bajo, medio o alto— y de la naturaleza de la entidad —nacional y territorial—, teniendo en cuenta la experiencia de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) en México (anexo 1).

En concordancia con la recomendación que busca establecer al DNP como la autoridad central encargada de supervisar la PMR de forma permanente en Colombia (*Oversight Body*), es pertinente que, por medio de una ley, se disponga que esta Entidad revise la debida aplicación de los AIN hecha por las entidades reguladoras, para lo cual emitirá un concepto técnico. Esta iniciativa es importante, dado que el ciclo de gobernanza regulatoria requiere de un órgano de supervisión encargado de la mejora regulatoria (OCDE, 2014), con el fin de garantizar una toma de decisiones en la Rama Ejecutiva basada en evidencia, en aras de darle más eficiencia económica y social.

### 4.4 Mejora en los procesos de consulta pública

El Documento CONPES 3816 de 2014 identificó como prioritario homogenizar los sistemas y herramientas de consulta pública, con el objetivo de facilitar a los ciudadanos y terceros interesados una participación oportuna y efectiva en el proceso de producción regulatoria<sup>393</sup>.

En este sentido, conviene fijar, por medio de una norma con fuerza legal, que el SUCOP sea un sistema institucional para dar publicidad a la Agenda Regulatoria y a todo el proceso de producción normativa en la Rama Ejecutiva del orden nacional.

De igual forma, en esta ley se requiere estipular que las distintas entidades reguladoras deberán coordinar el proceso de creación de la regulación y la consulta pública por medio del SUCOP, ya que uno de los

<sup>391</sup> Decreto 1499 de 2017, por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.

<sup>392</sup> Ejemplo, en Canadá se tiene el Canada School of Public Service, una entidad que brinda cursos para que los funcionarios y civiles profundicen académicamente sobre los costos y beneficios de la regulación.

<sup>393</sup> De acuerdo con el Banco Mundial (2017), al menos 45 países del mundo cuentan con sistemas de información de este estilo, que facilitan la consulta pública en los procesos de producción normativa.

principales problemas en la emisión de normas consiste en la falta de articulación entre los distintos actores y la consolidación de la información publicada. Este punto adquiere trascendencia debido a que actualmente el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2017 establece que la publicidad de los proyectos de regulación debe efectuarse en la página web de cada entidad, norma que de no ser modificada hará inviable tener un único espacio institucional de publicidad, consulta y participación del proceso de elaboración de regulaciones.

De igual manera, se sugiere aprovechar los adelantos tecnológicos que trae el SUCOP para hacer los procesos de elaboración y consulta más eficientes y efectivos; especialmente, se deben desarrollar mejoras tanto técnicas como funcionales en esa plataforma para fomentar y garantizar que haya regulación participativa en Colombia. En otras palabras, se aconseja trabajar para que en el SUCOP se brinde un espacio institucional por medio del cual se le permita a la sociedad civil proponer al Gobierno nacional medidas de regulación o desregulación.

Por otra parte, se recomienda que por vía legal se fije un término mínimo de días para la consulta pública de los proyectos de regulación de la Rama Ejecutiva, siguiendo los parámetros internacionales y garantizando un tiempo suficiente para el ejercicio idóneo de la consulta pública. Por ejemplo, en el grupo de países OCDE para la participación ciudadana tienen periodos mínimos de consulta diferentes, esto es: 9 de los 35 países miembros entre 4 y 5 semanas, 7 tienen un requerimiento de consulta de mínimo 45 días (6 semanas), y 3 países tienen la práctica de 90 días (12 semanas) (OCDE, 2015).

Finalmente, se propone que, en el mismo marco legal por expedir en esta materia, se fortalezca la acción de las entidades de manera que, en la medida de lo posible, la elaboración del AIN deba incluir diagnósticos, objetivos, alternativas, y evaluaciones de impacto construidas de la mano con participación de la ciudadanía y terceros interesados.

#### 4.5 Definición y aplicación de herramientas para la gestión del inventario regulatorio en un grupo de normas estratégicas para la competitividad del país

Con el objetivo de mejorar el inventario regulatorio es pertinente continuar con el proyecto de *big data* del DNP, por medio del cual se logró obtener un diagnóstico general de la producción regulatoria en Colombia desde el nivel estadístico. El fortalecimiento de esta iniciativa debe apuntar a generar un mejor control estadístico de la regulación existente, por medio de información más precisa sobre el inventario regulatorio, para facilitar así la toma de decisiones basada en evidencia sobre esta política pública, además de permitir a la sociedad en general conocer tanto el universo como comportamiento de la expedición de normas en el país.

Igualmente, para que los ciudadanos tengan claridad sobre las normas aplicables, se plantea consolidar y fortalecer el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), el cual debe integrarse con el SUCOP, este último reservado al proceso de formulación de la regulación. Para que el SUIN brinde mayores beneficios a la sociedad, es necesario ampliar el alcance del proyecto de depuración normativa liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, de manera que su aplicación no solo se concentre en la revisión de normas con rango legal, sino también a los actos administrativos expedidos por la Rama Ejecutiva. El asunto es de gran pertinencia debido a que, como ya se anotó, se tienen alrededor de 15 actos de esta rama por día.

Más allá de las medidas para simplificar el inventario normativo, la OCDE (2014) ha recomendado efectuar evaluaciones posteriores de las regulaciones vigentes cada cierto período de tiempo, con el fin de cerrar el ciclo de gobernanza regulatoria y racionalizar el inventario normativo no solo desde el número de normas, sino también teniendo en cuenta su impacto y su calidad. Al año 2015, veinte (20) países miembros de la OCDE tenían como obligatorio la aplicación de la evaluación *ex post* a las regulaciones vigentes, para

determinar si mantenerlas, modificarlas o derogarlas del ordenamiento jurídico. Por ejemplo, en el caso de Alemania, se revisan cada 3 a 5 años las regulaciones que tengan un costo mayor a 1 millón de euros para los ciudadanos, Gobierno o empresas, mientras que, en el caso de México, se practica una evaluación *ex post* cada cinco (5) años.

En consecuencia, la metodología tiene como objetivo que después de cierto tiempo<sup>394</sup>, las entidades reguladoras revisen el impacto de las regulaciones vigentes para asegurar que sigan cumpliendo los propósitos para los cuales se crearon o, de lo contrario, que sean excluidas del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, se propone implementar por mandato legal la Evaluación Posterior de la Regulación a los actos de la Rama Ejecutiva del orden nacional que para su expedición requirieron AIN, con el ánimo de determinar si la respectiva regulación se mantiene, deroga o modifica. De igual forma, conocedores de la importancia de un órgano de supervisión de las herramientas de la mejora regulatoria, se considera oportuno que la utilización de la herramienta por parte de las entidades reguladoras deba ser revisada por el DNP, entidad que emitirá un concepto técnico.

Adicionalmente, basados en las experiencias internacionales de varios países, entre ellos México y el Reino Unido, se recomienda implementar como mecanismo de buena práctica en la Rama Ejecutiva que, para la expedición de cualquier nueva regulación se deba modificar o derogar una vigente que tenga los costos iguales o superiores a la intervención que se propone (regla 1 x 1). Medidas de esta clase han demostrado ser beneficiosas y útiles, por ejemplo, en Reino Unido se tiene la regla 2 x 1, la cual durante el año 2012 obtuvo como resultado una reducción de alrededor de 848 millones de libras en el costo de la regulación (HM Government, 2012).

Además, a fin de contar con una planeación regulatoria en la Rama Ejecutiva que complemente los avances dados por este Gobierno en relación con la Agenda Regulatoria, se recomienda que las entidades reguladoras diseñen e implementen un programa anual de mejora regulatoria de naturaleza pública, en el cual se determinen las acciones por ejecutar para tener una regulación de calidad y transparente. En otras palabras, cada entidad reguladora dentro de su plan anual deberá ilustrar las acciones, objetivos y metas pendientes de ejecución para cumplir con esta política. Así mismo, la respectiva entidad deberá concebir un mecanismo interno no solo para monitorear, sino también para evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

<sup>394</sup> En el caso de Colombia, actualmente se aplica cada 5 años para las resoluciones que emiten las comisiones de regulación en virtud del Decreto 2696 de 2005, y reglamentos técnicos de acuerdo con el Decreto 1595 de 2015.

## 5 Referencias

- Banco Mundial. (2017). *A global overview of online regulatory public consultation portals*. Notice and Comment Websites. Washington.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2006). *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union*. Working Paper. 689. Bruselas. Bélgica. Recuperado de [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-final-report\\_dec2012\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-final-report_dec2012_en.pdf)
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria. (2010). *Regulaciones: ¿Qué es la mejora regulatoria?* Ciudad de México. México. Recuperado de <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=90>.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Ley 1437 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Diario Oficial 47.956 [18 de enero de 2011]. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v\\_num=47956](http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v_num=47956)
- Costa, L.F. & Aubyn, M. (2012). *The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes.*, Technical University of Lisbon and UECE. Working Paper. WP 12/2012/DE/UECE. Technical University of Lisbon. Lisbon.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2014). *Mejora normativa: Análisis de impacto normativo* (Documento CONPES 3816). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3816.pdf>
- DNP. (2017a). *Hacia la implementación del Análisis de Impacto Normativo en Colombia* (Presentación director general DNP, Simón Gaviria). Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora %20Regulatoria/Paginas/Presentaciones.aspx>
- DNP. (2017b). *Informe piloto stock regulatoria marzo 2017*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora %20Regulatoria/Paginas/Documentos.aspx>
- DNP. (2017c). *Guía para realizar la consulta pública en el Proceso de Producción Normativa*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora %20Regulatoria/Paginas/Documentos.aspx>
- Dutch Bureau for Economic Policy Analysis. (2006). *Bureau of Economics Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the EU* (Memo/06/25). Bruselas: Bélgica.
- Foro Económico Mundial. (2018). *Informe Global de Competitividad (2017-2018)*. Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>
- HM Government (2012). *One-in, one-out: Fourth statement of new regulation*. Recuperado de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/36595/12-p96b-one-in-one-out-fourth-statement-new-regulation.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/36595/12-p96b-one-in-one-out-fourth-statement-new-regulation.pdf)
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012). *Estudio de seguridad jurídica - Fundamentos del estudio sobre la calidad reglamentaria*. Manuscrito inédito. Bogotá: MJD.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017). *Informe de rendición de cuentas del proyecto de depuración de normas*. Recuperado de <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Rendici %C3 %B3nCuentas2017/RCDDDOJ/INFORME %20Rendici %C3 %B3n %20de %20cuentas %20 %20DDDOJ %202017 %2008112017.pdf>



- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2009). *Regulatory Impact Analysis - A Tool for Policy Coherence*, Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2011). *Regulatory policy and governance: Supporting economic growth and serving the public interest*. Paris: OCDE.
- Radaelli C & Fritsch. O. (2012). *Measuring Regulatory performance, the economic impact of regulatory policy: a literature review of quantitative evidence*. Recuperado de: [https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2\\_Radaelli %20web.pdf](https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2_Radaelli%20web.pdf)
- OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de [http://dx.doi.org/ 10.1787/9789264201965-es](http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es)
- OCDE. (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2016) *Indicators of regulatory policy and Governance, Latin America 2016 Colombia*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-regulatory-policy-ireg-2016.pdf>
- OCDE (2018). *Preliminary Draft of the 2018 Regulatory Policy Outlook*. [https://mail.google.com/mail/u/0/#search/cpabon %40dnp.gov.co/162afd11e96c398a?projector=1&messagePartId=0.1](https://mail.google.com/mail/u/0/#search/cpabon%40dnp.gov.co/162afd11e96c398a?projector=1&messagePartId=0.1)
- Presidencia de la República. (26 de mayo 2017). *Declaración del Presidente Juan Manuel Santos, al expedir los Decretos Únicos Reglamentarios*. Recuperado de [http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Mayo/Paginas/20150526\\_04-Palabras-Declaracion-Presidente-Juan-Manuel-Santos-expedir-Decretos-Unicos-Reglamentarios.asp](http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Mayo/Paginas/20150526_04-Palabras-Declaracion-Presidente-Juan-Manuel-Santos-expedir-Decretos-Unicos-Reglamentarios.asp)
- Presidencia de la República. (Presidencia, 2017). *Declaración del Presidente Juan Manuel Santos sobre la campaña 'Menos trámites, más simples'*, Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/171127-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-sobre-la-campana-Menos-tramites-mas-simples>
- Presidencia de la República - Ministerio de Comunicaciones. (24 de agosto de 2004). Decreto 2696 de 2004, por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación. Bogotá: Diario Oficial 45.651 [25 de agosto de 2004]. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v\\_num=45651](http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v_num=45651)
- Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (10 de agosto de 2015). Decreto 1609 de 2015, por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República. Bogotá: Diario Oficial 49.600 [10 de agosto de 2015]. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v\\_num=49600](http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v_num=49600)
- Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (14 de febrero de 2017). Decreto 270 de 2017, por el cual se modifica y se adiciona el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario de la Presidencia de la República, en relación con la participación de los ciudadanos o grupos de interesados en la elaboración de proyectos específicos de regulación. Bogotá: Diario Oficial 50.147 [14 de febrero de 2017]. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v\\_num=50147](http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v_num=50147)

## 6 Anexo

A continuación, se presenta un cuadro de análisis que contiene los temas más relevantes de la Política de Mejora Regulatoria en México, especialmente, del “Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Mejora Regulatoria y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” —PL—, el cual fue aprobado por la Cámara de Diputados por unanimidad, según la Gaceta del seis (6) de marzo de 2018.

Tema relevante	Descripción
Origen de la PMR	La implementación de la PMR en México inició hace más de 25 años (1989).
Costo de la regulación	Se tienen 150.000 regulaciones y 130.000 trámites vigentes por parte del Estado, lo que representa un costo del 2,63 % del PIB; es decir, alrededor de 310 millones de pesos al año.
Fundamento normativo	En el año 2017 se elevó a rango constitucional la PMR, y por ese mandato constitucional se facultó al Congreso de la Unión para que, en un plazo máximo de 180 días, expida una ley sobre los principios y bases de la Mejora Regulatoria. Por esta razón, se busca expedir el PL que a continuación se analiza.
Objeto	Cimentar la PMR en un arreglo institucional que involucre a todos los actores de la Rama Ejecutiva —con participación del sector privado y social—, y establecer los instrumentos y procedimientos para hacer efectiva la PMR.
Ámbito de aplicación	La Ley es aplicable a los actos de todos los niveles de la Rama Ejecutiva, como también “a la procuraduría General de la República y las procuradurías o fiscalías locales” —sujetos obligados—, con excepción de los que traten sobre materia fiscal (tributos), responsabilidades de los servidores públicos, asuntos de la defensa nacional y las normas con fuerza de ley. Será aplicable a la Rama Legislativa y Judicial únicamente lo referente al Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios.
Sistema Nacional de Mejora Regulatoria	El PL crea el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria, cuyo propósito es coordinar a las distintas entidades y actores, al igual que establecer los principios, objetivos, órganos, procedimientos y herramientas que estipule la Estrategia Nacional de Política de Mejora Regulatoria —Estrategia—, instrumento programático para asegurar el cumplimiento de la ley con una visión a largo plazo de 20 años.
Institucionalidad	El proyecto de Ley busca crear las siguientes instituciones El Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, órgano supremo de la política, cuyo objeto es aprobar la Estrategia, lineamientos, instrumentos y metodologías para hacer efectiva la PMR —Documentos de PMR—. La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer reemplazará a la Cofemer), se encargará de elaborar y presentar los documentos de PMR para aprobación del Consejo; también capacitará a las demás entidades y administrará el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios. El Sistema de Mejora Regulatoria de las entidades Federativas, donde cada entidad (federativa o municipal) deberá crear una autoridad de Mejora Regulatoria y deberá coordinarse con el Sistema Nacional.
Catálogo de Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios	Una plataforma tecnológica donde todos órganos del Estado deben publicar las regulaciones y trámites vigentes. Además, los ciudadanos podrán consultar y llevar a cabo los destinos trámites por este medio.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

### Capítulo 16

# Justicia: hacia una solución pacífica y efectiva para todos los conflictos

## Resumen ejecutivo

Al finalizar la década del 2000, Colombia se encontraba en una crisis en materia de justicia: no había jueces en el 31 % de los municipios del país, existían altos índices de criminalidad e impunidad, dispersión judicial y altos índices de congestión judicial. Así mismo, los operadores judiciales eran reacios al uso de nuevas tecnologías de información, había un alto grado de hacinamiento en las cárceles, desconocimiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC); y, en general, ausencia de una política criminal coherente y articulada.

Entre 2010 y 2018, se enfrentó estas problemáticas. Se fortaleció la articulación entre entidades del Estado; se combatieron los altos índices de criminalidad a través de la formulación de una política penitenciaria comprensiva y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes; se robusteció la defensa judicial del Estado; se fomentó la solución pacífica de controversias y se promovió la construcción de paz. Más aún, con el Plan Decenal del Sistema de Justicia (PDSJ) 2017-2027 se estableció una ruta para fortalecer el sector y la Administración de Justicia. Por último, con la firma del Acuerdo de Paz se constituyó un sistema para la justicia transicional.

Con todo, quedan aún otra serie de retos para el próximo gobierno, entre ellos: la implementación del PDSJ, la ejecución de una estrategia de sostenibilidad de los Sistemas Locales de Justicia, el fortalecimiento de los Métodos de Resolución de Conflictos y la adecuada implementación del modelo de justicia transicional. También se sugiere un plan de descongestión de la Jurisdicción Constitucional, impulsar el Plan Nacional de Política Criminal, fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes y continuar con los esfuerzos para superar el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario, entre otros.

**Palabras clave:** justicia, política criminal, sistema judicial, necesidades jurídicas, acceso, justicia transicional, descongestión judicial, interoperabilidad, sistema penitenciario.

## 1 Introducción

La administración eficiente y efectiva de justicia es crucial para el desarrollo sostenible. Sin un sistema que permita la resolución rápida, justa y legítima de las controversias que surgen naturalmente entre individuos, no hay lugar a la creación de empresa, la inversión en el largo plazo, el crecimiento económico y la convivencia pacífica. La Administración de Justicia es el último garante de la confianza en las instituciones y el Estado y, por ende, la que permite tanto la cohesión de una sociedad como la sostenibilidad de su economía.

De ahí que este tema haya sido prioritario en los últimos 8 años para el Gobierno nacional y que haya tenido importantes avances en ese lapso. Pero el camino no ha sido fácil. Para el año 2009, Colombia enfrentaba una serie de retos tales como la inminente necesidad de eliminar barreras de acceso al servicio de justicia, limitar la dispersión judicial, reducir la congestión judicial e incrementar la presencia de operadores judiciales en el territorio nacional. Así mismo se requería disminuir el hacinamiento carcelario y crear una política integral de defensa del Estado.

Dado lo anterior, desde 2010 se tomaron acciones para atender los retos mencionados. Entre otras, se elaboró el Plan Decenal del Sistema de Justicia (2017-2027), una política criminal coherente e integral que, por un lado, fortalecía la articulación entre entidades del Estado; y, por otro, desarrollaba estrategias para combatir los altos índices de criminalidad. Se elaboró un plan de choque para brindar prioridad al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y establecer una política penitenciaria comprensiva. Se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), con el fin de fortalecer la integralidad en la defensa judicial del Estado. Se fomentó la solución pacífica de controversias a través de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC). Por último, se creó la Justicia Especial para la Paz.

Los avances y los nuevos retos de esta temática son desarrollados en el presente documento que se divide en 4 partes, incluyendo esta introducción. La segunda sección contiene un diagnóstico de la situación encontrada a 2009 y las principales problemáticas identificadas. Luego se presentan los avances más notorios y las líneas de acción emprendidas por el Gobierno nacional entre 2010 y 2018. Finalmente, se resaltan los retos a futuro del sector justicia y se sugieren acciones a ser tomadas por el próximo gobierno entre 2018 y 2022.

## 2 Diagnóstico

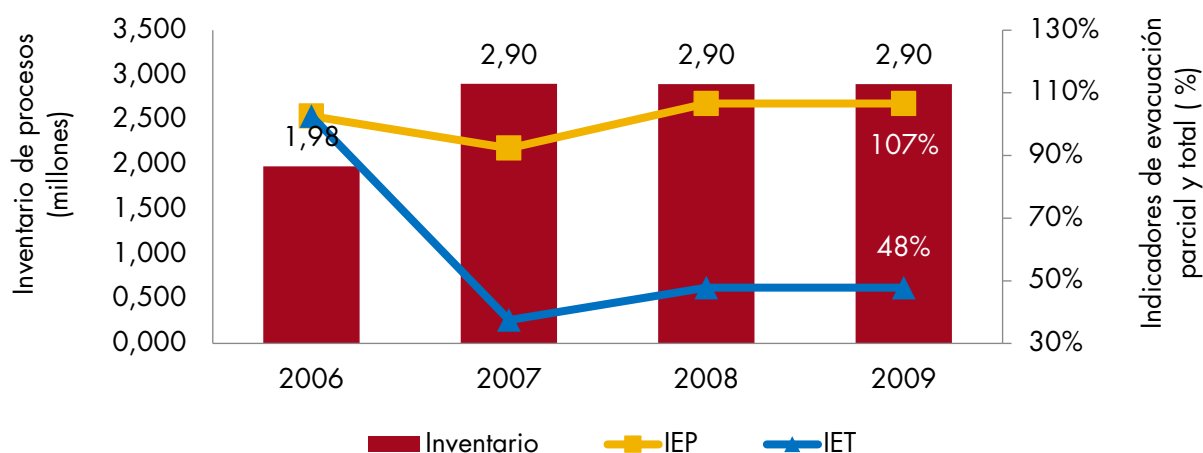
### 2.1 Gestión de la Rama Judicial

Para el año 2009, el país enfrentaba múltiples barreras de acceso a la justicia<sup>395</sup>, problemas de orden público en diversas zonas del país, y dificultades de presencia y permanencia de operadores judiciales en la totalidad del territorio colombiano.

Esto generó una dispersión judicial y aumento en el nivel de congestión judicial que impedía el trámite oportuno y ágil de los procesos. También existían dificultades de carácter presupuestal que no permitían organizar soluciones integrales y coordinadas entre las ramas del poder público, así como la insuficiente implementación de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en tiempo real y en línea.

En el año 2009, 133 municipios del país no contaban con despachos judiciales y el inventario final de procesos en la Rama Judicial alcanzaba la cifra de 2.898.185 procesos (Consejo Superior de la Judicatura, 2017). Entre 2006 y 2009 el inventario judicial creció un 46 % y los dos principales indicadores de gestión de la Rama Judicial —Índice de Evacuación Parcial (IEP) e Índice de Evacuación Total (IET)— mostraban que en general se acumulaban nuevos casos año tras año (Figura 1)<sup>396</sup>.

Figura 33. Inventario e indicadores de gestión (IEP e IET) de la Rama Judicial, 2006-2009



Nota: Un IEP por debajo del 100 % implica que ingresan más procesos de los que se evacúan. Un IET por debajo del 100 % implica que se evacúan menos procesos de los ingresan en el período y los que ya estaban en inventario.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2017). Cálculos DNP.

En materia de MASC<sup>397</sup>, a 2009 se contaba con 337 centros de conciliación y arbitraje en 77 municipios del país (MJD 2018). La mediación y amigable composición no se habían institucionalizado y el marco legal de la segunda era incipiente. Por su parte, la conciliación y el arbitraje tenían amplios marcos normativos, pero dispersos y anacrónicos: 24 leyes, 5 decretos, 5 resoluciones del Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD).

<sup>395</sup> Presencia institucional, infraestructura, conocimiento, distancia, uso de medios de tecnología, entre otros.

<sup>396</sup> El IEP se calcula como la proporción entre los egresos efectivos sobre los ingresos efectivos de procesos a la Rama Judicial. Por su parte, el IET se calcula como la proporción entre los egresos efectivos y la carga de procesos. La carga de procesos corresponde a la suma de los ingresos efectivos y el inventario de procesos.

<sup>397</sup> Incluyen la mediación, la conciliación, la amigable composición y el arbitraje.

De acuerdo con los cálculos del DNP (2018), de 2002 a 2009 un 38 % de las conciliaciones en derecho adelantadas en los centros de conciliación terminaban en resultados conciliatorios. Así mismo, se desconocía la gestión de los conciliadores en equidad, funcionarios públicos habilitados para conciliar, notarios, centros de arbitraje y árbitros. En general, se evidenciaba un bajo uso de los MASC, lo cual obedecía, en parte, al desconocimiento de estos por los ciudadanos<sup>398</sup>.

## 2.2 Política Criminal, Penitenciaria y Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

Para el año 2009, el país registraba altos índices de criminalidad: 454.030 conductas delictivas. Por esto se identificó la necesidad de desarrollar una política criminal coherente y fortalecer la articulación entre entidades del Estado.

Como primera estrategia de priorización de política criminal, se impulsó la expedición del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) y se logró la implementación de acciones enmarcadas en los documentos CONPES 3629 de 2010 y 3673 de 2010. El primero proponía, principalmente, mejoras de infraestructura para el funcionamiento del SRPA; mientras que el segundo, se implementó como respuesta del Estado colombiano para atender el riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado.

Por su lado, la situación de la política carcelaria se encontraba en una coyuntura importante a raíz de la primera declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional de la Sentencia T-153 de 1998. Según esta, en Colombia se había optado por una política penitenciaria orientada principalmente a la creación y refacción de cupos penitenciarios; sin embargo, para 2008, la Población Privada de la Libertad (PPL) había crecido a un ritmo tan acelerado que, para mayo de 2009, existía un hacinamiento carcelario del 41,3 %, muy cerca a la cifra de 199 que era 45,3 %. Otro factor que contribuía a esas condiciones era la resolución lenta de los procesos penales, lo cual generaba que la población sindicada en las cárceles alcanzara un 33 % del total (CGR, 2010).

Igualmente, durante esa década, se presentaban fallas en los programas de resocialización dentro de las cárceles, debido a que los procesos se veían afectados por las condiciones de hacinamiento y los lineamientos en la materia estaban desactualizados. Entre 2006 y 2009, la participación de los internos en programas de educación se redujo del 67 % a un 11 %, debido a la terminación de varios convenios educativos y a la reducción de cursos de educación informal. Así mismo, en 2009, solo el 10,8 % del total la población reclusa participó de programas educativos, en comparación con el 66 % que lo hacía en 2006 (CGR, 2010).

## 2.3 Justicia y desarrollo

Para comienzos de la década del 2010, se identificó la necesidad de trabajar en todo el territorio nacional en la superación de las barreras de acceso a la justicia. Este requería ser de largo plazo e implementarse a través de diferentes gobiernos por medio de un trabajo articulado de las entidades en los niveles nacional y territorial. Dicho plan debería integrar acciones para desarrollar las siguientes actividades: 1) aumentar la capacidad del sistema de justicia; 2) gestionar cambios normativos y políticos; 3) establecer criterios claros para evaluar y asignar recursos; 4) coordinar esfuerzos de diferentes sectores y ramas del poder público y generar sinergias en materia de prestación del servicio de justicia; 5) apoyar o generar condiciones para los procesos de innovación en el sistema de justicia (Ámbito Jurídico, 2017).

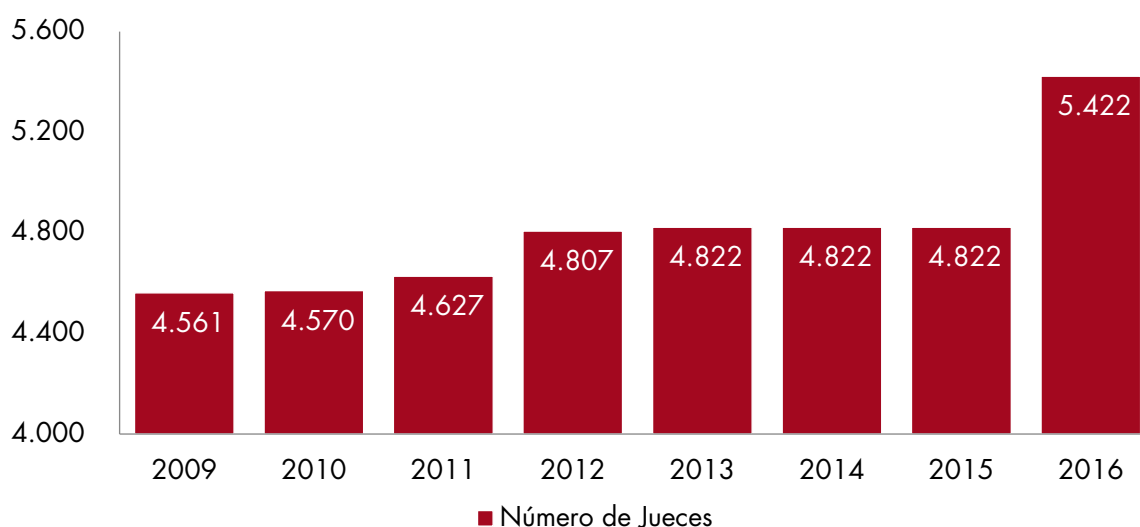
<sup>398</sup> Las exposiciones de motivos de las leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2001 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018) mencionan que las personas no cuentan con la información para conocer los beneficios y usar los mecanismos.

### 3 Lo construido entre 2010-2018

#### 3.1 Gestión y reformas de la Rama Judicial

Para abordar la problemática de la congestión de la justicia durante el periodo 2010-2018, el Gobierno nacional impulsó la implementación gradual de la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades. Se expidieron las leyes 1437 de 2011 y 1564 de 2012 en materia de oralidad en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y en la Jurisdicción Ordinaria. En la actualidad, la Rama Judicial cuenta con 2.838 salas de audiencias totalmente equipadas para poner en marcha de la oralidad en estas 2 jurisdicciones. Durante 2017 se realizaron 2.820 audiencias virtuales, y se logró para el año 2016 un nivel de cumplimiento del 141 % con respecto a las proyecciones incorporadas en el Plan Sectorial de Desarrollo 2015-2018 (CSJ, 2016). Además, en el 2015 se apropiaron los recursos necesarios para la creación de 6.090 cargos permanentes para la Rama Judicial (CSJ, 2015), dentro de los cuales se dio un incremento del 12 % de jueces de 2015 a 2016, al pasar de 4.822 a 5.422 (figura 2).

Figura 34. Número de jueces de la Rama Judicial, 2009-2016



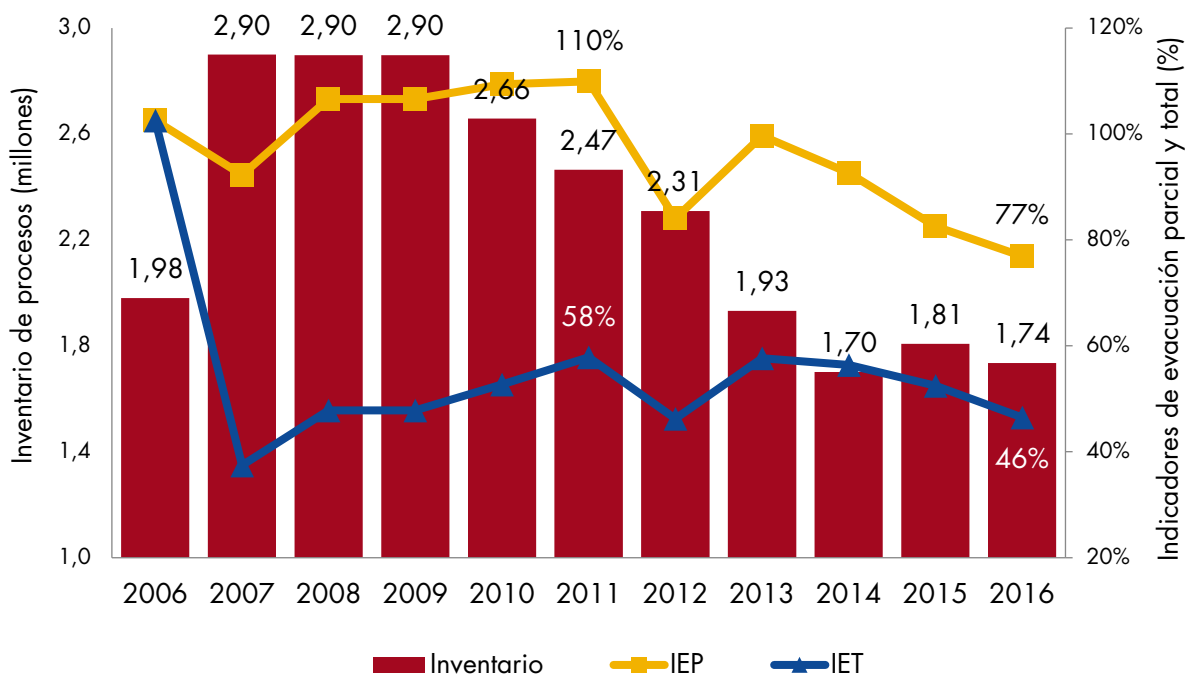
Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2017).

Al analizar la evolución de la gestión judicial (figura 3), además de la disminución progresiva y sostenida del inventario judicial desde 2009, se encuentra una contracción del 40 % en 2013 que coincide con la implementación de las políticas de descongestión. Esto se refleja, también, en el nivel más alto de IEP y IET para el 2011 y 2013. Así mismo, disminuyó de 14 meses en 2009 a 9 meses en 2016 la duración estimada<sup>399</sup> del proceso judicial (figura 4).

<sup>399</sup> La duración fue calculada con base de la metodología presentada en Bankruptcy Delay and Firms' Dynamics. Melcarne & Ramello (2017).

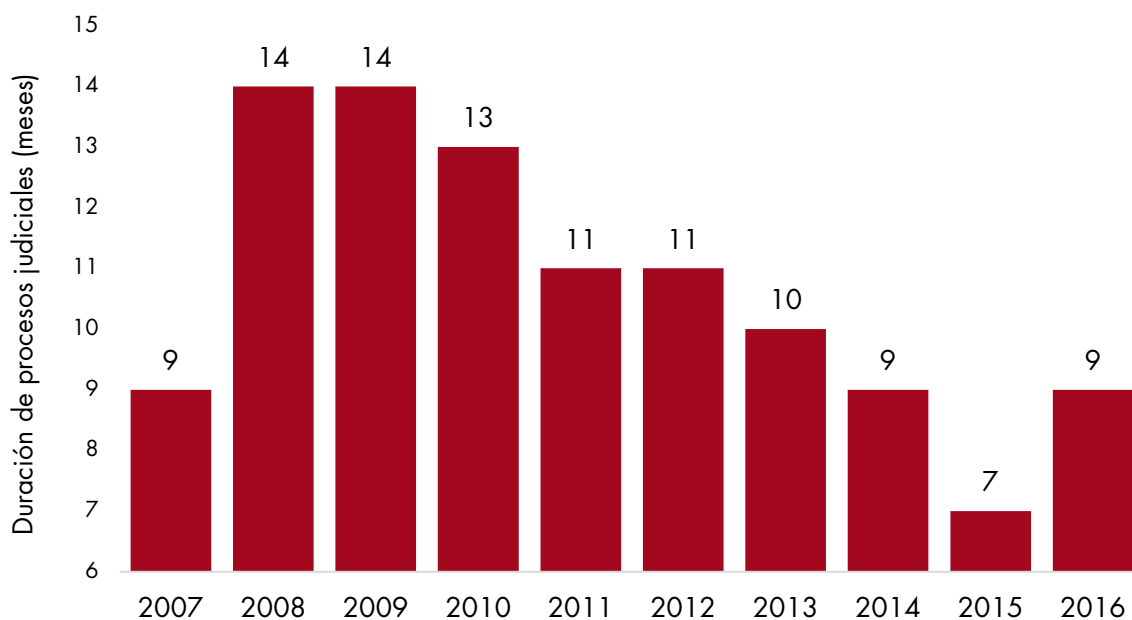


Figura 35. Inventario e indicadores de gestión (IEP e IET) Rama Judicial, 2006-2016.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2017). Cálculos DNP.

Figura 36. Duración estimada en meses de los procesos judiciales, 2006-2016.



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (2017). Cálculos DNP.

De igual manera, con el fin de fortalecer la Administración de Justicia, la Rama Judicial y el sistema de pesos y contrapesos del Estado, se presentó el Acto Legislativo 2 de 2015, mediante el cual se adoptó una reforma de equilibrio de poderes y de reajuste institucional<sup>400</sup>. En esta norma se establecieron mayores requisitos para la elección de magistrados de las Altas Cortes, se definieron reglas en la elección de puestos para evitar la denominada “puerta giratoria”<sup>401</sup> y se creó la función jurisdiccional disciplinaria tanto para funcionarios como empleados de la Rama Judicial en cabeza de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y de las Comisiones Seccionales de Disciplina. También se estableció la exigencia de efectuar convocatorias públicas para elección de cargos por parte de corporaciones públicas<sup>402</sup>.

### 3.2 Política Criminal, Penitenciaria y Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

Frente a los altos índices de criminalidad en el país, el Gobierno nacional, bajo el Decreto 2055 de 2014 formalizó la constitución del Consejo Superior de Política Criminal. El fortalecimiento de este órgano colegiado, mediante la adopción de un Comité Técnico y del Observatorio de Política Criminal, permitió elevar la discusión pública sobre la cuestión criminal en el país, incluso conceptuando sobre la (in)conveniencia de proyectos de ley (MJD, 2018).

Por otro lado, con la expedición de la Sentencia T-388 de 2013, la Corte Constitucional declaró nuevamente el Estado de Cosas Inconstitucional en las cárceles. El órgano identificó la necesidad de crear una Política Criminal más articulada y enfocada a la resocialización, no limitada a la creación de más cupos penitenciarios y más respetuosa de la dignidad humana. Posteriormente, en 2015, fue expedida la Sentencia T-762, la cual reiteró el Estado de Cosas Inconstitucional e impartió nuevas órdenes a las entidades involucradas en el sistema penitenciario, en ella se precisa también la necesidad de prestar atención a la Política Criminal con enfoque resocializador. Para ese año, la PPL ascendía a 117.000, mientras la disponibilidad era de 77.874 cupos; es decir, el índice de hacinamiento llegaba al 53 % en todo el país.

En cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia T-762, en materia de resocialización, se inició la construcción del Plan Integral de Resocialización, así como la aprobación del Documento CONPES 3828 de 2015. En este último se establecieron los lineamientos sobre la política penitenciaria, que busca una mayor adecuación sanitaria y tecnológica de los centros penitenciarios y la articulación de actores estratégicos entre los entes territoriales y del sector privado.

Como complemento, en 2016 se aprobó el Documento CONPES 3871 que permitió la construcción y ampliación de nuevos cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Entre estos se encontraba la infraestructura carcelaria en Pereira, Sabanas de San Ángel, Riohacha, San Gil y Cóbmita. De 2014 a enero de 2018, se han creado, un total de 4.598 cupos carcelarios. Se prevé que para diciembre de 2018 se habiliten 1.500 nuevos cupos, que contribuyan a la reducción del hacinamiento.

A pesar de no haber alcanzado las metas propuestas para la construcción de cupos penitenciarios, durante los últimos 4 años se presentaron importantes avances en la reducción de la tasa de hacinamiento carcelario a escala nacional, al pasar de un 54,51 % en diciembre de 2015 a un 44,86 % para enero de 2018, como se muestra en la tabla 1.

<sup>400</sup> Mediante Sentencias C-285 de 2016 y C-373 de 2016, la Corte Constitucional declaró inexequibles algunos de los artículos de este acto.

<sup>401</sup> Se prohíbe a los servidores públicos nombrar, postular o contratar a quienes hayan intervenido en su postulación o designación.

<sup>402</sup> Esta regla incide en todas las elecciones que se deben adelantar en la Rama Judicial. La Constitución señala que la ley regulará los requisitos y procedimientos de la convocatoria.

Tabla 30. Hacinamiento carcelario

Año	Meta	Avance	Avance ( %)
Línea de Base	-	52,90	-
De enero a diciembre de 2015	51,90	54,51	-161 %
De enero a diciembre de 2016	49,90	51,15	58 %
De enero a diciembre de 2017	47,90	44,87	161 %
De enero a diciembre de 2018	45,90	44,86	115 %
Entre 2014 y 2018	45,90	44,86	115 %

Fuente: Sinergia – DNP.

Durante el período 2010-2018 se buscó el fortalecimiento de la atención integral a los adolescentes vinculados al SRPA mediante un enfoque pedagógico y restaurativo, en el cual se incluyeron las unidades de servicio donde se aplican las medidas privativas y no privativas de la libertad. Con este fin, el artículo 234 de la Ley 1753 de 2015 señaló que la Ley 55 de 1985 sería la fuente nacional permanente de financiación del Sistema, de tal manera que se pudiera asegurar la atención integral de los adolescentes<sup>403</sup>.

Por otra parte, a través del Decreto 1885 del 2015 se creó el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA). Esta se convirtió en una instancia coordinadora y de articulación institucional, intersectorial, inter sistémica y de fijación de parámetros técnicos en materia de políticas públicas. Dicha instancia cuenta con un comité técnico y subcomités temáticos que abordan temas específicos del Sistema para la toma de decisiones de manera coordinada<sup>404</sup>.

Así, en el año 2017 se lanzó el programa y el documento metodológico para la implementación del Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el SRPA, como manera de alternativa a la judicialización y a las medidas privativas de la libertad. En este, el adolescente en conflicto con la ley penal por la comisión de un delito de menor gravedad y asociado con el consumo problemático de drogas tenía la posibilidad de ingresar a un tratamiento integral con estricta supervisión judicial y seguimiento en audiencias. Con este programa se espera disminuir la reincidencia, intervenir adecuadamente en el consumo problemático de drogas y atacar la sobrepoblación en las unidades de atención.

Así mismo, es importante señalar que, entre 2014 y 2017, el 84 %<sup>405</sup> de las unidades de servicio de atención a adolescentes y jóvenes del SRPA han implementado procesos de formación en prácticas restaurativas.

### 3.3 Justicia y desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 creó las bases para trabajar por la superación de las barreras de acceso a la justicia. A partir de este se creó el Plan Decenal del Sistema de Justicia (PDSJ), se implementaron los Sistemas Locales de Justicia, se evaluaron las necesidades jurídicas de los ciudadanos y se construyó una herramienta de medición del estado de acceso al sistema de justicia en el país. Todas estas políticas y herramientas conllevaron el fortalecimiento del sistema judicial nacional y de la agenda política internacional en justicia ante la OCDE. Estos avances se explican en los siguientes numerales.

<sup>403</sup> Así mismo, el artículo 235 define que se deberá adicionar el artículo 13A de la Ley 55 de 1985, el cual señala que existirá un aporte adicional a este sistema de los ingresos de algunas actuaciones de la Superintendencia de Notariado y Registro.

<sup>404</sup> A ello se une que el capítulo IV del mencionado decreto establece la conformación de comités departamentales del SNCRPA, con el fin de generar una mayor articulación nación-territorio.

<sup>405</sup> Un aumento del 54 % con respecto a la cifra de 2014.

### 3.3.1 Plan Decenal del Sistema de Justicia

El artículo 108 de la Ley del PND 2014-2018 contempló la creación de un PDSJ<sup>406</sup>, con el objeto de promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la Administración de Justicia y en las funciones de los organismos de control. El PDSJ se expidió mediante el Decreto 979 de 2017 como un conjunto de principios rectores de política, propuestas de reforma y acciones que expresan las metas de la justicia de 2017 a 2027<sup>407</sup>, y se adoptó la metodología para desarrollarlo.

A partir de este decreto, desde el MJD, como su secretaría técnica, se lideraron diferentes mesas de trabajo para promover el fortalecimiento y articulación institucional en temáticas fundamentales como la interoperabilidad de los sistemas de información del sector, los MRC, la justicia penal, penitenciaria y adolescente, la seguridad jurídica, la justicia transicional y la política de drogas, entre otras. En dichas mesas temáticas se desarrollaron el listado de acciones generales, el plan detallado de acciones, los indicadores de medición de producto y su respectiva hoja de vida.

### 3.3.2 Sistemas Locales de Justicia (SLJ)

Como parte de la ruta establecida por el PDSJ en la implementación de su política de territorialización, en 2016 el MJD asumió el direccionamiento de la estrategia de Sistemas Locales de Justicia (SLJ) que, desde 2013, se construía con apoyo de cooperación internacional (USAID, Unión Europea y PNUD). A la fecha, se han implementado los SLJ en 113 municipios priorizados, sobre todo en municipios de categoría 6ª, bajo 4 criterios principales: 1) la presencia histórica de actores armados ilegales; 2) el riesgo de victimización; 3) la ruralidad dispersa, y 4) el desempeño general del sistema de justicia.

La estrategia integral de SLJ buscó gestionar y articular las formas de justicia existentes a escala territorial. Con la implementación de esta estrategia se generaron varios productos que permitieron caracterizar la oferta y la demanda de justicia en los municipios. Entre los resultados obtenidos se encuentran los siguientes: 1) aumentó la cobertura de los servicios de justicia, con 63.991 personas atendidas, 27.905 casos atendidos y 375 jornadas móviles de acceso a la justicia realizadas<sup>408</sup>; 2) se formalizaron los SLJ como garantía inicial de sostenibilidad, pues los alcaldes y concejos locales expidieron 39 decretos y 28 acuerdos que así lo indican; 3) mejoraron los acuerdos de coordinación con formas de justicia propia<sup>409</sup>; 4) se definieron 67 rutas de atención en 47 municipios. (MJD, 2018).

### 3.3.3 Necesidades jurídicas

El DNP y el DANE incluyeron el Módulo de Necesidades Jurídicas (MNJ) en la Encuesta de Calidad de Vida 2016 para medir el estado actual de la demanda de justicia en el territorio nacional. Los resultados obtenidos permitieron la definición de una línea base de indicadores para la medición de los avances de Colombia en materia de justicia y para la toma de decisiones de política pública.

La figura 5, por ejemplo, muestra la utilidad de esta herramienta mediante el análisis de la eficacia y la efectividad de las instituciones del sector justicia para, a partir de ello, señalar cuáles entidades requieren

<sup>406</sup> Los principales objetivos del PDSJ son poder construir una visión compartida de Administración de Justicia, eliminar barreras de acceso, mejorar la gestión, descongestionar los despachos y el sistema ordinario, desarrollar nuevas metas para el posconflicto, articular las diferentes jurisdicciones e identificar instrumentos de ejecución y medición.

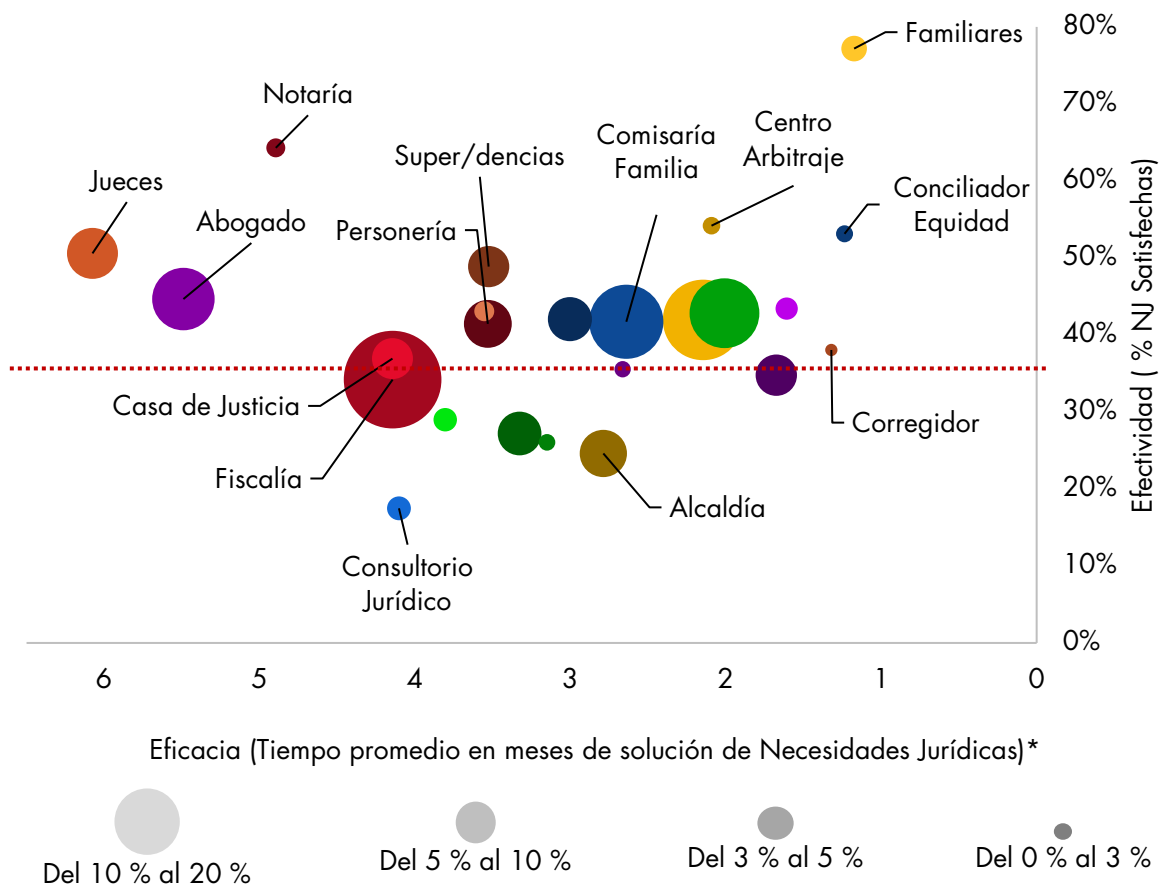
<sup>407</sup> El PDSJ se desarrolló a través de un trabajo articulado entre el MJD, el DNP, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto de Medicina Legal, la Contraloría General de la República y la Defensoría General de la Nación. Para la construcción del diagnóstico y metodología del plan se hicieron mesas participativas por medio de las cuales se involucraron a alrededor de 4.787 personas de grupos vulnerables, habitantes de territorios alejados y entes territoriales, entre otros grupos.

<sup>408</sup> USAID: 36.410 personas atendidas, 4.124 casos atendidos y 236 jornadas móviles realizadas; UE: 22.781 personas atendidas, 21.781 casos atendidos y 126 jornadas móviles realizadas; PNUD: 4.800 personas atendidas, 2.000 casos atendidos y 13 jornadas móviles realizadas.

<sup>409</sup> Justicia propia significa justicia de las comunidades indígenas, palenqueras y raizales.

ser fortalecidas o emuladas. Se identifica allí que los jueces son efectivos, pero no muy eficaces, mientras que las comisiones familiares son las instituciones más eficaces y efectivas a pesar de su baja participación.

Figura 37. Eficacia vs efectividad de las instituciones de justicia\*\*\*



Nota: \*Tiempo promedio de resolución del problema: 3 meses.; \*\* Se excluyó de este análisis a las Juntas de Acción Comunal y a la categoría de "Otras" para facilitar la presentación del gráfico; \*\*\* la participación representa la proporción de los encuestados que asistieron a una determinada institución para intentar resolver su necesidad jurídica.  
Fuente: MNJ (2017). Cálculos DNP.

La información obtenida por el MNJ dio pie a la creación del Índice de Acceso Efectivo A La Justicia (IAEJ). Este, compuesto por seis (6) dimensiones principales y 24 indicadores, permite medir el avance de los territorios en la promoción de los elementos esenciales en la garantía del acceso a la justicia. En los primeros resultados del IAEJ, se identificó que, en 2017, Quindío fue el departamento que registró el mejor desempeño, al obtener un total de 6,47 puntos sobre 10 posibles, mientras que, por su parte, Amazonas se ubicó en la última posición con 3,19 puntos. Cabe señalar que el promedio nacional ascendió a los 5,04 puntos (tabla 2).

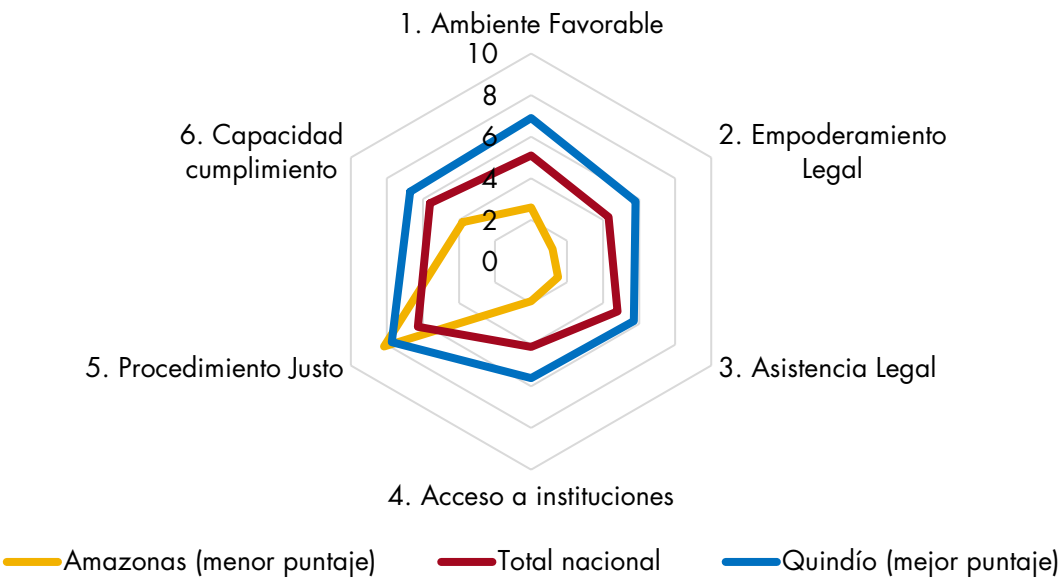
Al analizar el desempeño de cada una de las dimensiones que componen el IAEJ, el Procedimiento Justo obtuvo el mayor puntaje, con 6,3 puntos. Por su parte, las dimensiones con menor calificación fueron el Acceso a las Instituciones y el Empoderamiento Legal, con un puntaje de 4,1 y 4,3, respectivamente (Figura 6). Tanto el IAEJ como la encuesta serán utilizadas como valiosas herramientas para la implementación de la ejecución y la medición del PDSJ.

Tabla 31. Resultado final departamental del IAEJ

Posición	Departamento	Puntaje	Posición	Departamento	Puntaje
1	Quindío	6,47	16	Caquetá	5,08
2	Norte de Santander	5,96	Promedio nacional		5,04
3	Risaralda	5,94	17	Bolívar	4,8
4	San Andrés	5,94	18	Córdoba	4,67
5	Bogotá	5,93	19	Sucre	4,61
6	Santander	5,9	20	Cesar	4,54
7	Cundinamarca	5,86	21	Arauca	4,51
8	Huila	5,77	22	Magdalena	4,44
9	Meta	5,77	23	La Guajira	4,37
10	Boyacá	5,71	24	Casanare	4,19
11	Caldas	5,69	25	Cauca	3,98
12	Tolima	5,6	26	Putumayo	3,84
13	Valle	5,48	27	Nariño	3,7
14	Antioquia	5,47	28	Chocó	3,58
15	Atlántico	5,12	29	Amazonas	3,19

Fuente: Cálculos DNP.

Figura 38. Resultado final, por dimensión del IAEJ



Fuente: Cálculos DNP.

### 3.3.4 OCDE - Comité de Gobernanza Pública

Como estrategia de fortalecimiento de la agenda política internacional, en 2013, Colombia inició formalmente el proceso de adhesión a la OCDE, el cual consiste en obtener el concepto favorable de los estados miembros en 23 comités evaluadores. En materia de justicia, el Comité de Gobernanza Pública<sup>410</sup>, consistió en la valoración de los siguientes aspectos: 1) la estructura sólida de gobierno, 2) la transparencia y rendición de cuentas, 3) la integridad en el sector público, 4) el desempeño presupuestal, 5) el manejo estratégico del recurso humano, 6) el uso de las TIC y acceso electrónico, 7) la gobernanza multinivel, 8) los indicadores de desempeño y datos en gobernanza pública, 9) las capacidades subnacionales y 10) el acceso a la justicia.

Después de casi 4 años de diálogo constructivo, en mayo de 2017, el Comité dio su opinión favorable a Colombia para que fuera admitida a la organización, tras resaltar los avances con respecto a las recomendaciones dadas por este Comité<sup>411</sup>. En este contexto, los delegados de los 35 países miembros de la OCDE manifestaron su apoyo a la Estrategia General de Justicia para el Posconflicto; además, destacaron iniciativas como el Plan Decenal del Sistema de Justicia, los Sistemas Locales de Justicia y la Encuesta de Necesidades Jurídicas.

### 3.3.5 Reforma a la Defensa Jurídica del Estado

Como complemento a las reformas y políticas de descongestión de la Rama Judicial, en el 2011 se creó la ANDJE mediante el Decreto Ley 4085 de 2011. El objetivo básico de la agencia es la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico. Esta reforma se dirigió a fortalecer la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación en las actuaciones judiciales de las entidades públicas del orden nacional, para así procurar la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa. Por ende, la ANDJE<sup>412</sup> se convirtió en la entidad encargada de coordinar la defensa del Estado colombiano.

Desde la creación de la ANDJE, la tasa de éxito en procesos judiciales de la Nación ha tenido un aumento del 45,94 % en 2013 a 55,03 % en 2016. Adicionalmente, el indicador de pagos evitados sobre el total de pretensiones en sentencias definitivas<sup>413</sup> muestra cifras muy favorables en los mismos años de referencia (2013 y 2016), al pasar del 67,37 % a 79,98 % en procesos judiciales y del 48 % al 56 % en procesos arbitrales. De ese modo, desde 2013 a 30 de junio de 2017 la participación de la ANDJE en procesos judiciales ha logrado ahorros acumulados al Estado por valor de \$ 65,26 billones.

## 3.4 Paz y posconflicto

### 3.4.1 De los MASC a los Métodos de Resolución de Conflictos

En 2012 se expidió el Estatuto del Arbitraje Nacional e Internacional mediante la Ley 1563, por medio de la cual se compila en una sola norma el ordenamiento jurídico del arbitraje. En materia de conciliación, el MJD elaboró y consultó diferentes borradores de un estatuto que actualiza las normas y las hace coherentes con la nueva conceptualización de la conciliación. Posteriormente, se cambió la denominación de MASC

<sup>410</sup> Encabezado por la Presidencia de la República, la Embajada de Colombia en Francia, la Secretaría de Transparencia, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Departamento Nacional de Planeación.

<sup>411</sup> El 25 de mayo, Colombia fue aceptada como el país miembro número 37 a la OCDE.

<sup>412</sup> Decreto 915 de 2017. Esto aplica para controversias en el marco de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII), de los cuales hacen parte los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), así como los Tratados de Libre Comercio (TLC) con capítulos de inversión, salvo en la etapa de arreglo directo cuya coordinación estará encabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

<sup>413</sup> La fórmula del indicador es: Valor de los pagos evitados = Valor de las pretensiones actuales \* [(1 - Tasa de éxito actual) - (1 - tasa de éxito anterior)] \* [(Relación pretensión condena actual) - (Relación pretensión condena anterior)] \* [porcentaje de pagos \* (1 + tasa de interés por no pago)].



por Métodos de Resolución de Conflictos (MRC) con una visión a 2037 de construcción de paz (DNP, 2017). El cambio de denominación ubicó al país a la vanguardia de los debates internacionales que promueven el eliminar el calificativo de alternativos<sup>414</sup> de estos métodos, ya que los pone en segundo orden después de la justicia ordinaria entendida como principal.

En el marco de la construcción de paz en zonas de posconflicto, se empezó por reorientar la oferta de conciliación a los municipios rurales y rurales dispersos. Para 2018, había 388 centros de conciliación, 14.942 conciliadores, 40 centros especializados en atender la conciliación en insolvencia de persona natural no comerciante y 121 centros de arbitraje, entre otras cifras importantes (MJD, 2018). Pese a lo anterior, no había centros de conciliación ni conciliadores en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que requieren servicios de resolución de conflictos; además, el servicio de arbitraje siguió concentrado en las ciudades capitales del país, pues el 90 % de los casos se tramitan en Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga (MJD, 2017).

Para 2016, el MJD implementó el Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC), con el cual se espera que todos los operadores de los MRC reporten su gestión para analizar los datos que permitan tomar decisiones informadas de política pública. Así mismo, el MJD diseñó el Sistema de Información de la Conciliación en Equidad (SICEQ), con el fin de hacer seguimiento a la figura de la conciliación en equidad a través de los conciliadores en equidad y de las entidades implementadoras. Desde 2010 a 2018 se fortalecieron los conciliadores en equidad de 77 municipios y se implementó la figura en 35 municipios. Finalmente, con el objetivo de conocer el estado del arte de los otros MRC, en 2017 se elaboró un diagnóstico sobre el arbitraje, cuyos resultados fueron definitivos para conocer la operación de la figura.

### 3.4.2 Jurisdicción Especial para la Paz

En el marco del Acuerdo Final para una Paz Estable y Duradera, se creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, por medio del cual Colombia asumió el reto de implementar un sistema de justicia transicional con el objetivo de culminar un capítulo de más de 50 años de violencia.

Como parte del componente de justicia del Sistema Integral, se creó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) como una jurisdicción especial que ejerce funciones judiciales de manera autónoma y preferente, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos. Es necesario anotar que la JEP fue incorporada en la Constitución Política mediante el Acto Legislativo 001 de 2017. En el mismo texto constitucional se precisó que funcionará por un término de 15 años, que podrá ser extendido por 5 años más. Se recuerda que entró en funcionamiento el 15 de marzo de 2018.

La JEP funcionará de manera interconectada con los otros mecanismos y medidas del Sistema, tales como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD) y medidas de reparación integral<sup>415</sup>. Esto permitirá que, además de satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, la JEP contribuya a ofrecer verdad a la sociedad colombiana, garantizar la no repetición de dichas conductas, y brindar plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno.

La JEP será aplicable de forma obligatoria para los exmiembros, colaboradores y auxiliares de las extintas FARC-EP y miembros de la Fuerza Pública (militares y policías), y de forma voluntaria a los demás agentes

<sup>414</sup> La alternatividad no se debe entender como justicia para pobres, pequeñas causas y menor relevancia, ya que estos calificativos tergiversan las ventajas y potenciales de los métodos como la conciliación.

<sup>415</sup> Artículo transitorio 1 del Acto Legislativo 1 de 2017.

del Estado y terceros civiles<sup>416</sup>. Todo lo anterior sobre conductas cometidas antes del 1 de diciembre de 2016, con ocasión del conflicto armado y las posteriores relacionadas con la dejación de armas. De los 38 magistrados(as) titulares, a junio de 2018 se habían posesionado 36 y el director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. A 15 de abril de 2018, se habían vinculado a la JEP, como funcionarios de planta, un total de 224 personas (117 mujeres y 107 hombres).

A 15 de abril de 2018, se habían acogido a la JEP un total de 8.026 personas: 6 por delitos relacionados con la protesta social, 27 agentes del Estado distintos a la Fuerza Pública, 1.899 miembros de la Fuerza Pública —909 que recibieron beneficios de libertad— y 6.094 exmiembros de las FARC-EP —1.053 que recibieron beneficios de libertad—.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Retos para la Rama Judicial

A futuro, la generación de productividad pública en el sector justicia requiere de un acuerdo incluyente, que congregue a todos los actores del sector y a la sociedad civil (Santos, 2017), para lograr reformas estructurales. Se sugiere al próximo Gobierno nacional que estas incluyan acciones como<sup>417</sup>:

- 1) Permitir que la justicia tenga un enfoque territorial, sistémico, participativo y con énfasis en la ruralidad.
- 2) Conformar una instancia que permita al Estado desarrollar de manera eficiente y transparente la investigación y juzgamiento de los casos atribuidos a Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes.
- 3) Fortalecer la independencia de la Rama Judicial mediante el desarrollo del Acto Legislativo 2 de 2015 en aspectos relacionados con las condiciones de convocatoria y requisitos de elección de magistrados de Altas Cortes, con el procedimiento y competencia de la jurisdicción disciplinaria y con las reglas de las convocatorias públicas.
- 4) Mejorar la capacidad administrativa de la Rama a partir de reformas a la integración de las Cortes, la organización básica de los despachos judiciales, los modelos de gestión y la excepcionalidad de las medidas de descongestión.
- 5) Hacer un análisis profundo de las funciones de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y del Consejo Superior de la Judicatura y revisar su conveniencia.
- 6) Modificar las bases legales que establecen la condición de generación y seguimiento de indicadores en la Rama Judicial.
- 7) Asegurar la meritocracia a partir de una mejor regulación de los concursos de ascenso y los nombramientos en cargos de descongestión.
- 8) Elaborar un plan de choque para fortalecer las facultades de Derecho, en el cual se sugiere crear requisitos de calidad de los programas profesionales universitarios en Derecho y presentar una actualización de la normativa vigente en materia de consultorios jurídicos.

Así mismo, se sugiere promover la integración del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, así como la adopción de medidas para mitigar el gasto de recursos públicos que deberían destinarse al desarrollo de políticas sociales, en las diferentes etapas del ciclo de defensa jurídica.

<sup>416</sup> Así lo indicó la Corte Constitucional en Sentencia C-674 del 14 de noviembre de 2017.

<sup>417</sup> Los puntos que conviene tener en cuenta a través de una reforma normativa del sector justicia están siendo actualmente desarrollados por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por último, se recomienda robustecer el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa (eKogui)<sup>418</sup>, con el desarrollo de nuevos módulos y funcionalidades, de manera tal que permita ejercer un litigio estratégico a través de la ciencia de datos. Los retos del sistema son potenciar la explotación de datos para el litigio estratégico y la transferencia efectiva de conocimiento.

## 4.2 El futuro de la Política Criminal, Penitenciaria y Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

Para el tema de política criminal, se sugiere al próximo gobierno consolidar el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) y el Observatorio. Igualmente, se recomienda impulsar el Plan Nacional de Política Criminal para orientar los 4 años siguientes a su expedición por parte del CSPC. En el seno de las discusiones dentro del CSPC se han alcanzado claridades como:

- 1) La necesidad de perseguir el crimen de acuerdo con su manifestación (leve, ordinaria y organizada).
- 2) La necesidad de intensificar la persecución de las finanzas ilícitas mediante el comiso penal y la extinción de dominio, como medida para reducir las economías criminales.
- 3) La necesidad de devolver la proporcionalidad legislativa de las penas que se ha perdido como consecuencia de las 53 reformas introducidas al Código Penal, lo que se traduce en delitos punidos con sanciones más altas que las del genocidio (MJD, 2018).

También, será necesario continuar con el fortalecimiento del SNCRPA, en cinco líneas estratégicas, a saber:

- 1) Diseño y formulación de políticas públicas
- 2) Sistemas de Información
- 3) Gestión del conocimiento
- 4) Articulación nación-territorio
- 5) Financiamiento del sistema

Será necesario que el próximo gobierno adopte medidas para que el Estado cuente con un sistema nacional de información del SRPA articulado al Observatorio de Política Criminal y, además, que impulse los programas de justicia juvenil restaurativa. Para el buen funcionamiento del SRPA, es necesaria también la adecuación y ampliación de las unidades de servicio para los adolescentes vinculados, teniendo en cuenta la finalidad del sistema —pedagógico, diferenciado y restaurativo—. En esa medida, es fundamental impulsar la generación de unidades de servicio con menores niveles de seguridad y mayores estrategias de resocialización pedagógica. Por último, se requiere adelantar estudios que permitan tomar decisiones de política pública basados en evidencia; por ejemplo, efectuar la evaluación institucional o de resultados del SRPA, el estudio de consumo de los adolescentes y jóvenes del Sistema y un estudio del gasto público en temas de justicia juvenil en lo relacionado con prevención y atención.

De igual manera, es aconsejable que la próxima administración del Gobierno nacional continúe los esfuerzos para superar el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario, bajo lo establecido con el Documento CONPES 3828 de 2015, así como los diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional en su labor de seguimiento, entre ellos:

1. Impulsar el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria que se adapte a los estándares constitucionales de dignidad humana, tal y como fueron definidos en la Sentencia T-762 de 2015.
2. Impulsar el Plan de Resocialización y la necesidad de una política de atención al pospenado para reducir la reincidencia, como sucede con el programa Casa Libertad.

<sup>418</sup> eKogui es el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado.

3. Involucrar al sector privado en la red de apoyo del sistema penitenciario y seguir avanzando en la consolidación de modelos de industria penitenciaria que faciliten la vinculación de la PPL, fomentando competencias que permitan satisfacer necesidades en el mercado laboral.
4. Fomentar la responsabilidad de las entidades territoriales en la creación, dirección y sostenimiento de las cárceles para sindicados, en los términos de la Ley 65 de 1993.
5. Buscar la prevalencia de la excepcionalidad de la medida de aseguramiento para reducir el número de sindicados en las cárceles.

En lo relativo a la resocialización, las entidades competentes, como el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo en colaboración con el SENA, deben aunar esfuerzos para fomentar tanto la formación como la vinculación de la población carcelaria al mercado laboral, y en la medida de lo posible, facilitar la celebración de convenios para que esta población pueda ingresar a un lugar de trabajo. Así mismo, sería pertinente llevar a cabo el intercambio de experiencias con otros países que hayan tenido éxito en la inclusión laboral.

Finalmente, en el marco del fortalecimiento de la justicia propia y el impulso de centros de armonización, se debe seguir acompañando a las comunidades indígenas para el fortalecimiento de sus instituciones de justicia y sanación, para reducir el problema de desarraigo de los indígenas privados de la libertad en las penitenciarías.

### 4.3 Justicia y desarrollo

Se sugiere al próximo gobierno seguir implementando el PDSJ 2017-2027, pues constituye el pilar central para construir las bases de una justicia más eficiente y cercana al ciudadano. Para ello, durante la siguiente década, se recomienda trabajar en la elaboración de la metodología para darle seguimiento. Esto exigirá un sistema de seguimiento administrado por el MJD y que las diferentes entidades garanticen los recursos necesarios para darle cumplimiento.

En cuanto a los SLJ, para el próximo cuatrienio será necesario adelantar 2 acciones orientadas a su implementación y sostenibilidad. Con ocasión de la primera se recomienda definir las estrategias de sostenibilidad a fin de evitar así la inactividad de los sistemas implementados; para ello será determinante su seguimiento tanto desde el nivel nacional como desde el nivel local. Se sugiere mantener los esfuerzos para unificar en un solo sistema de información los avances y el seguimiento a los productos de los sistemas locales. En relación con los resultados, vale resaltar que será necesario evaluar particularmente si las rutas de atención definidas son verdaderamente utilizadas y si las jornadas móviles se realizan con la adecuada periodicidad.

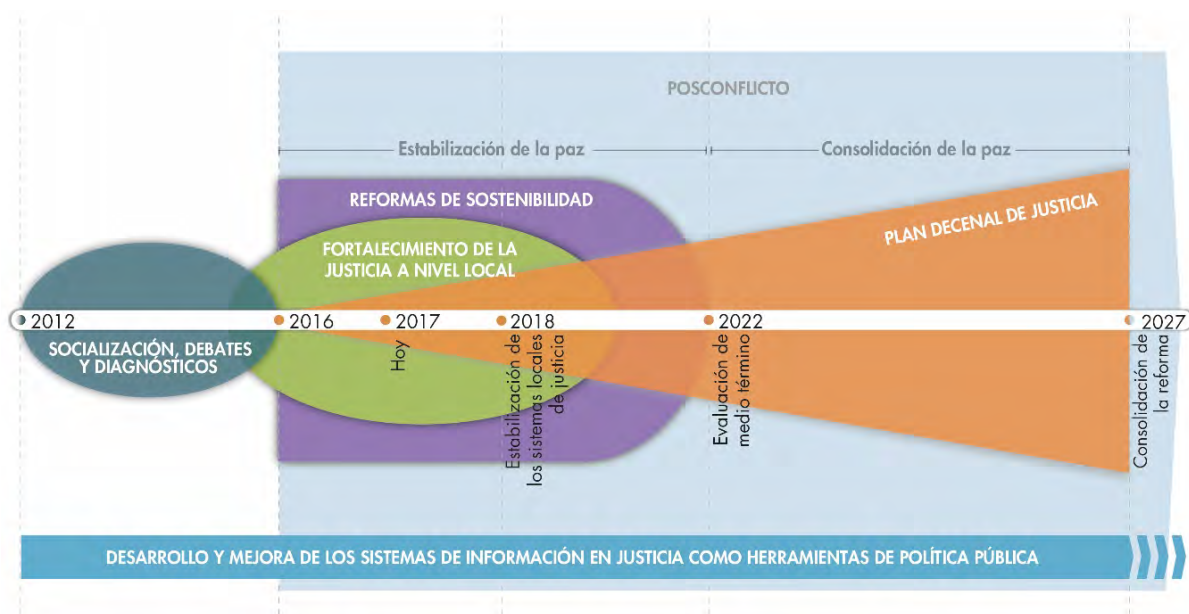
De igual manera, para la segunda acción se sugiere aumentar la cobertura de la estrategia de sistemas locales. Para lograrlo es primordial, antes de extender la oferta a nuevos municipios, garantizar la asignación presupuestal con recursos de la Nación mediante los cuales atender la sostenibilidad de los sistemas, buscando, en todo caso, reducir los costos de nuevas implementaciones.

En el marco de la agenda internacional, es importante resaltar que, para lograr obtener una opinión favorable en el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, se adquirió una serie de compromisos post-acceso a 2022 relacionados con la atención a las recomendaciones de los países miembros de esta organización. De acuerdo con estos compromisos, se presentó una hoja de ruta denominada Estrategia General de Justicia para el Posconflicto que se basa en 4 líneas principales: 1) la formulación e implementación del PDSJ (2017-2027); 2) el impulso de reformas administrativas y regulatorias (reformas de sostenibilidad); 3) el mejoramiento del acceso a la justicia y de la capacidad administrativa en el nivel local; y 4) el desarrollo y mejora de sistemas de información como principales insumos de política pública.

Dentro de cada una de estas líneas de acción se encuentran compromisos puntuales que señalan metas para cada año entre 2017 y 2022 que están relacionados con el PDSJ. En total, se puede hablar de 20 acciones que incluyen compromisos adquiridos hasta 2022. Vale anotar que, hasta el momento, se ha cumplido a la perfección con estos compromisos.

Por último, el DNP y el MJD han puesto en marcha una estrategia para lograr un 680 % de cumplimiento en relación con metas vinculadas a los sistemas de información. La Figura 7 resume la estrategia para fortalecer estos sistemas de cara a lograr un verdadero enfoque territorial en justicia. Así pues, para cumplir con los compromisos mencionados y, a la par, dar respuesta a la agenda de implementación y evaluación de los ODS, se sugiere al próximo gobierno seguir implementando esta estrategia y, en particular, dar continuidad de la medición de la Encuesta de Necesidades Jurídicas y la actualización del IAEJ.

Figura 39. Estrategia General de Justicia para el Posconflicto - OCDE



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017.

#### 4.4 Paz y posconflicto

En materia de MRC, y según lo contempla el PDSJ, se debe diseñar una estrategia de comunicaciones masiva para difundir y aumentar el conocimiento de los ciudadanos sobre los métodos y, por esta vía, aumentar su utilización. Igualmente, se sugiere fomentar el uso de los MRC en el marco de la construcción de paz para que se conviertan en parte de la cultura de resolución pacífica de conflictos de los ciudadanos.

Para ello, conviene diseñar una política pública que refleje los objetivos de los MRC en el marco de la construcción de paz y crear un Sistema Nacional de MRC. La oferta de conciliación y mediación ha de llegar a los municipios PDET y ampliarse luego a las otras zonas rurales y rurales dispersas; es decir pasar de 0 a 170 municipios. Se recomienda diseñar nuevos indicadores para medir los objetivos de los MRC donde se evidencien resultados de porcentajes de acuerdos logrados, porcentajes de acuerdos cumplidos y cobertura en lugares donde antes no existía.

De igual manera, para conocer el estado de la conciliación a escala nacional, es necesario que los funcionarios públicos y notarios reporten su gestión al SICAAC y se aumente el porcentaje de acuerdos

conciliatorios al pasar del 40 % al 60 %. Además, es fundamental implementar el reporte de información de los operadores de la conciliación en equidad, arbitraje y amigable composición. Así mismo, se convierte en imperativo expedir el estatuto de la conciliación para disponer de un marco jurídico único y actualizado de ella.

Por último, como vehículo estratégico para el desarrollo, la justicia transicional será uno de los elementos fundamentales para la construcción de paz. Se sugiere al próximo gobierno nacional avanzar en las siguientes líneas:

- 1) Contribuir en lo pertinente los recursos suficientes para que la JEP pueda cumplir con su mandato legal.
- 2) Fomentar el funcionamiento interconectado de las entidades del SIVJRN: JEP, UBPD y CEV.
- 3) Apoyar la creación de capacidad técnica suficiente en la UBPD y la JEP para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.
- 4) Propiciar la articulación técnica de la UBPD con entidades como el Instituto Nacional de Medicina Legal.
- 5) Buscar el mecanismo para asegurar que todas las entidades del Estado presten su colaboración a la CEV en el cumplimiento de sus objetivos, mandato y funciones, sobre todo a través de la entrega de la información que esté a su disposición.
- 6) Promover la difusión y uso del informe final que entregue la CEV en 3 años cuando termine su mandato (Decreto Ley 588 de 2017).
- 7) Impulsar la aprobación del proyecto de ley que establece las normas de procedimiento para el sistema.



## 5 Referencias

- Ámbito Jurídico. (13 de junio de 2017). *Todo lo que debe saber sobre el Plan Decenal de Justicia*. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administracion-publica/todo-lo-que-debe-saber-sobre-el-plan-decenal-de-justicia> Congreso de la República. (1 de julio de 2015). Acto Legislativo 2 de 2015, por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial 49.560 [1 de julio de 2015].
- Congreso de la República. (4 de abril de 2017). Acto Legislativo 1 de 2017, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones (Artículo transitorio 1). Bogotá: Diario Oficial 50.196 [4 de abril de 2017].
- Congreso de la República. (8 de noviembre de 2017). Ley 1098 de 2016, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, Colombia.
- Congreso de la República. Ley 23 de 1991, “Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones”, Colombia.
- Congreso de la República. Ley 446 de 1998, “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.
- Congreso de la República. Ley 640 de 2001, “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”, Colombia.
- DNP. (Departamento Nacional de Planeación). (2008). *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Bogotá: DNP.
- DNP (14 de diciembre de 2009). *Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA): Política de Atención al Adolescente en Conflictos con la Ley* (Documento CONPES 3629). Bogotá: DNP. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3629.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3629.pdf)
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (19 de julio de 2010). *Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados* (Documento CONPES 3673). Bogotá: DNP. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/ Econ %C3 %B3micos/3673.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3673.pdf)
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (19 de mayo de 2015). *Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia* (Documento CONPES 3828). Bogotá: DNP. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/Política %20penitenciaria %20y %20carcelaria.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Pol%C3%ADtica%20penitenciaria%20y%20carcelaria.pdf)
- Contraloría General de la República (2010) *Balance de la Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia 2006-2010*. Bogotá: CGR.
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia C-674 de 2017 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Bogotá.
- Corte Constitucional. (2015) Sentencia T-762 de 2015 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado). Bogotá.
- Espino-Duque, G. (2010). *Criminalidad en cifras: celitos en Colombia, 2009*. Revista Criminalidad Vol. 52 (1), 15-25.
- Gobierno nacional y FACR-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Punto 5, Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto). Bogotá, Colombia.



Jurisdicción Especial para la Paz. (2018). *Boletín Estadístico, Primera Iteración, abril*. Bogotá.

Melcarne, Alessandro & Ramello, Giovanni B. (2017), *Bankruptcy Delay and Firms' Dynamics, Small Business Economics*, <https://doi.org/10.1007/s11187-018-0041-5>.

Presidencia de la República (1 de noviembre de 2011). Decreto 4085 de 2011, por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Bogotá: Diario Oficial 48.240 [1 de noviembre de 2017].

Presidencia de la República (30 de mayo de 2017). Decreto 915 de 2017, por el cual se modifica parcialmente las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Bogotá: Diario Oficial 48.240 [30 de mayo de 2017].

Presidencia de la República (9 de junio de 2017). Decreto 979 de 2017, por el cual se adiciona el capítulo 13 al título 3 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y se adopta el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027. Bogotá: Diario Oficial 50.259 [9 de junio de 2017].

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

### Capítulo 17

## Regalías: la reforma para la equidad regional

### Resumen ejecutivo

A 2009, el 80 % de las regalías se repartía únicamente entre los departamentos productores y el 20 % restante se destinaba al Fondo Nacional de Regalías, al que accedían el resto de las regiones.

Desde el 2010, el Gobierno nacional impulsó una reforma a estas y en 2012 entró en vigor el Sistema General de Regalías (SGR). El SGR hizo la repartición más equitativa, transparente y efectiva. Los resultados fueron contundentes: mientras que antes de la reforma el 80 % de los recursos de regalías estaban concentrados en entidades territoriales con tan solo el 17 % de la población, hoy en día el total de recursos se reparte en todos los departamentos del país. También mejoró el volumen y la calidad de la inversión: entre 2012 y 2018, se brindó asistencia técnica integral a las 1.143 entidades beneficiarias de recursos del SGR, gracias a la cual se logró la aprobación de 12.420 proyectos y 290 obligaciones adquiridas antes del 31 de diciembre de 2011 por \$ 40,8 billones, de ellos \$ 31,2 corresponden al SGR. Por último, gran parte de estos recursos pasaron a destinarse para ahorro y asegurar así la posibilidad de hacer políticas contra cíclicas. Desde la entrada en operación del nuevo SGR en 2012 y hasta la fecha, se han girado cerca de \$ 13 billones con este fin.

Se sugiere al próximo Gobierno nacional que, entre 2018 y 2022, se enfoque, entre otras en: facilitar la asociación entre las entidades territoriales para la presentación de proyectos; optimizar el uso de los proyectos tipo; promover la interoperabilidad de los sistemas de información del SGR en todo el ciclo de las regalías; y consolidar aún más la labor preventiva de control.

**Palabras clave:** Regalías, Sistema General de Regalías (SGR), proyectos de inversión.

## 1 Introducción

Las regalías son una contraprestación económica a favor del Estado, producto de la explotación de los recursos naturales no renovables (RNRR), que se asignan a las entidades territoriales. Así las regalías se han convertido en una fuente importante de financiación del gasto público territorial, al representar durante el periodo 2010-2018 en promedio el 12 % de sus ingresos totales.

Con la creación y puesta en marcha del Sistema General de Regalías (SGR) en 2012, se dio un cambio sin precedentes en la forma de distribución y gestión de los recursos de regalías. Al entrar en vigor el Acto Legislativo 5 de 2011 y la expedición de la Ley 1530 de 2012, se inició el camino de la implementación y consolidación del SGR. El Gobierno ha brindado apoyo técnico en ese proceso de implementación, al igual que en la regulación y ajustes que permiten mejorar la eficacia en el uso de los recursos de regalías y adaptarse a las necesidades de los territorios y del país.

Antes de 2012, el 80 % de las regalías se repartía únicamente entre los departamentos productores y el 20 % restante se destinaba al Fondo Nacional de Regalías, al que accedían el resto de las regiones. Los resultados de la reforma en términos de equidad en la distribución de recursos son claros: todos los departamentos y el 99,5 % de los municipios se benefician de los recursos del SGR. Esos avances en la redistribución de los recursos se reflejan en la reducción del coeficiente de Gini<sup>419</sup> de distribución de recursos de regalías entre departamentos, calculado por el DNP, que pasó de un promedio de 0,77 en el periodo 1995-2011 a 0,32 en promedio entre 2012 y 2018.

La creación del Sistema también implicó aumentos de la inversión y el ahorro. Entre 2012 y 2018, el presupuesto de inversión y ahorro del SGR ha ascendido a \$ 37,3 y \$ 12,9 billones respectivamente. Por otra parte, la redistribución de recursos ha estado respaldada por un proceso de acompañamiento a las entidades territoriales y de control y vigilancia al uso de los recursos de regalías a través del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE). Estas medidas han permitido que los recursos se traduzcan en proyectos de impacto regional que posibilitan mejorar tanto la calidad de vida de los habitantes de las regiones como su competitividad.

<sup>419</sup> Mediante el cálculo del coeficiente de Gini de las regalías, se determinó el grado de desigualdad de la distribución de los recursos para los departamentos y para los municipios. Para esto se estima "...el cociente que relaciona el área entre la curva de Lorenz y la diagonal, y el área total bajo la diagonal. Un coeficiente igual a cero representa perfecta igualdad, mientras que el valor de 1 representa perfecta desigualdad" (Lora, 2008).

Este documento presentará un diagnóstico inicial de lo encontrado por el Gobierno, los principios de la reforma, una breve descripción del SGR, así como un balance de los principales logros y resultados obtenidos en el periodo 2010-2018, y, finalmente, los principales retos del Sistema para el periodo 2019-2022.

## 2 Diagnóstico

A pesar de la importancia de las regalías en la economía colombiana como fuente de financiación del gasto público territorial y al aumento de estos recursos en los departamentos, a 2009 había algunos aspectos críticos por resolver: inequidad, pobreza, ineficiencia en las inversiones, bajos impactos de las inversiones, incorrecta utilización de los recursos y debilidad institucional en su administración<sup>420</sup>.

Los resultados obtenidos fueron, en parte, consecuencia del diseño del régimen anterior. Antes de 2012, los recursos de regalías beneficiaban a 180 entidades territoriales, que representan el 17 % de la población del país; además, su distribución no seguía criterios de población o necesidades de los territorios, lo que generó una profundización de las inequidades territoriales (Hernández y Herrera, 2015). Por ejemplo, los recursos per cápita que eran asignados a los municipios no productores eran en promedio de \$ 35.000, lo que dificultaba la inversión en proyectos de gran envergadura que tuvieran impactos significativos tanto en el nivel local como el regional, y derivaron en atomización de las inversiones.

Como señalan Hernández y Herrera (2015), tal atomización implicó que los territorios receptores de regalías no tuvieran avances importantes en términos sociales y mejoras de la calidad de vida. Los autores encontraron que “ninguna de las entidades territoriales receptora de regalías logró cumplir con las coberturas mínimas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” (p. 18). Esa dificultad se profundiza al no existir mecanismos adecuados de ahorro, que permitieran a las entidades territoriales mantener el gasto social en épocas de menores ingresos; ello se manifestaba en que el nivel de ahorro antes de 2012 era apenas del 7 %.

Otra de las dificultades del sistema anterior se asocia al control limitado y seguimiento restringido a los recursos de regalías. Antes de 2012 solo el 20 % de los proyectos —los financiados por el Fondo Nacional de Regalías— se definían a través de órganos colegiados para garantizar la transparencia y la buena planeación de los recursos, al mismo tiempo que los procedimientos de control y vigilancia se aplicaban a 190 entidades territoriales. Finalmente, se encuentra la debilidad institucional existente en municipios y departamentos receptores de regalías para la gestión de esos recursos y, en general, de sus finanzas<sup>421</sup>.

## 3 Lo construido entre 2010 y 2018

### 3.1 Reforma al SGR

Debido a los problemas expuestos aunados a la necesidad de aprovechar mejor los recursos de regalías derivados de la extracción de RNNR, el Gobierno nacional impulsó una reforma constitucional al régimen de regalías. El Acto legislativo 5 de 2011 modificó el esquema vigente hasta el 31 de diciembre de 2011, al reformar los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, buscaba solucionar las problemáticas identificadas: 1) generar ahorro para el futuro, 2) lograr equidad regional, social e intergeneracional, 3) mejorar la competitividad regional, 4) fortalecer el buen gobierno.

<sup>420</sup> Estos problemas se referencian en la exposición de motivos del Acto Legislativo 5 de 2011.

<sup>421</sup> Para más detalle sobre esta problemática se recomienda ver el documento de descentralización.

Así, a partir del año 2012 las regalías empezaron a beneficiar a los 32 departamentos y al 99,5 %<sup>422</sup> de todos los municipios del país, con lo cual el Gini de distribución de recursos de regalías para los departamentos pasa de 0,77, en promedio, entre 1995 y 2011 a 0,32, en promedio, entre 2012 y 2018. Así mismo, después de la reforma las regalías se convierten en un mecanismo de respaldo a las obligaciones que deben garantizar las entidades territoriales en materia de cobertura de ahorro pensional; igualmente, son un instrumento de equidad intergeneracional que permite ahorrar más en épocas de altos ingresos y menos, o incluso desahorrandolo en la fase descendente del ciclo económico para mantener una economía estable y sostenible en condiciones competitivas. Con la nueva situación el ahorro que era del 7 % pasó al 27 %.

La Ley 1530 de 2012 determinó la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los RNNR, y definió las condiciones de participación de los beneficiarios. Así mismo, la ley estableció un nuevo mecanismo de distribución de los recursos, con el cual se marca un hito en la repartición equitativa de la riqueza proveniente de la explotación de RNNR en el país.

Es posible identificar 3 grupos de recursos: los destinados al ahorro, los dirigidos a inversión en proyectos y los que se utilizan para el funcionamiento. El ahorro está compuesto, por un lado, de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) administrados por el Banco de la República que contemplan un mecanismo de desahorro y que pueden ser inyectados al sistema<sup>423</sup>, cuando disminuya la producción de RNNR; y, por otro, de los asignados para el Ahorro Pensional Territorial, administrados por el Fondo para las Pensiones Territoriales (Fonpet) que coadyuvan al saneamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales.

Los destinados a inversión corresponden al Fondo de Desarrollo Regional (FDR), el Fondo de Compensación Regional (FCR), el Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación (FCTel), la Asignación para la Paz, las Asignaciones Directas (AD) y los correspondientes a los Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena y el Canal del Dique. También se encuentran las asignaciones para el funcionamiento del Sistema y para su control, vigilancia y fiscalización (figura 1).

Una vez firmado el Acuerdo para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se solicitó que se garantizaran las medidas tendientes a elevar los niveles de inversión y replantar los criterios de focalización de los recursos del SGR en el nivel territorial, como lo establece el punto 6° del Acuerdo.

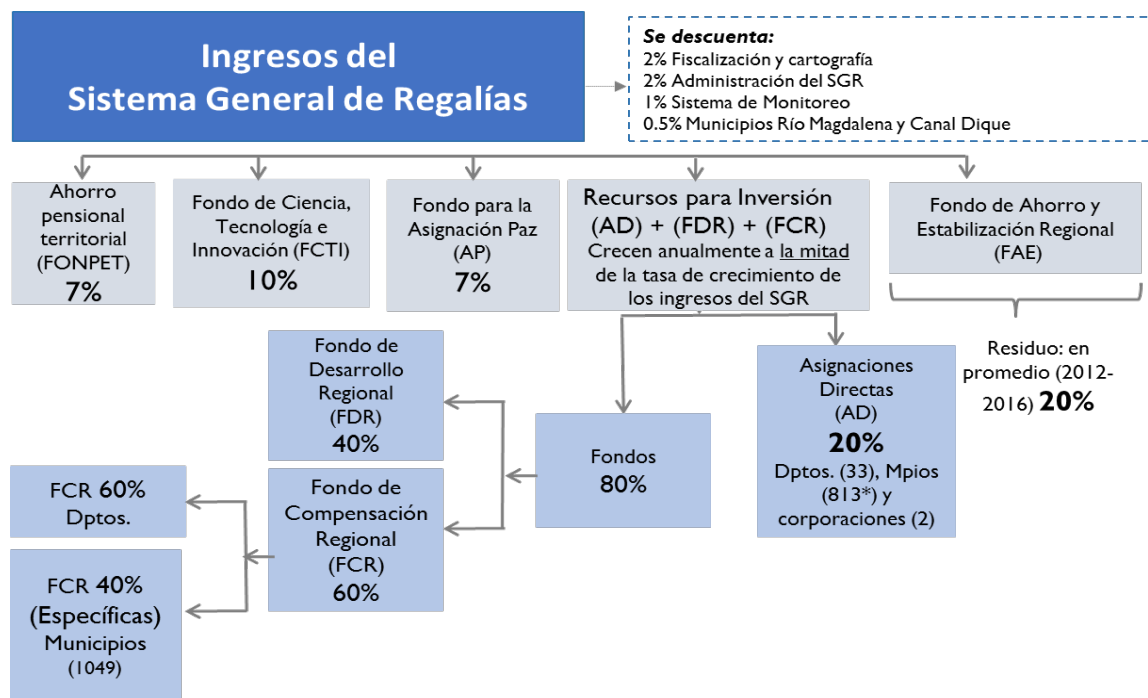
Es así como con la aprobación del Acto Legislativo 4 de 2017, se introducen cambios fundamentales para la inversión en posconflicto, al crear una asignación especial vigente por 20 años del 7 % de los ingresos del SGR y destinando el 70 % de los rendimientos financieros del SGR para la construcción de la paz.

Es necesario resaltar que la creación de la nueva asignación de inversión con cargo a los ingresos del SGR no afecta los montos previstos para las asignaciones directas ni los demás fondos de inversión; son recursos nuevos, adicionales para atender los retos del posconflicto. Para lograr esta nueva “Asignación para la Paz”, equivalente al 7 % de los ingresos del SGR durante los 20 años siguientes, se disminuye el aporte del SGR al ahorro pensional territorial, que era del 10 % y pasa al 7 % y se ahorra menos en el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), pues el valor asignado a este fondo es residual en la fórmula de distribución de los ingresos del SGR; es decir, lo que quede después de garantizar los recursos de inversión.

<sup>422</sup> Salvo Sabaneta, Soledad, Cota, Funza y Dosquebradas, que son municipios no productores y ni con un NBI superior al 35 %, ni clasificados en categorías 4, 5 o 6.

<sup>423</sup> Artículo 48 Ley 1530 de 2012. [...] En el evento en que en un año fiscal los ingresos por regalías y compensaciones del Sistema General de Regalías sean inferiores [...] el Fondo de Ahorro y Estabilización desahorrrará los recursos para cubrir esta diferencia.

Figura 40. Distribución SGR



Fuentes: Acto Legislativo 5 de 2011, Acto Legislativo 04 de 2017 y Ley 1530 de 2012. Elaboración: MHCP.

En cuanto a la estructura institucional del Sistema, el uso, la destinación y la ejecución de los recursos depende de la existencia e interacción de diferentes actores, instancias y procesos, conformados por la Comisión Rectora, los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), el sistema presupuestal, el ciclo de los proyectos, la dinámica regional, entre otros.

La creación de la Comisión Rectora del SGR como máxima instancia del Sistema, garantiza que exista unidad de criterio, pues ella se encarga de definir la política general del SGR, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema. Por su parte los OCAD son órganos sin personería jurídica que desempeñan funciones públicas y fueron creados para garantizar la correcta utilización de los recursos de regalías. En respuesta a su naturaleza como triángulos de Buen Gobierno, están integrados<sup>424</sup> por el Gobierno nacional, el departamental y el municipal; su función consiste en viabilizar, priorizar, aprobar y definir tanto la conveniencia como la oportunidad de los proyectos de inversión pública susceptible de financiarse con recursos del SGR, así como designar la entidad pública ejecutora de los proyectos.

Así mismo, se estableció un estatuto presupuestal propio de vigencia bienal que debe aprobar el Congreso de la República, así como un ciclo de inversión para los proyectos con normas especiales.

Finalmente, se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) formado por el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades cuya finalidad es velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno.

<sup>424</sup> El diseño del SGR establece conformación de diferentes tipos de OCAD para los diferentes tipos de asignaciones de inversión, así: OCAD Municipal, OCAD Departamental, OCAD CAR, OCAD Regional, OCAD FCTel y OCAD Paz.

### 3.2 Inversión para la equidad y la competitividad

Entre 2012 y 2018, el SGR ha dispuesto recursos por \$ 37,3 billones <sup>425</sup> destinados a la inversión. Con cargo a estos recursos —corte al 15 de abril de 2018—, el SGR ha aprobado un total de 12.588 proyectos de inversión <sup>426</sup> por un valor total de \$ 39,9 billones, de los cuales \$ 30,2 billones <sup>427</sup> corresponden a recursos del SGR. Las cifras anteriores indican que se han cofinanciado proyectos de inversión con recursos de fuentes distintas al SGR por \$ 9,6 billones, que representan el 23,4 % del valor total de los proyectos aprobados, principalmente del Presupuesto General de la Nación (PGN) con \$ 4,9 billones, recursos propios de las entidades territoriales o recursos de cofinanciación por \$ 4,7 billones.

Tabla 32. Principales sectores de inversión SGR  
Cifras en miles de millones de pesos

Sector	Número de proyectos	Valor SGR	Valor total proyecto	Porcentajes		
				Proyectos	Valor SGR	Valor total proyecto
Transporte	4.244	11.924	16.646	34 %	39 %	42 %
Educación	1.396	4.152	4.749	11 %	14 %	12 %
Ciencia y tecnología	360	2.784	3.355	3 %	9 %	8 %
Agua potable y saneamiento básico	1.062	2.171	2.525	8 %	7 %	6 %
Vivienda*	1.249	2.017	3.007	10 %	7 %	8 %
Cultura, deporte y recreación	1.618	1.829	2.009	13 %	6 %	5 %
Ambiente	442	1.067	1.165	4 %	4 %	3 %
Agricultura	530	1.039	2.107	4 %	3 %	5 %
Salud y PS	383	993	1.497	3 %	3 %	4 %
Minas y energía	383	742	1.095	3 %	2 %	3 %
Otros sectores	921	1.486	1.798	7 %	5 %	5 %
<b>Total general</b>	<b>12.588</b>	<b>30.203</b>	<b>39.954</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

\*Incluye vivienda rural, vivienda urbana y ordenamiento territorial.

Fuente: Gesproy-SGR 15 de abril de 2018.

Por otra parte, el DNP tiene asignada la labor de verificación de requisitos de los proyectos de inversión que se presenten para aprobación en los OCAD Regionales con cargo a los recursos de los Fondos de

<sup>425</sup> El presupuesto incluye \$ 511.000 millones dispuestos en el Decreto 1690 de 2017 para la Asignación Paz.

<sup>426</sup> En la cantidad de proyectos no se incluyen 298 aprobaciones por \$ 1,63 billones correspondientes al pago de inflexibilidades, entendidas como compromisos adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011 en el marco del artículo 144 de la Ley 1530.

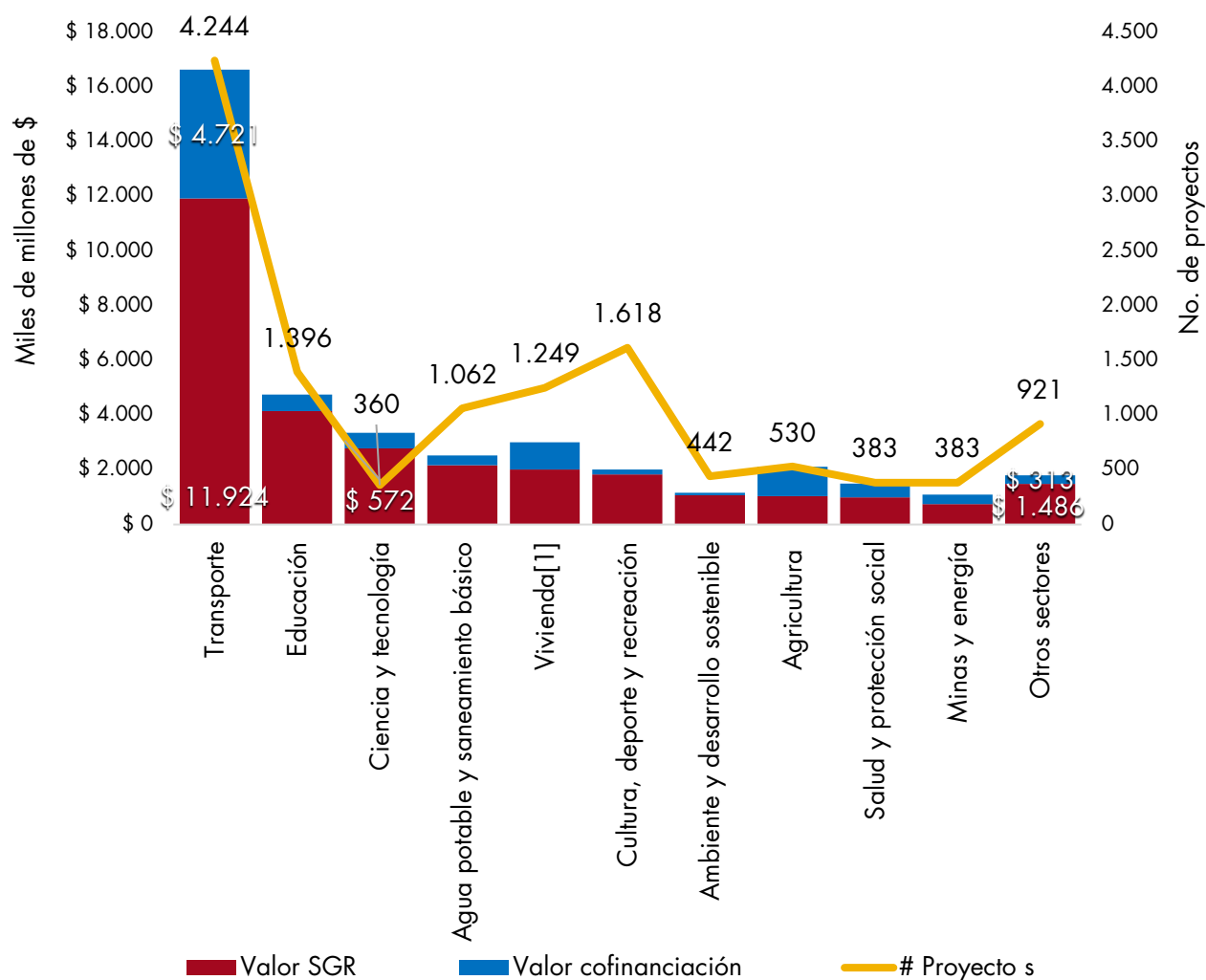
<sup>427</sup> De los cuales \$ 172.312 millones corresponden a recursos del incentivo a la producción, recursos dispuestos por el Gobierno nacional como mecanismo de compensación a la caída de los ingresos de regalías producto de la contracción en los precios del petróleo.



Compensación Regional (60 %), de Desarrollo Regional y asignaciones para la Paz<sup>428</sup>. A 30 de abril de 2018 se han verificado 2.532 proyectos de inversión por valor SGR de \$ 21 billones, de estos han cumplido requisitos 1.701 por \$ 15 billones y se han aprobado<sup>429</sup> 1.193 proyectos por \$ 10 billones. Cabe señalar que se han efectuado 7.798 verificaciones, en promedio, 3 por proyecto, 1.157 mesas técnicas, como estrategia para apoyar a las entidades con la revisión y subsanación de observaciones de proyectos; además de una retroalimentación de las observaciones de mayor frecuencia en la devolución de proyectos para mejorar su formulación.

Los recursos aprobados en el SGR se han destinado principalmente a financiar proyectos de inversión en los siguientes 10 sectores, los cuales se sintetizan en la tabla 1.

Figura 41. Principales sectores de inversión del SGR. Cifras en miles de millones de pesos.



<sup>[1]</sup> Incluye vivienda rural, vivienda urbana y ordenamiento territorial.

Fuente: Gesproy-SGR 15 de abril de 2018

<sup>428</sup> Decreto Ley 1534 de septiembre de 2017, por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo 4 del 8 de septiembre de 2017.

<sup>429</sup> Según información de proyectos registrada en el SUIFP con estado "Aprobado".

En la tabla 2 se presenta el comportamiento de aprobaciones por tipo de OCAD, tanto en valores como en porcentajes.

Tabla 33. Aprobaciones por tipo de OCAD  
Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de OCAD	Número de proyectos	Valor SGR	Valor total proyecto	Porcentajes		
				Proyectos	Valor SGR	Valor total proyecto
Regional	1.370	11.744	15.053	11 %	39 %	38 %
Municipal	8.162	7.846	8.991	65 %	26 %	23 %
Departamental	2565	7.213	8.518	20 %	24 %	21 %
Ciencia, Tecnología e Innovación	324	2.676	3.229	3 %	9 %	8 %
Nacional – Paz	20	320	332	0 %	1 %	1 %
Cormagdalena	39	277	3.690	0 %	1 %	9 %
Corporaciones	108	127	141	1 %	0 %	0 %
<b>Total general</b>	<b>12.588</b>	<b>30.203</b>	<b>39.954</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Gesproy-SGR, con corte al 15 de abril de 2018.

Del total de los proyectos aprobados con corte a 15 de abril de 2018, 8.907 por \$ 14,8 billones (\$ 12,8 del SGR<sup>430</sup>), que representan el 40 % del total de los recursos aprobados en el SGR, ya fueron entregados y están prestando servicios a la ciudadanía. Por otro lado, se encuentran contratados y en ejecución 2.595 proyectos por \$ 13,2 billones de recursos SGR, lo que representa el 41 % del total de recursos SGR aprobados. Por último, se tienen 1.086 proyectos de inversión por \$ 4,6 billones (\$ 4,3 del SGR) que están en etapa precontractual —sin ejecutor, sin contratar, en proceso de contratación—, que representan el 13,4 % del total de recursos aprobados a la fecha.

Estas inversiones permitirán mejorar la calidad de vida de las personas y la competitividad de los territorios, pues se concretarán en más de 53.000 kilómetros de vías construidos o restaurados, más de 4.900 profesionales formados a nivel de maestría, 763 instituciones educativas construidas, equipadas, dotadas o reconstruidas, 10 millones de personas con acceso a agua potable y mejores condiciones de saneamiento básico, más de 120 mil viviendas construidas o mejoradas, 1.860 sedes recreo deportivas adecuadas, construidas, restauradas o ampliadas y 395 entidades de salud adecuadas, construidas, dotadas o ampliadas.

Adicionalmente, estas inversiones en efecto han aportado al aumento de la competitividad de la economía. De acuerdo con cálculos del Grupo de Estudios Económicos del DNP, desde la implementación de la reforma, las inversiones efectuadas con los recursos del sistema han impactado el crecimiento con un aumento del 0,6 %, lo que representa un aumento del PIB promedio cercano a los \$ 5 billones anuales. Esta contribución

<sup>430</sup> Excluye los recursos por concepto de inflexibilidades como terminados, por valor de \$ 1,6 billones.

ha sido particularmente significativa en el sector de la construcción y de obras civiles donde las inversiones de regalías explican un 9 % promedio anual de su tasa de crecimiento.

Para identificar buenas prácticas en las inversiones de recursos de regalías y resaltar proyectos que hayan tenido especial impacto, se creó el concurso “Regalías Bien Invertidas: Premio a la Excelencia”, una iniciativa liderada por el DNP y la Universidad del Rosario que busca no solo evaluar y reconocer el desempeño de las mejores entidades en la gestión de estos recursos, sino también destacar los proyectos financiados con regalías que promueven la equidad, la innovación, la participación ciudadana, la integración regional, el cierre de brechas y la generación de ingresos sostenibles. Entre de los proyectos premiados están Altpez, investigación de alternativas para el uso de subproductos derivados de la agroindustria piscícola en el Cauca; la construcción de la memoria histórica de las mujeres víctimas del conflicto armado en municipios de Bolívar y la habilitación de circuitos viales subregionales en Antioquia para potenciar la conectividad y accesibilidad el departamento. Estos proyectos son ejemplos de cómo las regalías benefician las diferentes comunidades.

Ahora bien, luego de descontar el total de recursos aprobados para proyectos de inversión, incluido el pago de compromisos adquiridos previo al 31 de diciembre de 2011<sup>431</sup> (\$ 1,6 billones), las entidades territoriales tienen un saldo disponible (con corte a 24 de abril de 2018, tabla 3) para la aprobación de proyectos por \$ 6,9<sup>432</sup> billones.

Tabla 34. Saldos disponibles por tipo de OCAD\*  
Cifras en miles de millones de pesos

TIPO OCAD	Total
OCAD Regional	2.685
OCAD Municipal	2.383
OCAD Paz	787
OCAD Ciencia y Tecnología	709
OCAD Departamental	350
<b>Total</b>	<b>6.915</b>

\* Órgano Colegiado de Administración y Decisión. Fuente: SICODIS 24 de abril de 2018.

Con el fin de dinamizar las economías regionales y hacer más eficientes los procesos de aprobación de proyectos de inversión, durante el segundo semestre de 2017 el Gobierno nacional diseñó una estrategia denominada *plan de choque*. Como resultado, el valor de aprobaciones promedio mensual se incrementó 4,2 veces, al pasar de aprobaciones por \$ 215.000 millones a \$ 898.000 millones, lo cual se tradujo en un récord de aprobaciones, que llegó a los \$ 6,3 billones para el periodo junio - diciembre 2017, logrando nuevas inversiones por \$ 7,28 billones en 2017; así se consolidó como el año de mayores aprobaciones de proyectos desde la creación del SGR.

Otra estrategia para aumentar la eficiencia en la aprobación de recursos se asocia al desarrollo del párrafo 10 del Acto Legislativo 4 de 2017, el cual provee herramientas para promover la eficiencia administrativa, pues se eliminaron los OCAD para 562 entidades con bajas asignaciones y buen desempeño que aprueben proyectos de inversión orientadas a la implementación de una paz estable y duradera.

<sup>431</sup> Denominados inflexibilidades, para efectos de este documento.

<sup>432</sup> Este valor excluye \$ 173.000 millones de proyectos aprobados sin migrar en Gesproy con corte a diciembre de 2015, \$ 214.000 millones de aprobaciones con cargo a vigencias del bienio 2019-2020 y \$ 700.000 millones de proyectos en trámite de registro oficial en el sistema.

### 3.3 Fortalecimiento institucional

En el marco del SGR se han adoptado disposiciones normativas, lineamientos para el funcionamiento del SGR, fortalecimiento de comunidades étnicas, proyectos tipo, asistencia técnica y mecanismos de buen gobierno (sistemas de información), con el fin de mejorar la inversión para la equidad y la competitividad.

#### 3.3.1 Disposiciones normativas

Por medio de las herramientas dispuestas por el SGR, el Gobierno nacional y en particular el DNP, ha impulsado una serie de ajustes normativos que han propendido por la mejora continua del Sistema y coadyuvado a su mejor implementación. En resumen, se han tramitado 2 actos legislativos, 10 leyes<sup>433</sup> y se compiló la normativa en un decreto único de los 36 decretos reglamentarios del SGR.

Uno de los más grandes y oportunos logros fue el trámite y aprobación del Acto Legislativo 4 de 2017, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, mediante el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política, con el objetivo de destinar recursos del SGR a la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, incluida la financiación de proyectos destinados a la reparación de las víctimas.

En desarrollo de tales ajustes, los esfuerzos interinstitucionales han permitido cumplir con la agenda normativa que demanda un desarrollo de la Constitución Política, lo cual da lugar a la puesta en operación de los nuevos recursos de inversión para que las regiones puedan invertir en el posconflicto<sup>434</sup>.

#### 3.3.2 Lineamientos para el funcionamiento del SGR

En 2012, 2013, 2014 y 2016, desde la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora, se organizaron las jornadas electorales para la elección de los representantes ante los OCAD regionales, departamentales y corporaciones autónomas regionales. Para el caso particular de 2014, se organizaron las jornadas de elección con la participación de 789 alcaldes y en 2016, se llevó a cabo la elección simultánea en el marco del Acuerdo 36 de 2016, en la que participaron 959 alcaldes, para escoger sus representantes en periodos anuales correspondientes a los años 2016, 2017, 2018 y 2019. Toda esta labor se desarrolló con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Procuraduría General de la Nación y las secretarías técnicas de los respectivos OCAD.

Además, se han cumplido de 51 sesiones y la suscripción de 47 acuerdos, mediante los cuales la Comisión Rectora ha garantizado el adecuado funcionamiento del SGR. Se han hecho ajustes normativos con el propósito de facilitar a alcaldes y gobernadores la presentación de proyectos, a lo cual se suma la reducción de tiempos a lo largo del proceso: de 7 a 5 días para la emisión de pronunciamientos técnicos, de 15 a 7 días la viabilización del DNP y de 12 meses a 6 meses el cumplimiento de requisitos previos. Se expidió un

<sup>433</sup> Ley 1530 de 2012, Ley 1606 de 2012, Ley 1744 de 2014, el Decreto 2190 de 2016, y las 6 disposiciones para la paz, que se mencionan en la siguiente nota (nota 18).

<sup>434</sup> Decreto Ley 1534 de 2017, por el cual se reglamenta el funcionamiento del OCAD PAZ y la Asignación para la Paz; Decreto Ley 1634 de 2017, por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2017-2018 del SGR; Parágrafo 8.º transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, adicionado mediante el Acto Legislativo 04 de 2017; Decreto Ley 1690 de 2017, por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2017-2018 del Sistema General de Regalías en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, adicionado mediante el Acto Legislativo 04 de 2017; Ley 1997 de 2017, por el cual se adoptan las medidas para el giro e incorporación de los recursos que sobrepasen el cubrimiento del pasivo pensional territorial y lo relativo a las entidades territoriales con nula o baja incidencia del conflicto armado, a los que se refiere el parágrafo 4 del artículo 361 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo; Decreto Ley 413 de 2017, por el cual se definen las reglas de priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la Asignación para la Paz; Decreto Ley 416 de 2017, por el cual se reglamenta el parágrafo 10 transitorio del artículo 361 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 4 de 2017.

Acuerdo Único que compiló 22 acuerdos y estableció lineamientos para el funcionamiento del SGR y se ajustaron los requisitos generales y sectoriales a fin de facilitar la presentación de proyectos de inversión.

### 3.3.3 Fortalecimiento de comunidades étnicas

En desarrollo del convenio suscrito en 2013 con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con el objetivo de fortalecer las capacidades de las autoridades indígenas, Rrom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la gestión del desarrollo de sus territorios, para la formulación de proyectos de inversión susceptibles de financiación a través del SGR, se han obtenido los siguientes resultados.

- 1) Con los pueblos indígenas, se alcanzó una cobertura de formación de 1.534 líderes miembros de 80 pueblos provenientes de 151 municipios en 26 departamentos, cuyo producto es la formulación conjunta con las comunidades de 20 proyectos por un valor de \$ 16.218 millones.
- 2) Con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se ha llegado a capacitar un total de 722 líderes, así se obtuvo el cubrimiento de la totalidad de consejos comunitarios con titulación colectiva (183), además de 123 organizaciones de base afro de 70 municipios en 13 departamentos, con el resultado de 39 proyectos formulados de manera participativa por un valor de \$ 30.078 millones.
- 3) Con el pueblo Rrom o gitano se ha logrado brindar formación a 22 líderes de las 10 *kumpanias* reconocidas a escala nacional, con quienes se formularon 9 proyectos con la comunidad por \$ 2.080 millones. Adicionalmente se han apoyado actividades de socialización y formación con las entidades territoriales y se han identificado las buenas prácticas y las rutas de atención más efectivas.

Desde 2015 se implementó una estrategia de apoyo a los grupos étnicos y las entidades territoriales a través de un grupo especializado encargado de facilitar la formulación y apoyar la gestión de los proyectos de las autoridades étnicas en cada una de las regiones del país. Como resultado, entre 2012-2017 se apoyó en la presentación de 636 proyectos de enfoque diferencial y se brindó asistencia técnica a 428 entidades territoriales.

### 3.3.4 Proyectos tipo

En el marco del Documento CONPES 3856 de 2016<sup>435</sup>, el DNP implementó una estrategia de estandarización de *proyectos tipo* con el propósito de disminuir el tiempo en la formulación de los proyectos, reducir los costos en la fase de preinversión y mejorar la provisión de bienes y servicios en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos.

Como resultado de esta estrategia, actualmente se cuenta con un portafolio de 43 proyectos tipo de 14 sectores, que permiten a las entidades del orden nacional y territorial formular y estructurar proyectos con más rapidez y eficiencia, al igual que unificar estándares mínimos de prestación de servicio, dotación y calidad en todo el territorio nacional.

De acuerdo con la experiencia en implementación de proyectos tipo, su uso ha llegado a generar ahorros en promedio hasta del 43 % del valor de los costos previstos de preinversión y representan una disminución en el tiempo del ciclo de proyectos. La apropiación de los proyectos tipo ha sido bien recibida por las regiones; a 31 de marzo de 2018 se han presentado y aprobado en los OCAD, un total de 190 proyectos que apalancan una inversión aproximada de \$ 205.000 millones.

<sup>435</sup> Estrategia de estandarización de proyectos 2016-2018.

### 3.4 Asistencia técnica

Entre 2012 y 2018, el DNP ha brindado asistencia técnica integral a las 1.143 entidades beneficiarias de recursos del SGR en la formulación, presentación y viabilización de proyectos de inversión, así como en el proceso de ajuste a proyectos de inversión y acompañamiento al funcionamiento de los OCAD y sus secretarías técnicas.

Para ello, desde la creación del Grupo de Coordinación del SGR en 2013 —convertida en Dirección del SGR a partir de 2017—<sup>436</sup>, se han desarrollado estrategias en diferentes frentes de trabajo enfocadas a generar capacidades en las entidades territoriales y comunidades étnicas.

#### 3.4.1 Contacto permanente con alcaldes y gobernadores

Se han generado diferentes espacios de diálogo y discusión con las entidades territoriales, entre los gobernadores, alcaldes, secretarios de Planeación y funcionarios de las entidades territoriales y el DNP, en temas relacionados con la normativa, los procedimientos y el trámite de recursos del SGR.

Parte de esta estrategia son los eventos de ExpoRegalías, con más de 45 jornadas desarrolladas, que entre 2015-2017 contaron con la participación de más de 3.000 asistentes de los 32 departamentos. Adicionalmente, se han desarrollado más de 50 jornadas de socialización de disposiciones normativas en las regiones, en las que han participado más 3.200 asistentes de más 700 entidades: municipios, departamentos, corporaciones autónomas regionales, entidades del orden nacional y otros actores.

#### 3.4.2 Mesas técnicas de revisión de proyectos de inversión

Para fortalecer capacidades técnicas e institucionales de las entidades territoriales, el DNP ha prestado acompañamiento en la formulación de proyectos, la presentación y posterior aprobación en el respectivo OCAD, y en el uso de herramientas como la Metodología General Ajustada (MGA), lo mismo que en el cargue de los proyectos en el Banco de Programas y Proyectos (SUIFP SGR<sup>437</sup>).

Desde 2012, para las 1.143 entidades territoriales beneficiarias de recursos de regalías se logró una cobertura nacional del 100 % en la asistencia técnica brindada, mientras que en aprobación de proyectos se alcanzó una cobertura del 96 %.

#### 3.4.3 Acompañamiento para el funcionamiento de los OCAD

Desde 2015, el DNP ha brindado apoyo en el alistamiento de documentos y cumplimiento de requisitos necesarios para la citación y el desarrollo de las sesiones de los OCAD, los procesos subsiguientes a la aprobación de proyectos —el registro de aprobación en el SUIFP SGR y el diligenciamiento tanto de actas como de acuerdos— y la rendición de cuentas semestral.

De manera particular, para la rendición de cuentas, en el marco de lo dispuesto en el Acuerdo 33 de 2015, el acompañamiento dado por la DSGR se ha reflejado en la rendición de cuentas oportuna de los OCAD, al pasar del 87,8 % en el primer semestre de 2016 al 91,4 % en el segundo semestre; y del 89,7 % en el primer semestre de 2017 al 94,9 % en el segundo semestre.

<sup>436</sup> De acuerdo con numeral 2.4 del Decreto 2189 de 2017.

<sup>437</sup> El Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas - SGR es el Banco de Programas y Proyectos. Este Sistema, constituye la herramienta para el registro y disposición de proyectos de inversión considerados como viables para su financiamiento con cargo a los recursos del Sistema. <https://suifp-sgr.dnp.gov.co>

Asimismo, desde la creación del SGR, desde el DNP se ha apoyado la instalación de 1.019 OCAD municipales, cifras que se presentan en la tabla 4.

Tabla 35. Número de OCAD instalados por año

Tipo OCAD	2015	2016		2017	
		I semestre	II semestre	I semestre	II semestre
Municipales	942	978	997	1003	1019

Fuente: Dirección del SGR, DNP, corte: 31 de diciembre de 2017.

### 3.5 Mecanismos de buen gobierno: sistemas de información

Uno de los componentes transversales que acompaña toda la implementación del SGR comprende los desarrollos tecnológicos y sistemas de información que soportan el ciclo de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR. Esos desarrollos tecnológicos han permitido tener mayor control y generar eficiencias en los procesos de formulación, viabilización y aprobación de proyectos, pues permiten a todos los actores involucrados en el proceso contar con la misma información en tiempo real. Así, se incrementa la transparencia en el manejo de los recursos de regalías.

Los aplicativos desplegados para avanzar en estos propósitos son: SUIFP SGR, Gesproy-SGR<sup>438</sup>, Aplicativo Cuentas<sup>439</sup>, Sistema de Información y Consulta de Distribuciones (SICODIS) SGR<sup>440</sup>, Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR)<sup>441</sup> y MapaRegalías<sup>442</sup>; este último es una herramienta tecnológica georreferenciada, dispuesta por la Comisión Rectora del SGR donde se consolida, por cada beneficiario, toda la información del ciclo de las regalías, desde la producción y la fiscalización, hasta la ejecución y el seguimiento de los proyectos financiados con recursos del SGR.

### 3.6 Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE)

La implementación del SMSCE inició con el reto de consolidar un control administrativo de enfoque preventivo, con capacidad de velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR. Para ello desarrolla procesos de recolección, consolidación, verificación, análisis de la información, imposición de medidas de control y retroalimentación de los resultados de las inversiones ejecutadas, con el fin de velar por su uso eficaz y eficiente. Así mismo, busca generar información y capacidades en los actores del SGR para la toma de decisiones.

<sup>438</sup> Aplicación que permite al ejecutor gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR, a partir de los objetivos, los productos, las metas y los indicadores planteados en su formulación y registrados en el SUIFP-SGR. [www.sgr.gov.co](http://www.sgr.gov.co).

<sup>439</sup> Permite reportar la información de los movimientos y saldos de la cuenta autorizada o registrada para el manejo de recursos del SGR, así como las inversiones financieras de los excedentes de liquidez vigentes y las constituidas en el periodo informado, con los recursos girados por concepto de regalías por asignaciones directas, funcionamiento y asignaciones específicas. Se puede acceder a la aplicación desde la página web del SGR: [www.sgr.gov.co](http://www.sgr.gov.co).

<sup>440</sup> Aplicación que brinda información sobre las distribuciones del SGR e Instrucciones Mensuales de Abono a Cuenta (IAC), por entidad o grupo de entidades, sean ellas departamentos o regiones del SGR.

<sup>441</sup> Sistema de información que soporta los procesos de consolidación, asignación, administración y giro de los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR; la formulación y la presentación del proyecto de presupuesto del SGR ante el Congreso de la República y la elaboración de los estados financieros del SGR.

<sup>442</sup> <http://maparegalias.sgr.gov.co>

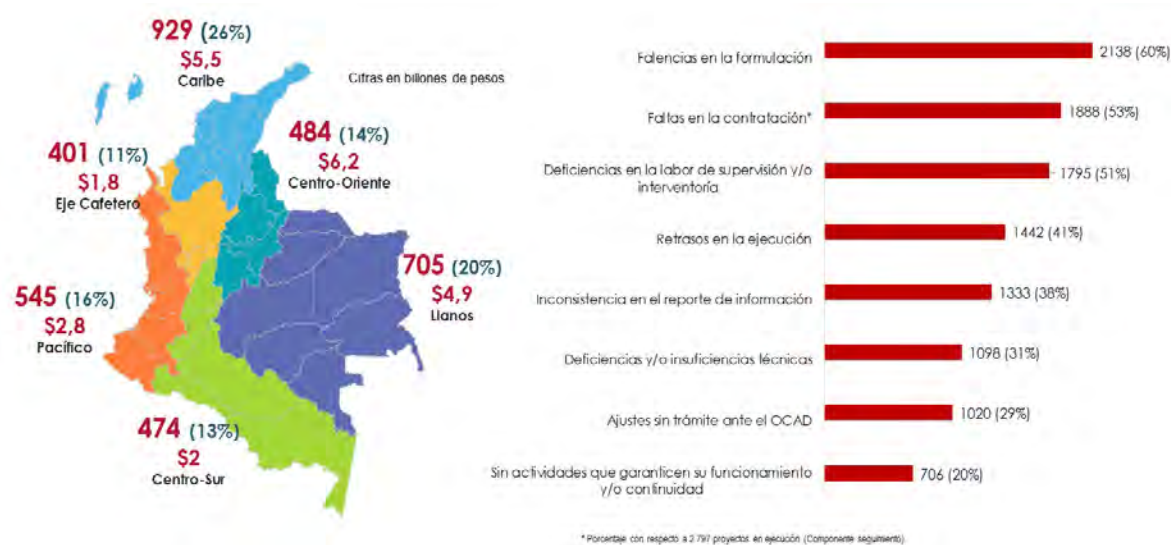


Es importante mencionar que, atendiendo lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley 1530 de 2012, el SMSCE elabora informes trimestrales de resultados por bienio con sus respectivos anexos, así como un informe bienal que se presenta ante el Congreso de la República<sup>443</sup>.

En Monitoreo se desarrollan dos grandes actividades, la primera de ellas se relaciona con los recursos de ahorro y funcionamiento del Sistema donde se observan permanentemente las asignaciones para fiscalización —Ministerio de Minas y Energía (MME), Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Agencia Nacional de Minería (ANM), Servicio Geológico Colombiano (SGC) y Gobernación de Antioquia: \$ 1 billón—, FAE —Banco de la República USD3.670 millones—, Fonpet —MHCP \$ 4,93 billones—, a las liquidaciones de regalías —\$ 37,3 billones— y a los recursos de funcionamiento —\$ 953.000 millones—. La otra actividad se relaciona con los recursos de inversión, donde se han monitoreado 12.588 proyectos<sup>444</sup> aprobados por valor total de \$ 39,9 billones —SGR \$ 30,2 billones— valiéndose de la información registrada por las entidades ejecutoras de proyectos en los sistemas de información Gesproy y Cuentas. Al respecto se generaron 183.369 eventos de alertas preventivas y se brindó asistencia técnica a 1.293 entidades con la atención de más de 30.000 solicitudes.

El seguimiento se aplica de manera selectiva, para verificar que la ejecución de los proyectos del SGR se efectúe en términos de eficiencia, eficacia y calidad, buscando mitigar los riesgos en su ejecución. Para ello han sido visitados 3.538 proyectos ejecutados por 741 entidades que suman \$ 23,4 billones y corresponden al 59 % del valor total de los proyectos aprobados. En la Figura 3 se observa la distribución de visitas por región, así como las principales fallas encontradas. Con las visitas se han logrado mitigar riesgos en 1.168 proyectos por valor de \$ 7,6 billones, mediante el cumplimiento de planes de mejora suscritos por 338 entidades ejecutoras. Así mismo, se han identificado 575 proyectos críticos por valor \$ 5,1 billones (\$ 3,8 billones SGR), de los cuales 123 proyectos, por \$ 1,1 billones, superaron ese estado debido al acompañamiento del DNP; sin embargo, los restantes 452 proyectos por \$ 4 billones continúan en estado de criticidad.

Figura 42. Visitas a proyectos



Fuente: DNP - DVR. Con corte a 31 de marzo de 2018

<sup>443</sup> [www.sgr.gov.co/SMSCE/InformestrimestralesSMSCE.aspx](http://www.sgr.gov.co/SMSCE/InformestrimestralesSMSCE.aspx)

<sup>444</sup> La cifra no incluye inflexibilidades por \$ 1,57 billones, sin embargo, se realiza la misma labor sobre estos recursos.

Adicionalmente se introdujo una estrategia de visualización de proyectos con drones. Con la ayuda de estas tecnologías, a la fecha se han monitoreado 680 proyectos por \$ 7,6 billones (SGR \$ 5,5 billones); estos videos se encuentran disponibles<sup>445</sup> en MapaRegalías<sup>446</sup>.

De otra parte, se diseñó e implementó una metodología de evaluación ejecutiva de resultados<sup>447</sup>, con el propósito de analizar y valorar si cumplieron con los objetivos, las metas, los productos, los resultados y los beneficios esperados, en términos de eficiencia, eficacia, calidad y sostenibilidad. Con base en esta metodología se evaluaron 203 proyectos por \$ 567.000 millones en 5 sectores de inversión —agua potable y saneamiento básico, transporte, educación, vivienda y agricultura—: que arrojaron, en promedio, el 80 % de grado de satisfacción con las inversiones entregadas según los beneficiarios encuestados.

Así mismo, el DNP a través de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP), ha llevado a cabo o contratado 4 evaluaciones a fin de evaluar el impacto del SGR como política pública<sup>448</sup>. También se evalúan los proyectos o agrupación de proyectos definidos en la Agenda de Evaluaciones del Sistema Nacional de Gestión y Resultados (Sinergia)<sup>449</sup>.

En lo relacionado con control social y participación ciudadana, se han cumplido importantes esfuerzos en términos de vincular a la ciudadanía en los procesos de seguimiento y control a las inversiones a través de instrumentos como las auditorías visibles, que se han aplicado a 270 proyectos SGR por \$ 4,9 billones; se dirigieron 450 jornadas de capacitación con participación de 14.645 asistentes en 32 departamentos; y se realizó la identificación y caracterización de ciudadanos y organizaciones, con 5.380 actores sociales identificados —1.383 registrados en la web del SGR, 1.618 registrados como Grupos Auditores Ciudadanos y 2.379 registrados como actores ejecutores en los ejercicios de control social liderados por el DNP—, y 1.363 organizaciones sociales identificadas.

Para facilitar y profundizar aún más el compromiso ciudadano, se diseñó un modelo para incorporar la participación de los ciudadanos en todo el ciclo del proyecto, adelantar procesos de formación en comunidades locales para mejorar la gestión pública, favorecer el trabajo articulado entre ciudadanía y la Administración pública y, a la vez, promover el uso de herramientas TIC para la participación ciudadana, por ello está en desarrollo la aplicación móvil (app) *ciudadanos visibles*.

El componente de control está encargado de la adopción de medidas preventivas, así como de las correctivas y sancionatorias, tendientes a prevenir o corregir el uso inadecuado, ineficiente e ineficaz o sin el cumplimiento de requisitos legales, dando previa garantía al debido proceso en cada caso. Además, prepara reportes a los órganos de control y a la Fiscalía General de la Nación, cuando se detectan presuntas

<sup>445</sup> También pueden ser consultados en la página web del SGR y Youtube.

<sup>446</sup> Es una herramienta para la gestión transparente de la actividad minero energética, desde la explotación de los recursos naturales, hasta la financiación y ejecución de los proyectos de inversión que benefician a todos los colombianos. Puede consultarse en la siguiente dirección <http://maparegalias.sgr.gov.co>.

<sup>447</sup> Resolución 1452 de 2017.

<sup>448</sup> Una evaluación institucional y de procesos del SGR, una línea de base para la evaluación de impacto del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, adelantadas por Fedesarrollo, una línea de base para la evaluación de impacto de los Fondos Regionales del SGR (FCR, FDR), que adelantó la Unión temporal UT Economía-SEI y una evaluación de impacto del Sistema General de Regalías elaborada en conjunto por el DNP y la Universidad del Rosario. Las versiones definitivas de estas evaluaciones pueden descargarse en la página web del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) del DNP <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin>.

<sup>449</sup> Durante 2017 se ejecutaron las siguientes evaluaciones, Evaluación de impacto de las cohortes 2012 y 2013 del Programa Transfórmate Tú Mujer, Evaluación económica de los proyectos de construcción y mejoramiento de plazas de mercado financiados por el SGR, Evaluación económica de los proyectos de construcción y dotación de escenarios deportivos financiados por el SGR, Evaluación económica de los proyectos emblemáticos del Sistema General de Regalías seleccionados por el DNP. Para más información, puede consultarse la sección Repositorio de Evaluaciones donde encuentran los documentos de las evaluaciones de política pública llevadas a cabo por el DNP, exactamente en el siguiente vínculo: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin>.

irregularidades. Desde el año 2012<sup>450</sup> y hasta el 30 de abril de 2018, se han iniciado 2.103 procedimientos correctivos y sancionatorios de los cuales 900 se encuentran vigentes; 6.654 procedimientos preventivos de los cuales 4.577 fueron archivados; se impusieron 1.604 medidas de suspensión preventiva de giros y actualmente están vigentes 284. Finalmente, se presentaron 4.437 reportes que involucran 4.775 presuntas irregularidades en 1325 entidades<sup>451</sup>.

Por último, se destaca la creación del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR), una herramienta diseñada para medir y valorar la gestión de las entidades ejecutoras de proyectos financiados con recursos del SGR. El IGPR se calcula cada trimestre con base en la información reportada en los aplicativos por las entidades ejecutoras de proyectos de inversión del SGR, teniendo en cuenta criterios de transparencia, eficacia, eficiencia y medidas de control. A este índice se suma que el DNP está en el proceso de implementación de una herramienta que permite determinar el nivel logrado de desempeño de los proyectos de inversión utilizando la metodología de valor ganado.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Inversión eficiente

El SGR ha tenido progresos importantes desde su reforma, fortaleciendo las condiciones para una inversión pública efectiva. Sin embargo, para el próximo gobierno será importante desarrollar estrategias y mecanismos que faciliten la asociación entre las entidades territoriales para la presentación y ejecución de proyectos de inversión de impacto regional y garantizar la inembargabilidad de los recursos del SGR al adoptar el pago a beneficiario final en todas las fuentes de inversión del SGR: FCR del 40 % y asignaciones directas.

Asimismo, será importante:

- Implementar estrategias que permitan garantizar recursos para sostener costos de mantenimiento y de dotaciones; es decir, definir el esquema de administración.
- Incrementar el uso de recursos de proyectos de enfoque diferencial y, con ello, el cumplimiento de las obligaciones mínimas establecidas en la Ley 1530 de 2012.
- Optimizar el uso de los proyectos tipo, así como seguimiento y evaluación a los proyectos hoy estandarizados.

### 4.2 Funcionamiento del SGR

La transformación en los procesos asociados a la deliberación sobre proyectos de inversión mediante la implementación del principio de buen gobierno (OCAD), el modelo de control preventivo a las inversiones de regalías y el seguimiento a proyectos de inversión ha conducido a mejorar la planeación de la inversión. En tal sentido, es importante mejorar los mecanismos y medios para proporcionar y facilitar el acceso a la información, para lo cual se sugiere el desarrollo de las siguientes actividades:

- Promover la interoperabilidad de los sistemas de información del SGR en todo el ciclo de las regalías.
- Potenciar el uso de la plataforma integral del SGR, de manera que se fortalezca la información relacionada con los procesos de gestión de los OCAD, y otros procesos inherentes al funcionamiento de los OCAD.

<sup>450</sup> Competencia adquirida mediante la Resolución 340 de 2013.

<sup>451</sup> 32 departamentos, 824 municipios, 80 OCAD, 254 secretarías técnicas de OCAD y 111 establecimientos públicos.

- Fortalecer los comités consultivos a través de una participación más activa en la formulación y participación ciudadana en el ciclo de la inversión, de manera especial con la construcción de los anexos indicativos para la elaboración de los presupuestos del SGR y la emisión de conceptos de oportunidad y conveniencia sobre los proyectos de inversión susceptibles de financiación con recursos del SGR.
- Evaluar y aplicar medidas de mejora para el uso de los recursos de funcionamiento para las entidades beneficiarias, principalmente para las secretarías de Planeación y las técnicas de los OCAD.

### 4.3 Control y vigilancia

Con respecto a la función ejercida por el DNP, es importante dar continuidad a la generación de capacidades y empoderamiento de los diferentes actores del SGR, en particular con la mejora de los indicadores utilizados para determinar el desempeño de los ejecutores de recursos, quienes, si se destacan, podrán efectuar aprobaciones de inversiones que propendan por la construcción de paz. Ha habido adelantos en la implementación de estándares internacionales<sup>452</sup>, a fin no solo de fortalecer la labor preventiva de control, sino también la planeación de ejecución de las inversiones y el ejercicio de autocontrol.

Es un reto continuar con la medición de proyectos bajo los estándares mencionados, en particular Medición de Desempeño de Proyectos (MDP), herramienta que permite medir el desempeño mediante una perspectiva de riesgos que da la medición de 24 indicadores. De igual manera, en lo relacionado con el control social, el modelo de participación ciudadana es un instrumento fundamental que requiere ser apropiado por la sociedad civil y, en consecuencia, conviene trabajar para propender por su inclusión en la totalidad de los recursos públicos. De igual manera, se sugiere dar continuidad al trabajo articulado no solo con la Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República para la identificación temprana de alertas, también a los esquemas de cooperación definidos con los órganos de control y la Fiscalía General de la Nación.

### 4.4 Normativa

Se requiere, de una parte, desarrollar los ajustes que recomiende el estudio que actualmente está ejecutando el DNP sobre la evaluación de los impactos causados con el actual Sistema General de Regalías<sup>453</sup> en las regiones productoras de hidrocarburos y minerales; y de otra, definir las reglas de juego para las operaciones de crédito público con cargo a los recursos del SGR.

### 4.5 Ajustes para incrementar los recursos de regalías

En el marco de la política pública del SGR<sup>454</sup>, se considera fundamental continuar fortaleciendo al Sistema, a través de los siguientes ejercicios:

- El seguimiento al levantamiento de cartografía geológica y de información para el conocimiento potencial de los recursos del subsuelo.
- Formulación de proyectos que promuevan la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el sector minero energético.

<sup>452</sup> Reconocidos por el PMI institute, Prince2 y consignados en la norma técnica ANSI 21500.

<sup>453</sup> Como resultado del estudio debe presentarse una nueva propuesta que garantice a las zonas productoras la asignación justa de regalías directas que hagan viable a regiones y a la industria minero energética.

<sup>454</sup> Anexo 1 del Acuerdo 45 de 2017.

## 5 Referencias

- Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. (14 de noviembre de 2017). Acuerdo 45 de 2017, por medio del cual se expide el Acuerdo Único del Sistema General de Regalías (SGR), y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial 50.417 [14 de noviembre de 2017]. Recuperado de [file:///C:/Users/caelv/Downloads/CRSGR %20Acuerdo %2045 %20de %202017 %20\(Acuerdo %20 %C3 %9Anico %20del %20Sistema %20General %20de %20Regal %C3 %ADas\).pdf](file:///C:/Users/caelv/Downloads/CRSGR%20Acuerdo%2045%20de%202017%20(Acuerdo%20%C3%9Anico%20del%20Sistema%20General%20de%20Regal%C3%ADas).pdf)
- Congreso de la República. (18 de julio de 2011). Acto Legislativo 5 d de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones. Bogotá: Diario Oficial 48.134 [18 de julio de 2011]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43391>
- Congreso de la República de Colombia. (17 de mayo de 2012). Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Bogotá, D.C. Congreso de la República de Colombia. Bogotá: Diario Oficial 48.433 [17 de mayo de 2012]. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.mostrar\\_norma?p\\_tipo=01&p\\_numero=1530&p\\_fecha=17/05/2012&p\\_consec=1313986](http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.mostrar_norma?p_tipo=01&p_numero=1530&p_fecha=17/05/2012&p_consec=1313986)
- Congreso de la República de Colombia. (21 de diciembre de 2012). Ley 1606 del de 2012, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014. Bogotá: Diario Oficial 48.651 [21 de diciembre de 2012]. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.mostrar\\_norma?p\\_tipo=01&p\\_numero=1606&p\\_fecha=21/12/2012&p\\_consec=1318545](http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.mostrar_norma?p_tipo=01&p_numero=1606&p_fecha=21/12/2012&p_consec=1318545)
- Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 2014). Ley 1744 del de 2014, por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016. Bogotá: Diario Oficial 49.376 [26 de diciembre de 2014]. Recuperado de [file:///C:/Users/caelv/Downloads/Ley %201744 %20de %202014 %20\(Presupuesto %20del %20Sistema %20General %20de %20Regal %C3 %ADas %202015-2016\).pdf](file:///C:/Users/caelv/Downloads/Ley%201744%20de%202014%20(Presupuesto%20del%20Sistema%20General%20de%20Regal%C3%ADas%202015-2016).pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (9 de junio de 2015). Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Bogotá: Diario Oficial 49.538 [9 de junio de 2015]. Recuperado de [file:///C:/Users/caelv/Downloads/Ley %201753 %20de %202015 %20\(Se %20expide %20el %20Plan %20Nacional %20de %20Desarrollo %202014-2018\).pdf](file:///C:/Users/caelv/Downloads/Ley%201753%20de%202015%20(Se%20expide%20el%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018).pdf)
- Congreso de la República. (8 de septiembre de 2017). Acto Legislativo 4 de 2017, por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia. Bogotá: Diario Oficial 50.350 [8 de septiembre de 2017]. Recuperado de <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71196>
- Hernández, A. y Herrera, F. (septiembre de 2015). *Evaluación del Sistema General de Regalías*. Cuadernos PNUD, septiembre, 2015.
- Lora, E. (2008). *Técnicas de medición económica. Metodología y aplicaciones en Colombia* (4.a ed.) Bogotá: Alfaomega Colombiana S. A.
- Presidencia de la República. (30 de diciembre de 2011). Decreto 4950 del de 2011, por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012. Bogotá: Diario Oficial 48.298 [30 de diciembre de 2011]. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_4950\\_2011.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4950_2011.htm)

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082 del de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional. Bogotá: Diario Oficial de 49.523 [26 de mayo de 2015]. Recuperado de <http://contratacionestatal.blogspot.com/2015/08/decreto-unico-reglamentario-1082-de.html>

Presidencia de la República. (28 de diciembre de 2016). Decreto 2190 del 2016, por el cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2017 al 31 diciembre de 2018. Bogotá: Diario Oficial 50.100 [28 de diciembre de 2016]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70117>

Presidencia de la República. (15 de septiembre de 2017). Decreto Ley 1534 de 2017, por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) Paz y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo N.º. 04 del 8 de septiembre de 2017. Bogotá: Diario Oficial 50.357 [15 de septiembre de 2017]. Recuperado de [file:///C:/Users/caelv/Downloads/Decreto %201534 %20de %202017 %20\(Reglamenta %20el %20funcionamiento %20del %20OCAD-PAZ\).pdf](file:///C:/Users/caelv/Downloads/Decreto%201534%20de%202017%20(Reglamenta%20el%20funcionamiento%20del%20OCAD-PAZ).pdf)

SGR - SICODIS (Sistema General de Regalías - Sistema de Información y Consulta de Distribuciones). *Instrucciones mensuales de abono a cuenta, por entidad o grupo de entidades* (departamentos o regiones). Recuperado de [https://www.sgr.gov.co/ Distribuci %C3 %B3n/ConsultadeDistribucionesSGR.aspx](https://www.sgr.gov.co/Distribuci%C3%B3n/ConsultadeDistribucionesSGR.aspx)

SMSCE (Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación). *Gesproy*. Recuperado de [https://www.sgr.gov.co/SMSCE/CargueyReportedelInformaci %C3 %B3n/ MaterialcomplementarioGesproy.aspx](https://www.sgr.gov.co/SMSCE/CargueyReportedelInformaci%C3%B3n/MaterialcomplementarioGesproy.aspx)

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PÚBLICO

### Capítulo 18

# Innovación pública: hacia un Estado más efectivo y cercano al ciudadano

## Resumen ejecutivo

En los últimos ocho años, el gobierno de Colombia implementó el concepto de innovación en el ámbito público. Con ello, el país se sumó a una tendencia global de discusión y acción alrededor de la innovación pública, y se posicionó como un referente latinoamericano. A partir de su interacción con la comunidad internacional y nacional sobre innovación en el sector público, y con base en los aprendizajes obtenidos en la ejecución de proyectos piloto, el Equipo de Innovación Pública (EiP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) construyó un marco conceptual que identifica en la experimentación el concepto clave para aterrizar la innovación en la práctica. Entre los proyectos piloto ejecutados en coordinación con varias entidades se destacan dos: uno que exploró el potencial de mensajes SMS para fortalecer el control ciudadano en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), y otro que se centró en los transportadores informales de carga para encontrar nuevas respuestas a la problemática de la calidad del aire urbano.

Además, el interés en la innovación pública se ha expresado con particular contundencia en el ámbito de la oferta de servicios del Estado. Si bien en 2009 no existía una agenda definida ni una institución que la impulsara, entre 2010 y 2018, con la puesta en marcha del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del DNP, la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano experimentó grandes avances, cuya contribución a la eficiencia y transparencia gubernamental fue determinante. Inicialmente se interpretaba al ciudadano como un cliente, pero hoy la concepción es más amplia e incluyente, al ubicarlo en el centro de la estrategia y enfocarse en la garantía de acceso a derechos y cumplimiento de deberes. Esto se logró gracias al desarrollo de herramientas orientadas a la sofisticación del servicio, y al diseño e implementación de intervenciones exitosas, como las ferias nacionales de servicio al ciudadano (FNSC) y los centros integrados de servicio (CIS). Gracias a los esfuerzos realizados por todas las entidades implementadoras (DAFP, MinTIC, CCE y DNP), los indicadores de percepción ciudadana



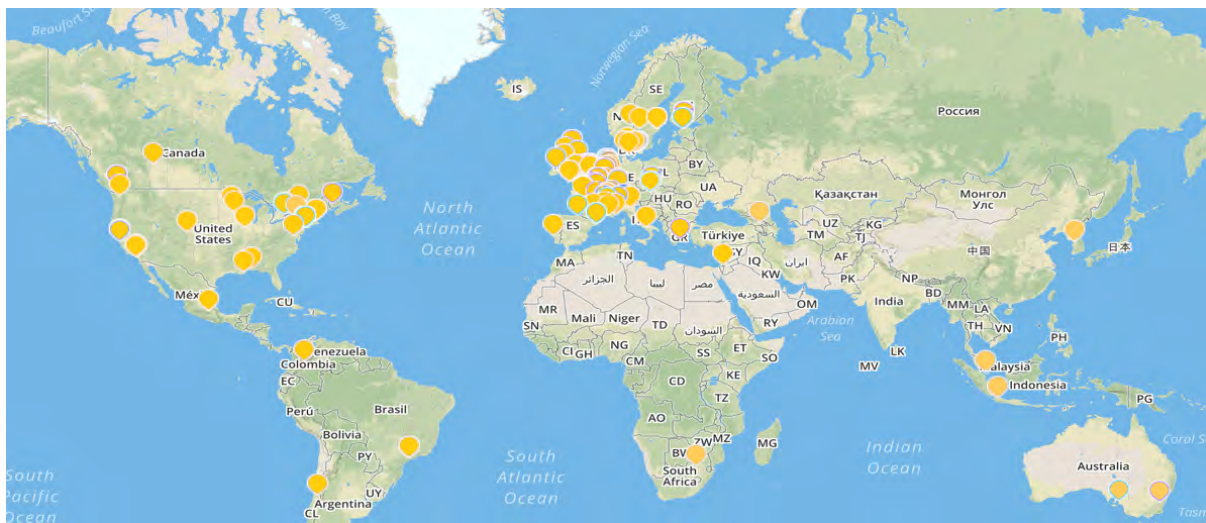
han mejorado notablemente, aunque persisten retos que requieren la actualización de la política. El desafío consiste en continuar la senda de transformación institucional, uso de las TIC y vinculación del ciudadano en el diseño de la oferta gubernamental de trámites, bienes y servicios, tarea que demanda actuaciones coordinadas y la apropiación de la innovación pública como perspectiva esencial para alcanzar las transformaciones deseadas. El mayor reto a futuro será adoptar una estrategia transversal de innovación pública que se enfoque no solo en promover el uso efectivo de aproximaciones para la innovación, sino, fundamentalmente, en la construcción de una cultura organizacional y una mentalidad en los servidores públicos compatible con la experimentación.

**Palabras clave:** Innovación pública, experimentación, servicio al ciudadano, oferta pública.

# 1 Introducción

El concepto de *innovación* se ha desarrollado con mucha más profundidad en los sectores productivos. Por ejemplo, las directrices del “Manual de Oslo”, referencia clásica para el diseño de políticas públicas sobre innovación, versan solo sobre las innovaciones en el sector empresarial (OCDE, 2005). Sin embargo, en la última década, la exploración de la innovación en el ámbito público se ha convertido en una tendencia global. Esta parte de reconocer la necesidad de experimentar con nuevas aproximaciones para (1) desarrollar respuestas más efectivas y eficientes a problemas públicos complejos, y (2) construir una oferta de servicios que redunde en mayor satisfacción y confianza ciudadana. En este contexto, la interpretación de la innovación pública como una aproximación *transversal* a los esfuerzos de política pública ha ganado fuerza en el discurso de organizaciones internacionales (por ejemplo, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE, 2015, 2017]) y en la creación de unidades intersectoriales dedicadas a la innovación (Figura 1).

Figura 1. Tendencia global en innovación pública



Fuente: Nesta/Design for Europe (2018).

Nota: Alrededor de 130 iniciativas mapeadas que combinan disciplinas en procesos estructurados de innovación.

En los últimos ocho años, Colombia se ha inscrito en esta conversación como un nuevo referente regional, por su participación en escenarios como Estados de Cambio (*States of Change*)<sup>455</sup> y la conferencia OCDE “Innovación en Gobierno: La Nueva Normalidad” (2017); también, por la puesta en marcha de una política de servicio al ciudadano centrada en innovaciones para la optimización de los servicios ofrecidos por el Estado y una mayor satisfacción ciudadana.

En los escenarios globales, se ha hecho énfasis en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), donde la innovación pública es un *medio de implementación* para alcanzar las metas trazadas. Esto se debe, por un lado, a la complejidad propia de los ODS, que obliga a explorar nuevas aproximaciones; por otro lado, al hecho de que los ciudadanos deben entenderse como actores centrales para diseñar respuestas adecuadas a cada contexto (PNUD, 2017). Además, se ha insistido en la pertinencia de conectar los esfuerzos en innovación pública con la gestión del conocimiento, puesto que iniciativas concretas de innovación conducen a nuevo conocimiento.

En materia de innovación en los servicios que el Estado presta a la ciudadanía, Colombia avanzó en el diseño y la consolidación de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano (CONPES 3785 de 2013), liderada por el DNP, basada en el modelo de gestión pública de buen gobierno centrado en el ciudadano, que fortalece la capacidad del Estado para ofrecer mejores servicios, al desplazar el concepto de *cliente* del modelo de la *nueva gestión pública* implementado en el país antes de 2010, y promover el de *ciudadano*, que conlleva la garantía de acceso a derechos.

La implementación de esta política ha mejorado la productividad pública con avances significativos en cobertura, uso de TIC, racionalización de trámites, optimización de procesos, reducción de costos y tiempos de atención, y servidores públicos comprometidos con un buen servicio. Estos avances en la eficiencia del quehacer público disminuyen las barreras de acceso a la oferta pública, estimulan la inversión privada, reducen los costos de transacción y aumentan la confianza en el Estado, lo que se traduce en mayor crecimiento y desarrollo económico (Micklethwait & Wooldridge, 2014).

En adelante, este documento se divide así: la segunda sección presenta el diagnóstico de las políticas públicas sobre innovación pública y servicio al ciudadano existentes en 2009; la tercera contiene los logros alcanzados entre 2010 y 2018; y la cuarta expone los retos futuros y las reformas normativas requeridas.

## 2 Diagnóstico

En 2009, los esfuerzos de política pública en innovación se enfocaban en los sectores orientados al mercado. Para entonces, aunque podían reconocerse iniciativas desde el Gobierno orientadas a explorar nuevas aproximaciones en la generación de valor público o social, no se había construido un lenguaje compartido sobre esta temática más allá del contexto empresarial. Así mismo, no existía una atención explícita a las condiciones y capacidades requeridas para la innovación en el sector público.

En particular, los esfuerzos en la eficiencia del sector público en Colombia estaban orientados a la reestructuración de la contratación estatal y la administración. El país no contaba con una política de servicio al ciudadano, ni con la institucionalidad que permitiera estructurar y liderar este tema. Solo hasta 2009 se creó el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano (SNSC)<sup>456</sup>, conformado por 120 entidades del orden nacional, y una Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano, en cabeza del recién creado Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) del DNP.

<sup>455</sup> States of Change es una comunidad de práctica que reúne a los equipos más destacados en innovación pública a escala mundial.

<sup>456</sup> El SNSC se creó por medio del Decreto 2623 de 2009.

En 2009 existía un *modelo de gestión de servicio* básico enfocado al tratamiento de peticiones, coordinación interinstitucional y simplificación de trámites (PRAP, 2010). Como parte de la estrategia de racionalización y virtualización de trámites y procedimientos administrativos<sup>457</sup>, a cargo del Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP) y el Programa Gobierno en Línea (GEL) del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), se documentaron y publicaron 2.462 trámites en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), y se pusieron en línea 541 trámites y servicios en el Portal del Estado Colombiano.

En cuanto a los procesos contractuales, con la creación del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP)<sup>458</sup>, a 2009 se encontraban registrados datos sobre 98.530 procesos contractuales de 2.289 entidades, aunque el Sistema aún presentaba dificultades tecnológicas y de calidad de la información, las cuales restringieron su potencial en términos de mejora de precios y reducción de transacciones.

Adicionalmente, los ciudadanos enfrentaban barreras de acceso a la oferta de los servicios del Estado a causa del conflicto armado y la débil presencia institucional en los territorios. Solo el 49 % de la población se declaraba satisfecha con los servicios del Estado; el 37 %, con la oportunidad en la prestación del servicio, y el 48 %, con la empatía de los servidores públicos (DNP, 2010). Así mismo, existía una baja utilización de los medios electrónicos, pues el 87 % prefería el canal presencial para interactuar con el Estado (DANE, 2011). Pese a la preferencia por este canal, existía una escasa presencia de las entidades nacionales a escala territorial. En 2011, en promedio, 101 entidades nacionales tenían presencia en tan solo el 34 % de los departamentos del país.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

#### 3.1 Avances para una aproximación estructurada a la innovación pública

Por primera vez en Colombia se incluyó la *innovación social* como un concepto importante en el PND 2010-2014, en el que se definió como un “proceso de diseño e implementación de ideas y proyectos que dan solución a problemas sociales, culturales, económicos o de medio ambiente, y que se caracterizan por ser más efectivos, eficientes y sostenibles que las soluciones existentes”.

Así, entre 2012 y 2014, con el liderazgo de cuatro entidades del gobierno nacional (DNP, Colciencias, Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA] y Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema [ANSPE]), se emprendió la construcción colaborativa de un documento de política sobre innovación social, reconociendo la necesidad de articular las iniciativas de gobierno que empezaban a relacionarse con este concepto y de brindar lineamientos para una visión de largo plazo. Con dicho fin, se diseñó e implementó un proceso participativo con actores gubernamentales nacionales y territoriales, organizaciones de la sociedad civil y académicos, que incluyó la creación de seis *nodos regionales de innovación social* y una plataforma de participación digital. Este proceso permitió delinear una primera definición de “innovación social” para Colombia y trazar los principales elementos de una visión de política pública: 1. promover la cooperación intersectorial para la innovación social; 2. desarrollar entornos territoriales favorables para la innovación social; 3. fomentar dinámicas culturales relacionadas con la innovación social; 4. desarrollar servicios de soporte públicos y privados; y 5. fortalecer la gestión de conocimiento (Caicedo & Frias, 2016).

En 2015, paralelo al proceso de construcción de una política de innovación social, el DNP creó el *Equipo de Innovación Social en la Gestión Pública*, con el mandato inicial de explorar la aplicación de aproximaciones y herramientas derivadas de este ámbito en procesos de gestión y proyectos liderados por

<sup>457</sup> La política de racionalización de trámites se consolidó con la Ley 962 de 2005. Ese mismo año se creó el SUIT.

<sup>458</sup> El SECOP se creó mediante la Ley 1150 de 2007.

entidades públicas. Poco después este se transformó en el *Equipo de Innovación Pública* (EiP), principalmente porque se identificó que la primera audiencia estratégica de esta iniciativa son servidores públicos que pueden impulsar o adelantar iniciativas de innovación desde sus entidades. El EiP apostó por promover el diálogo alrededor de una visión sobre innovación pública antes de entrar al ámbito más general de la innovación social, que resulta más exigente en términos conceptuales y prácticos. La primera versión del propósito, la oferta y la aproximación metodológica del EiP se recogieron en el documento multimedia “El Equipo de Innovación Pública del DNP: Una primera aproximación a su propósito, oferta y apuesta metodológica” (DNP, 2016a).

En 2017, el DNP suscribió un convenio de cooperación con el Fondo Newton-Caldas<sup>459</sup>, con el objetivo de fortalecer las capacidades de innovación del sector público colombiano, por medio del EiP. En el marco de este convenio se involucró a Nesta, organización británica líder en la innovación, para acompañar al EiP en el fortalecimiento de su rol y modelo operacional, formular recomendaciones específicas de política pública en innovación pública y co-crear una caja de herramientas para impulsarla en el país.

Con el acompañamiento de Nesta, el EiP consolidó un marco conceptual para la innovación pública que ubica la experimentación como concepto clave que permite aterrizar la innovación en la práctica. La experimentación se interpreta como un proceso estructurado que se ejecuta no de manera aislada, sino como un continuo en el cual se exploran, ensayan y validan hipótesis. Así, el EiP se reorientó a inspirar, acompañar y apoyar a los servidores públicos en el uso estratégico y sistemático de la experimentación para resolver problemas públicos de maneras más efectivas y eficientes.

El PND 2014-2018 indicó que la provisión adecuada de soluciones innovadoras presupone fomentar una cultura de la innovación en la administración pública. Para responder a este llamado, el EiP adelantó diversos proyectos para explorar y promover la innovación desde una perspectiva de cultura organizacional, entre los cuales se destacaron los siguientes:

- *Primer modelo para la evaluación y seguimiento de la gestión de equipos de innovación en el sector público* (2015): este modelo, desarrollado en cooperación con el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT), es el primero de su tipo en el panorama internacional. Provee una base conceptual y una herramienta cualitativa tipo cuestionario para evaluar la gestión de equipos de innovación pública. Fue co-creado con el Centro de Innovación Pública Digital de MinTIC y el entonces Centro de Innovación Social (CIS) de ANSPE.
- *Proyecto “Protón: Cultura de innovación en DNP”* (2015-2016): se construyó un primer modelo de cultura de innovación para entidades públicas, que se tradujo en un índice alimentado por herramientas cuantitativas y cualitativas de medición. Este modelo sirvió de base para un proyecto colaborativo con el equipo de innovación estratégica (INNES) del Centro de Innovación Pública Digital de MinTIC, el cual puede fortalecerse en el corto plazo para generar un modelo de cultura de innovación más robusto, centrado en la experimentación, con un índice que pueda replicarse en otras entidades.
- *Sala de innovación pública en Héroes Fest* (2016): este festival liderado por iNNpulsa convocó a más de 5.000 participantes, entre emprendedores, servidores públicos, empresarios y estudiantes, y contó con una sala específicamente dedicada a innovación pública y social liderada por el EiP, documentada en formato multimedia (DNP, 2016d).

<sup>459</sup> Representado por el British Council.

- *Primera versión de una “Caja de herramientas para la innovación pública”*: construida con el apoyo de Nesta, se enfoca en describir principios para construir una mentalidad de experimentación en el sector público y responder a los mitos que existen alrededor. Los principios se enlazan con herramientas y metodologías específicas para actividades de experimentación en el ámbito público.

Además de las iniciativas relacionadas con cultura de innovación, el foco del trabajo del EiP ha consistido en habilitar y acompañar proyectos piloto de innovación pública, con el objetivo de recabar evidencias y aprendizajes para la gestión de la experimentación en el sector público. Entre estos, cabe destacar:

- *Aplicación de ciencias comportamentales para la lucha anticorrupción en el marco del Programa de Alimentación Escolar (PAE) (2016-2018)*: este proyecto se adelantó con el acompañamiento del Behavioural Insights Team (BIT), con financiación de cooperación británica. Fue co-liderado por el DNP, la Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República, el Ministerio de Educación y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con apoyo de Urna de Cristal (MinTIC). Fue motivado por las denuncias sobre malos manejos en el PAE, que adquirieron amplia visibilidad desde 2015. Una investigación de campo reveló que los padres y madres de familia no están bien informados sobre el PAE y los mecanismos de participación disponibles, y que para las instituciones educativas resulta muy difícil monitorear las entregas de alimentos. Por ello, el objetivo principal del proyecto fue fomentar un mayor involucramiento de los padres y madres de familia en el seguimiento del PAE, por medio de nuevos canales de comunicación (SMS de doble vía) y auditorías inteligentes. La implementación se dividió en una fase de aprendizaje y una fase a escala, cuyos resultados fueron evaluados mediante una prueba controlada aleatorizada (RCT, por sus siglas del inglés). Aunque la RCT no reveló resultados estadísticamente significativos para la intervención, el proyecto es importante por el aprendizaje acumulado; por ejemplo, una comprensión más detallada de los factores que influyen el comportamiento de los operadores del programa y de las variables que determinan la participación local en actividades de seguimiento y control, así como la construcción de un manual para el uso de SMS de doble vía desde entidades del gobierno.
- *Proyecto “Erradicación de humos contaminantes” (2016-en curso)*: es co-liderado por el DNP y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Su objetivo es contribuir a reducir la emisión de gases contaminantes, por medio de nuevas aproximaciones que involucren activamente a los ciudadanos y vayan más allá de la aproximación punitiva tradicional. Las intervenciones se focalizaron en el territorio del Valle de Aburrá y en la población de transportadores informales de carga. La propuesta está orientada a transformar los sistemas de negocio del transporte de carga, mediante una estrategia de generación de emprendimientos que integren la gestión mecánica, logística y comercial de los transportadores, con el fin de crear incentivos para la reducción de emisiones. Como producto de esta colaboración, se estructuró un proyecto que puede ser implementado en entidades territoriales y que actualmente está en consideración del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA).

Adicionalmente, otras políticas e iniciativas adelantadas desde el Gobierno nacional han incorporado parámetros de innovación:

- *Modelo integrado de planeación y gestión (MIPG) – Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)*: integra los anteriores sistemas de gestión de calidad y de desarrollo administrativo con el sistema de control interno, y propende por una gestión pública que genere resultados con valores, satisfacción y confianza, reconociendo la importancia de la innovación para desarrollar soluciones más efectivas y eficientes.



- *Centro de Innovación Pública Digital* – MinTIC<sup>460</sup>: tiene como objetivo fortalecer la capacidad de innovación en las entidades públicas mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Su oferta de actividades y servicios se presenta en detalle en su portal web (MinTIC/UNDESA/PNUD, 2018).
- *Grupo de Innovación Social* – Prosperidad Social: como parte de la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social, se enfoca en promover el diseño, implementación y evaluación de soluciones novedosas a los principales retos identificados en la ejecución de programas y proyectos para la superación de pobreza y la inclusión social.
- *Programas Ideas para el Cambio y A Ciencia Cierta* – Colciencias: estos programas han tenido resultados significativos en el marco de una estrategia de apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación. *Ideas para el Cambio* apoya ideas de soluciones innovadoras que desde la ciencia y la tecnología contribuyan a mejorar la calidad de vida de comunidades pobres y vulnerables. Desde 2012 se han implementado 38 soluciones con 12.280 beneficiarios de comunidades afrodescendientes, indígenas y campesinas (Colciencias, 2018a). Por su parte, *A Ciencia Cierta* ha desarrollado tres concursos para identificar y reconocer experiencias ciudadanas en las que la aplicación del conocimiento científico y tecnológico ha mejorado o transformado procesos en beneficio de la sociedad. (Colciencias, 2018b).
- *Estrategia de gestión para la innovación* – MinCIT: esta estrategia se enfoca en fortalecer capacidades mediante programas de formación interna que fomentan el cambio de mentalidad y motiva el desarrollo de proyectos interdisciplinarios impulsados por redes de colaboración entre equipos y entidades adscritas, con el propósito de fortalecer la cadena de valor del sector.

### 3.2 Posicionamiento de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano

El PND 2010-2014 planteó como reto mejorar la calidad y efectividad de los servicios que se prestan al ciudadano. Para lograrlo, el DNP, en coordinación con el DAFP, Colombia Compra Eficiente (CCE) y MinTIC, diseñó e implementó la Política Nacional de Servicio al Ciudadano, basado en un modelo de gestión pública centrado en el ciudadano<sup>461</sup>, con acciones concretas para fortalecer las condiciones institucionales, aumentar el conocimiento del ciudadano, mejorar la comunicación y ampliar la cobertura institucional, para crear un mayor valor en el servicio entregado y así aumentar la productividad pública.

A diciembre de 2017, luego de cuatro años de implementación, la política presentó un avance del 88 %<sup>462</sup> de ejecución. Entre tanto, la percepción de la calidad en el servicio mejoró sustancialmente: según la Encuesta de Percepción Ciudadana del DNP<sup>463</sup>, el porcentaje de ciudadanos satisfechos pasó del 49 % en 2010 al 59 % en 2016. En términos de cobertura y calidad de trámites y servicios, el índice de percepción ciudadana<sup>464</sup> pasó de 59 en 2014 a 61 en 2016.

<sup>460</sup> El desarrollo lo lideró la Dirección de Gobierno en Línea en asocio con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>461</sup> La consolidación de este modelo pone al país en sintonía con los más recientes avances conceptuales respecto a la nueva forma de concebir el Estado, denominada “cuarta revolución” (Micklethwait & Wooldridge, 2014).

<sup>462</sup> Sisconpes 2.0, corte a segundo semestre de 2017. (DNP, 2017).

<sup>463</sup> La Encuesta de Percepción Ciudadana de 2016 es representativa para la población mayor de 18 años de las áreas urbanas de doce ciudades del país: Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Chaparral San Andrés, Tumaco y Buenaventura.

<sup>464</sup> El Índice se calcula para nueve municipios, a partir de la Encuesta de Percepción del DNP. En una escala de 0 a 100, mide la percepción ciudadana frente a atributos de calidad del servicio, tiempo de espera, costos, claridad del lenguaje, respeto por el turno, agilidad en los procedimientos, confianza en los funcionarios, veracidad de la información, accesibilidad de los espacios físicos y acceso igualitario, entre otros factores.



La puesta en marcha del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) se ha constituido en el arreglo institucional determinante para alcanzar estos resultados. El DNP, como líder de la política, ha generado herramientas para fortalecer el servicio; ha acompañado a las entidades nacionales y territoriales en su adopción, y ha diseñado, ejecutado y evaluado pilotos de política en territorio.

El DNP también ha articulado los esfuerzos de Colombia con los lineamientos internacionales en materia de buen gobierno, al suscribir compromisos en el segundo y tercer plan de la Alianza para Gobierno Abierto (AGA).

Estos resultados implican una mejora en la capacidad de respuesta del Estado a la creciente demanda ciudadana en el marco del posconflicto, y un aumento en la satisfacción producto de las innovaciones hechas en el servicio al ciudadano.

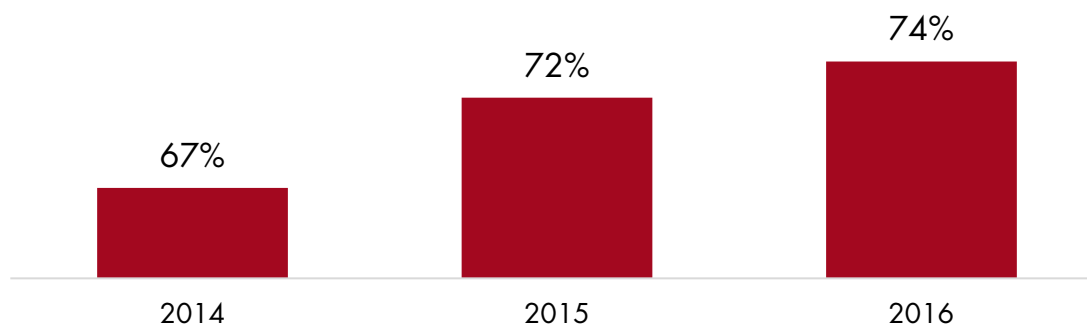
### 3.3 Innovación institucional para el servicio al ciudadano

A la fecha, el DNP ha creado y consolidado un portafolio de 34 herramientas, que tienen como fin la mejora continua del sistema de servicio al ciudadano de las entidades públicas en temáticas de accesibilidad e inclusión; medición de percepción; cliente incógnito; caracterización ciudadana; cumplimiento normativo; protocolos de atención a PQRS (peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias); relacionamiento con el ciudadano; estándares de excelencia; transparencia, acceso a la información y protección de datos, y su consolidación en una metodología autogestionable.

Con este portafolio, ha brindado asesoría técnica a 206 entidades del ámbito central<sup>465</sup>, superando la meta inicial de acompañar a 120, y ha extendido su cobertura a 87 entidades territoriales y a otras ramas del poder público.

El aporte de este acompañamiento se evidencia en la figura 2. En dos años, el índice nacional de cumplimiento normativo y de estándares mínimos pasó del 67 % (2014) al 74 % (2016). Por su parte, las mediciones de Transparencia por Colombia revelan que el índice de divulgación de trámites y servicios al ciudadano de las entidades nacionales pasó de 62 puntos en 2013 a 82 puntos en 2017. El Índice para las Gobernaciones pasó de 51 a 76 puntos, mientras que el de 28 ciudades pasó de 58 a 68 puntos, en el mismo periodo (Transparencia por Colombia, 2017).

Figura 2. Índice de cumplimiento de la política de servicio al ciudadano nacional



Fuente: DNP, a partir de FURAG 2014-2016.

<sup>465</sup> Del total de entidades nacionales acompañadas en 2016, el 72 % mostraron una mejora promedio de 19 puntos porcentuales en el índice de cumplimiento de la política de servicio al ciudadano en la medición de 2017.

En materia de optimización de procesos internos, en 2011 se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública, CCE<sup>466</sup>, la cual ha formulado políticas y unificado procesos de compra y contratación pública para una mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos, a través de herramientas como el SECOP II. En 2017 se publicaron 1.144.288 procesos de adquisiciones, lo que representó un crecimiento del 465 % respecto a 2011. El crecimiento más notorio se dio en el ámbito territorial (696 %).

Un hito en la racionalización y simplificación de procedimientos y trámites fue la expedición del Decreto 019 de 2012, conocido como “Ley Anti-trámites”, que impulsó y soportó jurídicamente los procesos de optimización iniciados en 2010. Así, entre 2010 y 2018, el DAFP logró la racionalización de más de 2.000 trámites. Adicionalmente, el DAFP logró la mejora y consolidación del Sistema Único de Información y Trámites (SUIT)<sup>467</sup>, cuyos trámites registrados son en su mayoría territoriales (95 %). Solo entre 2015 y 2018 se racionalizaron 1.103 trámites, que representan ahorros de 62.700 millones de pesos para los ciudadanos, por las disminuciones en tiempos de desplazamiento, menores gastos en transporte público y correspondencia, y reducción o eliminación de requisitos y tarifas.

En cuanto al talento humano, entre 2010 y 2017, 14.676 servidores de entidades nacionales y territoriales recibieron cualificación en competencias para atención al ciudadano, gestión pública innovadora y cultura de servicio, lo que se ha reflejado en más ciudadanos satisfechos con la amabilidad de los servidores, al pasar del 56 % en 2010 al 66 % en 2016 (DNP, 2016b).

Con el fin de mejorar la comunicación con los ciudadanos, el DNP creó la Estrategia de Lenguaje Claro<sup>468</sup>, con cuatro fases: 1. publicación de documentos metodológicos, como la “Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia”; 2. traducción a lenguaje claro de 100 piezas comunicativas de 42 entidades públicas, que beneficia a cerca de siete millones de colombianos; 3. lanzamiento del Curso Virtual de Lenguaje Claro, para que los servidores públicos desarrollen habilidades comunicativas en los medios escrito, verbal y corporal (a mayo de 2018 se contaba con 22.671 inscritos de 643 entidades, de los cuales el 55 % había culminado el curso); y 4. realización de medición de impacto de piezas traducidas, de manera articulada con el BID, en el marco de la colaboración con AGA<sup>469</sup>.

### 3.4 Innovación para la integración de canales y una mayor presencia institucional en los territorios

Gracias al diseño e implementación de diferentes estrategias para el fortalecimiento e integración de los canales de atención virtual, telefónico y presencial, se ha avanzado significativamente en la ampliación de la cobertura de los trámites y servicios del Estado en el territorio nacional.

En cuanto a los canales virtual y telefónico, MinTIC implementó el Manual de Estrategia de Gobierno en Línea, el Mapa de Ruta, el Sello de Excelencia, y la plataforma multicanal No Más Filas (antes: Sí Virtual)<sup>470</sup>. Con esta última se han virtualizado 851 trámites y se han integrado 452. También se han puesto a disposición de la ciudadanía 3.909 trámites semipresenciales e información sobre requisitos y puntos de

<sup>466</sup> Decreto 4170 de 2011.

<sup>467</sup> La implementación del Sistema inició en el 2005, cuando se puso en funcionamiento la versión SUIT v1.0 aplicativo administrado por el MinTIC. En 2011 se desarrolló la versión 2.0 y en el 2013 la versión actual, que es administrada por Función Pública.

<sup>468</sup> Colombia se sumó a los países pioneros en el tema, como Suecia, Reino Unido, España, Estados Unidos, México y Chile, que han impulsado su uso a escalas pública y privada.

<sup>469</sup> Mediante experimentos aleatorios controlados, se está evaluando el impacto que tiene simplificar el lenguaje en el recaudo y la eficiencia administrativa de dos entidades: Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (oficio de persuasión para el pago de parafiscales) y Catastro Distrital (oficio de aclaraciones del avalúo catastral).

<sup>470</sup> El mapa de ruta prioriza los trámites más usuales de un ciudadano, que deben ser puestos en línea. Por su parte, el sello de excelencia es el reconocimiento otorgado a las entidades que ponen a disposición de la ciudadanía trámites, servicios y productos en medios digitales. No Más Filas es el portal único del Estado colombiano para realizar trámites en línea.

atención de 46.971 trámites presenciales. Entre 2011 y 2017, el porcentaje de personas que accedió a trámites o servicios vía web pasó del 27 al 38 % (según la Encuesta de Cultura Política [ECP] del DANE).

Con la estrategia de Gobierno en Línea se logró la ampliación de canales para la interacción del ciudadano con el Estado. En 2012, el 50 % de los ciudadanos interactuaba con el Estado por medios electrónicos (MinTIC, 2012). En 2017, este porcentaje subió a 76 % (MinTIC, 2017). Sin embargo, el 64 % de la población prefiere el punto de atención presencial (DNP, 2016c). Por ello, el DNP realizó importantes intervenciones en este canal, tales como las Ferias nacionales de servicio al ciudadano, los Centros integrados de servicios y el Modelo de controles en pasos de frontera, que se encuentran integradas a los canales virtual y telefónico de las entidades y a No Más Filas. Con estas intervenciones se ha llevado oferta institucional a zonas que históricamente tuvieron barreras de acceso generadas por el conflicto armado (Salas-Salazar, 2016).

### 3.4.1 Ferias nacionales de servicio al ciudadano

Esta estrategia, que nació en 2010, revolucionó los esquemas de articulación interinstitucional, al llevar la oferta del Estado a los ciudadanos de una manera ordenada y amena, y fortalecer la confianza en las instituciones. Entre 2010 y 2018, el DNP realizó 48 ferias que beneficiaron a más de 400.000 ciudadanos, quienes accedieron a 784.450 trámites o servicios. Cada feria contó en promedio con la participación de 79 entidades y cerca de 400 servidores públicos, que la convirtieron en un modelo por replicar por parte de entidades como el Ministerio de Minas, el Ejército Nacional, la Gobernación de Antioquia y la Alta Consejería para el Posconflicto. Ésta última ha implementado las Ferias Colombia Renace, que han beneficiado a 25.150 ciudadanos de 37 municipios, bajo la asesoría técnica del DNP.

### 3.4.2 Centros integrados de servicios (CIS)

El DNP diseñó e implementó los Centros integrados de servicios (CIS), que son espacios físicos que reúnen a distintas entidades públicas (nacionales, departamentales y locales), privadas y mixtas para prestar, de forma permanente y con los más altos estándares de calidad, trámites y servicios a los ciudadanos de territorios con baja presencia institucional.

Los CIS son una de las intervenciones más innovadoras de gestión pública por su alto impacto a escala regional y la exigente articulación multinivel de las instituciones, en función del ciudadano. Se conciben como instrumentos de una política inteligente, en la medida en que cuentan con tecnologías para el manejo de grandes datos, un esquema definido de medición y mejora continua, integración con los canales telefónico y virtual, y una dedicación explícita al empoderamiento ciudadano.

El primer CIS, ubicado en Chaparral, Tolima, inició operación en diciembre de 2016 y a la fecha cuenta con la participación de 14 entidades, que prestan 58 trámites y servicios presenciales (el 53 % de la oferta es nueva en el territorio) y 765 en línea. A mayo de 2018, 26.220 ciudadanos del sur del Tolima habían realizado 48.850 trámites.

El CIS de Tumaco, que iniciará operación en julio de 2018, hace parte del Plan Tumaco Renace y constituirá el punto focal de presencia institucional del Estado en el sur del Pacífico. Por su parte, los CIS de Pitalito y Corozal entrarán en operación en enero de 2019.

Adicionalmente, se estructuró un *proyecto tipo* para la cofinanciación de la obra con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). La Gobernación del Quindío usó este instrumento al desarrollar el proyecto CIS-CARPAZ con enfoque rural, en Salento, Filandia y Quimbaya.

En 2017 se levantó la línea base en Chaparral de la evaluación de impacto de los CIS, la cual incorpora la percepción ciudadana sobre cobertura, calidad y acceso a los trámites y servicios, así como la eficiencia administrativa de las entidades participantes. Se levantará el seguimiento a finales de 2018 y los resultados de la evaluación de impacto se tendrán a inicios de 2019.

### 3.4.3 Modelo de servicio en los pasos fronterizos: CENAF/CEBAF

En cumplimiento del artículo 184 del PND 2014-2018, el DNP creó el Modelo Nacional de Gestión Integrada y Coordinada de Controles y Servicios en Pasos de Frontera, que contiene el esquema de organización, la infraestructura y los procedimientos que deben seguir las entidades que prestan los servicios de control de carga, pasajeros, mercancías y equipajes, para garantizar un servicio moderno y eficiente para los ciudadanos que transitan las fronteras del país. Se ha acompañado la implementación de tres centros binacionales de atención fronteriza (CEBAF) en la frontera con Ecuador: San Miguel, Rumichaca y Mataje; y de cuatro centros nacionales de atención fronteriza (CENAF) en la frontera con Venezuela: Arauca, Paraguachón, Tienditas y Simón Bolívar.

## 4 Retos: Construir sobre lo construido (2018-2022)

Con el fin de consolidar y profundizar los avances de Colombia en la promoción de la innovación pública, el mayor desafío es formular y adoptar una estrategia *transversal* que se enfoque no solo en promover capacidades y condiciones para el uso efectivo de aproximaciones a la innovación, sino también en la construcción de una cultura organizacional y una mentalidad en los servidores públicos compatible con la innovación, que permita mejorar la productividad pública.

En este sentido, las recomendaciones entregadas por Nesta enfatizan la importancia de elaborar una estrategia que ponga a los ciudadanos y sus necesidades en el corazón de la resolución de problemas, reconozca el valor de la experimentación desde el sector público, y permita crear un mejor *ecosistema* para la innovación, concebido como el sistema de actores, capacidades, recursos, canales y los ambientes en los que estos operan (Nesta, 2018). Esta estrategia articularía bajo un mismo marco conceptual los esfuerzos de innovación que actualmente se adelantan desde diferentes entidades del gobierno, y permitiría incrementar el impacto a largo plazo de iniciativas de innovación, como las que ha adelantado el PNSC.

Los retos que debe abordar una estrategia de innovación pública de este tipo se pueden agrupar en tres categorías: (1) construcción de una agenda y lenguaje compartidos; (2) fortalecimiento de condiciones, procesos y capacidades para la experimentación; (3) fortalecimiento de esquemas de medición y evaluación dirigidos al aprendizaje y escalamiento.

La primera categoría de retos se relaciona con desarrollar y difundir un lenguaje compartido en torno a la innovación pública, con la experimentación como concepto central, identificando narrativas compatibles en el quehacer de los servidores públicos. En relación con la agenda, existe actualmente la oportunidad de establecer a los ODS como referencia compartida para definir el propósito de las iniciativas de innovación pública.

En relación con el fortalecimiento de condiciones, procesos y capacidades para la experimentación, es necesario consolidar equipos al interior de entidades públicas que promuevan iniciativas de innovación. En el DNP existe el potencial de consolidar un equipo con capacidad de acción transversal, con el rol específico de habilitar el uso estratégico de la experimentación en el sector público.

Además, es necesario crear espacios para que equipos y programas experimenten con métodos y enfoques de innovación y aprendan cuál es su valor estratégico para las entidades públicas. En este sentido, cabe

considerar experimentos relacionados con regulación (por ejemplo, bancos de pruebas regulatorios), estructuras (como laboratorios de innovación), intermediarios (como aceleradoras, incubadoras) y alianzas (por ejemplo, intersectoriales).

También se requiere promover la realización iterativa de proyectos piloto, en la cual los aprendizajes obtenidos en un piloto se incorporan en el diseño y ejecución de nuevos pilotos, hasta alcanzar respuestas adaptadas a las condiciones del contexto y con potencial de ser llevadas eficientemente a mayor escala. Con este fin, resulta clave facilitar el uso de diferentes esquemas de financiamiento, como inversión de impacto, financiamiento de I + D, *crowdfunding*, bonos de impacto social, entre otros.

En general, debe darse prioridad a un enfoque orientado a la experimentación para encontrar qué funciona en la práctica. Para maximizar la generación de valor público, deben crearse mecanismos para compartir aprendizajes y promover esquemas de colaboración horizontal y vertical entre entidades del orden nacional y territorial, así como apoyar y desarrollar comunidades de práctica en torno a actividades de innovación, con el fin de cerrar las brechas de habilidades. Este tipo de esquemas y comunidades pueden promover una resolución de problemas más abierta, que involucre la inteligencia colectiva de los ciudadanos, las entidades públicas y las organizaciones del sector privado y social.

La tercera y última categoría de retos se relaciona con construir mejores sistemas de medición, evaluación y rendición de cuentas para respaldar la experimentación, haciendo énfasis en la necesidad de entender las prácticas locales. Esto significa explorar y establecer metodologías para la medición y evaluación que no necesariamente requieran una alta inversión de recursos y que sean de fácil adaptación a diferentes ámbitos, como pruebas A/B o pruebas aleatorizadas ágiles (*nimble randomized controlled trials*). En este sentido, es importante identificar evidencia generada por iniciativas de innovación. El fortalecimiento de los sistemas de evaluación y medición debe ir en paralelo con la creación de procesos para el escalamiento de iniciativas de innovación donde la evidencia demuestre potencial de impacto.

Ahora bien, para continuar por la senda del fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones públicas, el mayor reto consiste en aumentar la satisfacción de los ciudadanos frente a la oferta pública, por medio de la mejora de la calidad del servicio y la ampliación del acceso a la oferta pública, reconociendo las expectativas ciudadanas.

Para ello, el primer paso debe consistir en la actualización de la Política de Eficiencia Administrativa de Servicio al Ciudadano (CONPES 3785), cuyas acciones están *ad portas* de culminar exitosamente. El segundo debe ser la institucionalización y permanencia del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano en el DNP, como líder y multiplicador de la innovación pública en servicio al ciudadano.

La nueva política deberá adoptar un enfoque centrado en la satisfacción ciudadana, con un esquema de “abajo hacia arriba”<sup>471</sup>. Para ello, deberá existir un eje transversal basado en el desarrollo de TIC que soporten las interacciones Estado-ciudadano, para obtener información precisa sobre las preferencias y percepciones de la ciudadanía, y que, a su vez, permitan suministrar información sobre el funcionamiento y oferta del Estado.

<sup>471</sup> Análisis tipo bottom-up aplicado a la política pública, que sugiere centrar la atención en la relación entre los diferentes actores, para conocer sus objetivos, estrategias e interacciones.

Entre las herramientas innovadoras que podrían facilitar el acceso a la información de la oferta pública se encuentra un catálogo único de oferta institucional del Estado<sup>472</sup> y un observatorio ciudadano, cuyo despliegue, tanto en medios digitales como análogos, podría generar un mayor empoderamiento ciudadano.

Teniendo en cuenta que mejorar la confianza de los ciudadanos en el Estado continúa siendo un reto para las entidades públicas, y que la competitividad empresarial e inversión extranjera dependen en gran medida de la simplicidad y transparencia en la relación de los empresarios con el Estado, es necesario continuar con la simplificación de trámites. Se requiere pasar de un esquema individual de priorización y simplificación de trámites a una estrategia de simplificación de cadenas de trámites, con prioridad en la implementación del Acuerdo de Paz, la garantía de derechos de grupos poblaciones vulnerables y el fomento del emprendimiento y la innovación.

Así mismo, es necesario avanzar en la simplificación de los requerimientos de información que las entidades nacionales solicitan a las territoriales y prevenir la proliferación de nuevos instrumentos<sup>473</sup>.

Por otra parte, deberán crearse nuevos modelos de entrega de oferta pública que permitan materializar la simplificación de cadenas de trámites, y la introducción de un agente polivalente que brinde información de múltiples entidades, trámites y servicios, para aumentar eficientemente la cobertura de la presencia institucional en los territorios.

Adicionalmente, se deberán estabilizar los instrumentos de ampliación de la presencia del Estado por medio del canal itinerante —como las ferias nacionales—, y del canal presencial —como los CIS, CENAF y CEBAF—, cuyos resultados demostraron ser efectivos, especialmente en un contexto de posconflicto.

Por otro lado, la formación y cualificación de los servidores y el acompañamiento a las entidades territoriales fortalecerá a las instituciones y facilitará la implementación de la política de servicio al ciudadano.

Los próximos pasos para la consolidación de la estrategia de Lenguaje Claro en el país deben enfocarse en lograr su adopción en la totalidad de entidades públicas y en la puesta en marcha de un programa de traducción de contenidos legales y normativos (Ley Fácil<sup>474</sup>).

Finalmente, el robustecimiento de los esquemas de medición, como la Encuesta de Percepción Ciudadana, las evaluaciones de impacto experimentales, los índices de presencia institucional y un modelo macrodatos (*big data*) de PQRS, mejorará la prestación del servicio al ciudadano.

<sup>472</sup> Esto es, la presentación de información armonizada sobre todos los trámites, servicios, programas y demás oferta pública del Estado, dirigida a la ciudadanía, como en el caso peruano, mexicano y español.

<sup>473</sup> DAFP y DNP identificaron 111 informes que las entidades nacionales solicitan a las territoriales.

<sup>474</sup> Iniciativa denominada “Ley Fácil” en Chile, adelantada por la Biblioteca del Congreso Nacional. A la fecha, ha traducido a lenguaje sencillo más de 270.000 normas de interés ciudadano, incluyendo guías en audio, traducciones a lenguas originarias y material para personas con discapacidad visual y auditiva.

## 5 Referencias

- Caicedo, A., & Frias, N. (2016). *Política Nacional de Innovación Social Colombiana: el proceso de construcción participativa. En Innovación Social en Latinoamérica* (págs. 193-206). Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios. Parque Científico de Innovación Social.
- Colciencias. (2018). *A Ciencia Cierta*. Obtenido de <http://www.acienciacierta.gov.co>
- Colciencias. (2018). *Ideas para el Cambio*. Obtenido de <http://www.ideasparaelcambio.gov.co>
- DANE. (2011). *Encuesta de Cultura Política*. DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- DNP. (2010). *Encuesta de percepción ciudadana de trámites y servicios*.
- DNP. (2016a). *El Equipo de Innovación Pública del DNP: Una primera aproximación a su propósito, oferta y apuesta metodológica*. Obtenido de <https://innovacionpublica.atavist.com/eipdnp2016>
- DNP. (2016b). *Encuesta de percepción ciudadana de trámites y servicios*.
- DNP. (2016c). *Índice de cumplimiento de la política de servicio al ciudadano*.
- DNP. (2016d). *Innovación Pública y Social en Héroes Fest 2016*. Obtenido de <https://innovacionpublica.atavist.com/heroes-fest>
- DNP. (2017). *SisCONPES, corte a segundo semestre 2017*. Obtenido de <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisConpesWEB/>
- Micklethwait, J., & Wooldridge, A. (2014). *La cuarta revolución: La carrera global para reinventar el Estado*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, S.L.
- MinTIC. (2012). *Encuesta de Gobierno en Línea. Cifras y Conceptos-Infométrika para la Dirección Gobierno en Línea*. Bogotá.
- MinTIC. (2017). *Primera gran encuesta TIC/2017*. Obtenido de Estudio de acceso, uso y retos de las TIC en Colombia: [http://colombiatic.mintic.gov.co/602/articles-57613\\_cartilla\\_resumen.pdf](http://colombiatic.mintic.gov.co/602/articles-57613_cartilla_resumen.pdf)
- MinTIC/UNDESA/PNUD. (2018). *Centro de Innovación Pública Digital*. Obtenido de <http://centrodeinnovacion.gobiernoenlinea.gov.co>
- Nesta. (2018). *Recomendaciones de política pública para la innovación en el gobierno colombiano y el Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá.
- Nesta/Design for Europe. (2018). *Design in the public sector: An interactive map*. Obtenido de <https://www.nesta.org.uk/blog/design-in-the-public-sector-an-interactive-map/>
- OCDE. (2005). *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación* (tercera edición).
- OCDE. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing.
- PNUD. (2017). *Spark, Scale, Sustain: Innovation for the Sustainable Development Goals (UNDP Innovation Facility Report)*. Obtenido de [http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/development-impact/spark-\\_scale-\\_sustain-2016-year-in-review.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/development-impact/spark-_scale-_sustain-2016-year-in-review.html)



PRAP. (2010). *Programa de Renovación de la Administración Pública: Informe al Congreso 2002-2010*. Bogotá.

Salas-Salazar, L. G. (2016). *Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia*. *Bitácora Urbano Territorial* 26(2), 45-57.

Transparencia por Colombia. (2017). *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas*.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 19

# Productividad, internacionalización y competencia: hacia una economía próspera

## Resumen ejecutivo

En Colombia el crecimiento económico ha sido jalonado principalmente por el uso intensivo del capital físico y humano, y no por aumentos en la productividad de los factores. En 2009, a los bajos niveles de productividad del país se sumaba una economía más cerrada que el promedio mundial, una dispersión de esfuerzos de instituciones públicas y privadas relacionadas con la productividad, y una baja eficiencia de los mercados. Así mismo, la protección de la competencia en el país se encontraba rezagada, y los estándares de calidad en la producción de bienes y servicios del país permanecían en niveles muy bajos.

Por tanto, en el periodo 2010-2018, el Gobierno nacional adoptó acciones concretas para mejorar la productividad del país, que se materializaron en cuatro temáticas de trabajo. La primera se refería a la generación de una adecuada articulación de las diferentes instancias públicas y privadas responsables de los instrumentos dirigidos a incrementar la productividad y eficiencia empresarial. En la segunda se buscó incrementar la productividad interna de las empresas, y para ello se elaboró en 2016 la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP). La tercera consistió en la generación de un adecuado ambiente de negocios en el que prime la defensa de la libre competencia. Por último, la cuarta temática se enfocó en la creación de condiciones para promover la internacionalización de la economía.

Se sugiere al próximo Gobierno (2018-2022) tomar acciones en las cuatro temáticas mencionadas. En la primera, se requiere lograr la verdadera unificación y adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. En materia de productividad, se debe continuar con la implementación de la PDP, así como alinear el uso de los diferentes recursos públicos de carácter nacional y territorial en pro de esta. En materia de competencia, se debe modificar el sistema sancionatorio y trabajar en consolidar una efectiva

promoción de la competencia ampliando la cobertura de la abogacía de la competencia. En la cuarta temática se sugiere, entre otras acciones, continuar con las negociaciones comerciales en curso y construir una estrategia para la atracción de inversión extranjera directa que fomente la eficiencia del aparato productivo nacional.

**Palabras clave:** productividad, competitividad, competencia, internacionalización, comercio exterior y calidad.

## 1 Introducción

La productividad es el motor principal del crecimiento sostenido en la economía global (OCDE, 2015). Una economía es más productiva cuando usa de una manera más eficiente los recursos productivos: principalmente el capital y el trabajo. Así, la productividad refleja la habilidad de producir más con una mejor combinación de insumos.

Las fuentes que más han jalonado el crecimiento económico del país en las últimas décadas se han venido agotando. Por una parte, la productividad total de los factores (PTF) le restó 0,18 puntos porcentuales (p.p.) al crecimiento promedio del país entre 2000 y 2009 según datos de *The Conference Board*. Por la otra, el bono demográfico del país se está acabando ya que la relación de dependencia<sup>475</sup> ha venido decreciendo en los últimos años. Por tanto, se requieren aumentos de productividad para mantener el crecimiento económico del país de forma inclusiva y sostenible.

La productividad está determinada por diferentes factores que pueden ser divididos en tres tipologías según su alcance. En primer lugar, se encuentran los determinantes que afectan la eficiencia de la unidad productiva: son los factores que operan al interior de la empresa y sobre los cuales los productores tienen cierto nivel de control. Estos están relacionados en principio con la generación, transferencia, absorción y adopción de conocimiento y tecnología. Segundo, los determinantes relacionados con factores de producción; estos están asociados a la provisión efectiva, eficiente y pertinente de los insumos relevantes para la operación de las unidades productivas. Por ejemplo, el capital humano, financiero y los recursos naturales. Finalmente, se encuentran los determinantes relacionados con el entorno competitivo y que promueven la eficiencia en los procesos productivos. Por ejemplo, los sistemas de calidad en la producción y la exposición a mercados internacionales (DNP, 2016).

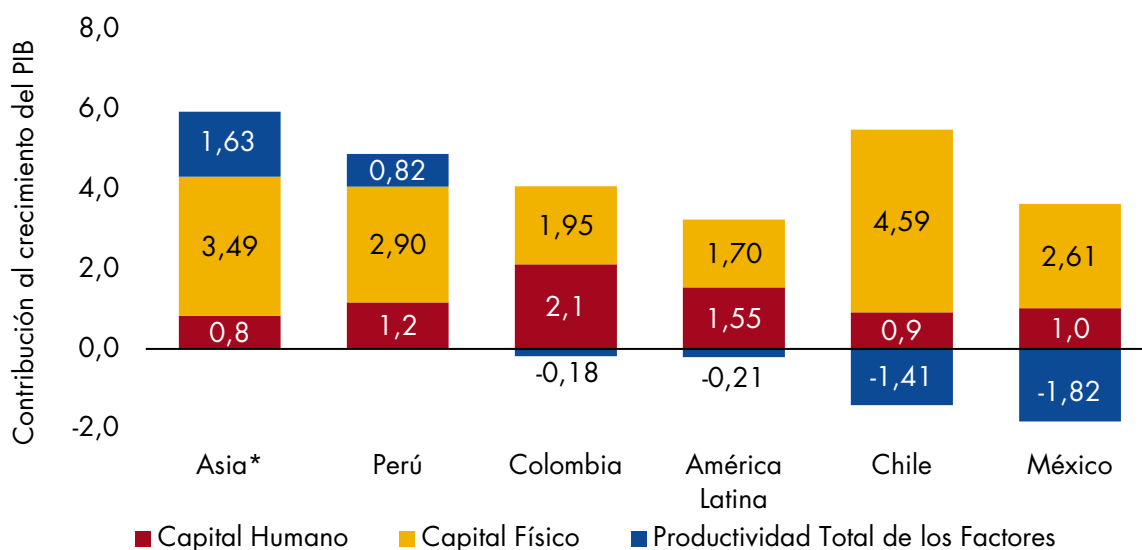
El documento está dividido en cuatro secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se presentan los factores que jalaron el crecimiento del país hasta 2009 y la necesidad de estrategias para impulsar la productividad e internacionalización del país. Posteriormente, se presentan las estrategias implementadas por el Gobierno nacional entre 2010 y 2018 en materia de articulación institucional, impulso a los determinantes de la productividad e internacionalización. Finalmente, se describen los grandes retos que tendrá que enfrentar el próximo gobierno, en el periodo 2018-2022.

<sup>475</sup> Relación de dependencia =  $[(\text{Población} < 15 \text{ años} + \text{Población} > 60 \text{ años}) / \text{Población de 15 a 59 años}] * 100$ . Es el proceso de transición demográfica en el que la población en edad de trabajar es mayor a los dependientes (adultos mayores y menores de 15 años).

## 2 Diagnóstico

Si bien entre 2000 y 2009 la economía colombiana registró un crecimiento promedio anual superior al de América Latina, tanto Colombia como la mayoría de las economías de la región enfrentaron un bajo crecimiento de la productividad factorial<sup>476</sup> (figura 1). Según datos de *The Conference Board*<sup>477</sup>, el crecimiento económico en Colombia estuvo jalonado principalmente por la inversión en capital físico (2,1 p.p.), y posteriormente por el crecimiento del capital humano (2,0 p.p.)<sup>478</sup>, mientras que la PTF contribuyó negativamente (0,2 p.p.). En contraste, durante el mismo periodo las economías asiáticas crecieron en promedio 5,6 %; la mayor contribución al crecimiento la realizó el capital físico, con 3,5 p.p., seguido del capital humano, con 1,1 p.p. y por último la PTF, con 1,0 p.p.

Figura 1. Descomposición del crecimiento económico (promedio 2000-2009)



Nota: para simplificar el análisis, se suma la contribución de la calidad y la cantidad del trabajo en la categoría de capital humano.

Fuente: Cálculos de DNP con datos de *The Conference Board*.

A los bajos niveles de productividad del país se sumaba una economía más cerrada que el promedio mundial y de la región.

En 2010, el comercio exterior de bienes y servicios del país representaba 33,7 % del producto interno bruto (PIB), frente al 43 % de Latinoamérica y el Caribe, y 56,9 % del mundo. A su vez, las exportaciones de bienes no minero-energéticos correspondían al 35 % del total de exportaciones y se dirigían a 168 destinos.

En materia institucional, a pesar de los logros en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, existía una dispersión de esfuerzos de instituciones públicas y privadas relacionadas con la productividad. A escalas

<sup>476</sup> Se entiende por productividad factorial o productividad total de factores (PTF), aquella parte del crecimiento que no puede ser explicada por el aporte de los factores tradicionales: capital y trabajo (Lederman & Maloney, 2014). De acuerdo con el modelo estándar de crecimiento de Robert Solow, el crecimiento económico se puede explicar como resultado del crecimiento de tres elementos: dos factores (el capital físico y el trabajo) y la PTF, es decir, la forma como los factores se combinan para producir de manera más o menos eficiente los bienes y servicios de la economía).

<sup>477</sup> En tanto se busca hacer una comparación internacional, se utiliza esta metodología y no la desarrollada por el DNP que utiliza el capítulo introductorio.

<sup>478</sup> La metodología de *The Conference Board* diferencia entre los trabajadores ocupados y la calidad del trabajo. Por simplicidad, acá se suman estas dos categorías en trabajo.

nacional y regional existían múltiples entidades con objetivos similares que actuaban de manera aislada y descoordinada (DNP, 2010).

Por su parte, la eficiencia de los mercados en Colombia era baja, y la protección de la competencia en el país se encontraba rezagada. Antes de 2009, la legislación en el régimen de competencia era escasa y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) tenía limitaciones en el recurso humano, pocas fuentes de financiamiento y baja capacidad disuasiva. Entre 2007 y 2009 el porcentaje de denuncias de prácticas anticompetitivas atendidas fue del 40 % en prácticas comerciales restrictivas y del 60 % en competencia desleal, y estos trámites se atendieron solamente con el 5 % de los empleados de la entidad (DNP, 2010).

Con la Ley 1340 de 2009 la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) asumió las funciones de autoridad nacional de competencia<sup>479</sup>. Uno de los resultados fue el incremento en el monto de las sanciones por prácticas anticompetitivas de 2.000 a 100.000 SMLMV (salarios mínimos mensuales legales vigentes). Aunque esta ley corrigió algunas falencias, otras permanecían. Entre las más importantes, se encuentran: 1) la necesidad de ajustar la estructura de la entidad para atender eficazmente las nuevas responsabilidades; 2) un bajo uso del programa de beneficios por colaboración; 3) poca autonomía respecto de la influencia del poder ejecutivo (el superintendente era elegido y destituido por el presidente de la República sin un periodo fijo); 4) ausencia de estrategias institucionales y definidas de seguimiento a los mercados más sensibles de la economía para detectar oportunamente prácticas anticompetitivas, y 5) baja cobertura de la abogacía de la competencia.

Finalmente, los estándares de calidad en la producción de bienes y servicios del país se encontraban en niveles muy bajos, lo que limitaba aún más el acceso a los mercados internacionales, la protección al consumidor y las oportunidades de integración a cadenas de producción globales. En 2009, el Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL) presentaba falencias en los procesos de reglamentación técnica, designación y vigilancia de los organismos de evaluación de la conformidad y metrología<sup>480</sup>. Además, en el área de metrología existía una desarticulación de la infraestructura de la metrología científica e industrial, así como una debilidad en la institucionalidad para custodiar y desarrollar patrones nacionales de medición, y su reconocimiento por instancias internacionales (DNP, 2010).

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Desde 2010, el Gobierno nacional se enfocó en crear un entorno favorable para aumentar la productividad y el acceso a mercados internacionales. Con este fin, se dio a la tarea de dar solución a fallas de mercado y de gobierno que inhiben el crecimiento de la productividad o que dificultan los procesos de sofisticación del aparato productivo colombiano (DNP, 2016).

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014, *Prosperidad para todos*, como el PND 2014-2018, *Todos por un nuevo país*, consideraron estrategias para mejorar la productividad del país. El primero incluía el desarrollo de una política de desarrollo productivo para los sectores basados en innovación, que debía reconocer las especificidades de cada sector y las diferencias regionales, e impulsar la transformación productiva de la economía hacia sectores intensivos en conocimiento. Por su parte, el PND 2014-2018, en complemento con la política anterior, estipuló el diseño de una estrategia para promover la productividad de la economía, por medio de la productividad empresarial y el incremento en la inversión de capital físico;

<sup>479</sup> Los principales avances introducidos en la Ley 1340 de 2009 fueron: 1. una autoridad única que aplica las normas de competencia en todos los sectores, excepto integraciones empresariales en los sectores aeronáutico y financiero; 2. incremento de la facultad sancionatoria; 3. programa de beneficios por colaboración; y 4. esquema de abogacía de la competencia.

<sup>480</sup> La metrología es la ciencia que estudia los sistemas de pesos y medidas.

así, su objetivo central era incrementar la productividad de las empresas colombianas, a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo.

Los PND se materializaron en cuatro grandes temáticas de trabajo. La primera de ellas fue promover una adecuada articulación en las diferentes instancias del Gobierno responsables de los instrumentos públicos para el aumento de la productividad y la eficiencia empresarial; la segunda fue la generación de condiciones adecuadas que permitieran impactar los determinantes de la productividad interna de las empresas; la tercera fue promover un adecuado ambiente de negocios en el que primara la defensa de la competencia, y la última consistió en la creación de condiciones para promover la adecuada internacionalización de la economía.

### 3.1 Articulación entre Gobierno nacional y gobiernos regionales, y entre los sectores público y privado

En primera instancia, se trabajó en establecer los cimientos para lograr una adecuada articulación entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales, así como entre el sector público y el privado. Para tal fin, por medio del artículo 186 de la Ley 1753 de 2015, se determinó la integración del Sistema Nacional de Competitividad y el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI). Adicionalmente, se otorgó a las comisiones regionales de competitividad (CRC) la calidad de ser las únicas instancias de interlocución con el Gobierno nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Como resultado del trabajo conjunto entre entidades públicas y privadas del SNCCTI, se construyó la Agenda Nacional de Competitividad e Innovación 2014-2018, conformada por iniciativas de corto, mediano y largo plazo para aumentar la productividad y competitividad del país en cinco áreas prioritarias; a saber: 1. institucionalidad y buen gobierno; 2. productividad; 3. logística y facilitación de comercio (infraestructura); 4. conocimiento (capital humano, ciencia, tecnología e innovación); y 5. formalización empresarial y laboral. Esta agenda se materializó luego en acciones concretas. Entre otros, se encuentra la ley por la cual se implementa la política anticontrabando (Ley 1762 de 2015); el documento CONPES 3834 de 2015 con los lineamientos de política para incentivar la inversión privada en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI); la Resolución 0374 de 2018 sobre parques científicos, tecnológicos y de innovación, y la creación de la página web Innovamos, en la que se centralizan las convocatorias en materia de CTI.

### 3.2 Determinantes de la productividad interna de las empresas

Para materializar los objetivos de los PND 2010-2014 y 2014-2018, el Gobierno nacional, en conjunto con los principales actores no gubernamentales, elaboró la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP), documento CONPES 3866 de 2016.

Los objetivos de la PDP son: 1. contribuir a la solución de fallas de mercado o gobierno que impiden a las unidades productoras ejecutar las acciones necesarias para aumentar la productividad; 2. promover la transformación y diversificación del aparato productivo hacia productos más sofisticados, en los cuales el país es competitivo; y 3. corregir las fallas de articulación, al promover un entorno institucional que garantice la sostenibilidad de la política, la gobernanza y la coordinación entre actores (públicos y privados, así como nacionales y regionales).

Para el logro del primer objetivo, la PDP estableció restringir las intervenciones de política pública a dos tipos de instrumentos de apoyo al sector productivo: los apoyos directos a las unidades productoras de todos los sectores para resolver fallas de mercado o gobierno que afectan la productividad dentro de las empresas,



y la oferta de bienes públicos sectoriales para resolver fallas de mercado o gobierno que afectan las apuestas productivas priorizadas en el marco de la política (tabla 1).

Tabla 1. Ejemplos del marco de identificación de instrumentos

	Políticas transversales	Políticas sectoriales
Bienes públicos	× Garantizar derechos de propiedad	✓ Control fitosanitario en el sector de frutas y hortalizas
Intervenciones de mercado (apoyos directos)	✓ Subsidios a la inversión en equipos de punta	× Deducciones tributarias al sector de hotelería

Nota: x: ejemplos de lo que no se debe hacer según la PDP; ✓: ejemplos de lo que se puede hacer. Fuente: DNP (2016).

En cuanto al segundo objetivo, a partir de un enfoque territorial se definió la necesidad de una priorización de apuestas productivas a escala departamental. Dicho enfoque reconoce la heterogeneidad productiva entre regiones, lo cual permite el apoyo a sectores según las capacidades de cada departamento. Para la selección de las apuestas productivas a escala departamental, en una primera etapa se realizó la preidentificación de apuestas en bienes por parte del MinCIT, el Programa de Transformación Productiva (PTP)<sup>481</sup> y el DNP. A la fecha, se han socializado las apuestas productivas preidentificadas en las CRC de 22 departamentos; el ejercicio permitió la inclusión y validación de nuevas apuestas productivas de cara a las solicitudes regionales (tabla 2). Actualmente, se está trabajando en la elaboración de una metodología para la preidentificación de apuestas en sectores de servicios. De manera paralela, el Ministerio del Trabajo (MinTrabajo) diseñó una metodología para la identificación y medición de brechas de capital humano validada en la Comisión Intersectorial para la Gestión de Recurso Humano (CIGERH) para implementar en las apuestas productivas priorizadas.

También, como parte de este segundo objetivo de la PDP, desde finales de 2017 se implementó el programa Colombia Productiva, liderado por el MinCIT por medio del PTP, con el apoyo del Banco Mundial. Este tiene como objetivo ayudar a 265 pequeñas y medianas empresas (pymes), pertenecientes a los sectores del PTP, a incrementar o desarrollar su capacidad exportadora. El programa empezó a brindar asistencia en abril de 2018 y realizará una evaluación de impacto a 200 empresas en 2019.

Adicionalmente, la PDP ha permitido jalonar otras iniciativas, como los planes logísticos regionales, por medio de los cuales se busca definir y priorizar un conjunto de bienes públicos sectoriales en logística que respondan a las necesidades de algunas de las apuestas productivas priorizadas en el marco de la PDP. La hoja de ruta estará lista en julio de 2018.

<sup>481</sup> Por medio del artículo 50 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se estipuló que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo destinará recursos al Programa de Transformación Productiva (PTP) mediante un mecanismo de manejo separado de cuentas; es decir, como patrimonio autónomo con régimen privado administrado por el Banco de Comercio Exterior S. A. (Bancóldex).

Tabla 2. Las diez apuestas más pre-identificadas en los departamentos

Apuesta	Número de departamentos
Fabricación de jabones y detergentes, preparados para limpiar y pulir; perfumes y preparados de tocador	11
Cría especializada de ganado vacuno	10
Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y botánicos	9
Fabricación de artículos de plástico n. c. p.	7
Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel	7
Fabricación de otros tipos de maquinaria de uso general n. c. p.	7
Fabricación de productos metálicos para uso estructural	7
Producción, transformación y conservación de carne y de derivados cárnicos	6
Fabricación de bombas, compresores, grifos y válvulas	5
Fabricación de partes, piezas (autopartes), accesorios (lujos) para vehículos automotores y para sus motores	5

Fuente: DNP (2017) con base en Mapa Regional de Oportunidades del Programa de Transformación Productiva.

De igual manera, el Gobierno nacional, por medio de iNNpulsa Colombia, ha promovido el fortalecimiento, la diversificación y la sofisticación de las apuestas productivas regionales. Entre el 2012 y el 2017 se han invertido más de \$ 62.424 millones (\$ 19.458 millones aproximadamente aportados por terceros) en el diseño de las iniciativas clúster y en la implementación de sus planes estratégicos para mejorar la productividad de sus empresas. Con estos recursos se han apoyado 74 clústeres en 23 departamentos, lo que ha beneficiado a más de 2.035 empresas. De igual manera, en alianza con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se invirtieron recursos por \$ 117.045 millones, que beneficiaron a más de 37.000 empresas, con el fin de mejorar la conectividad de las empresas, así como el conocimiento y empleo de aplicaciones que las hagan más productivas. Lo anterior, se hizo a través del programa Mipyme Vive Digital que busca la transformación de modelos de negocios de las empresas colombianas a través de la adopción de la tecnología, por ejemplo, uso de comercio electrónico.

Respecto al tercer objetivo de la PDP, se creó el Comité Técnico Mixto de Política de Desarrollo Productivo, como la instancia del SNCCTI para la coordinación y orientación de la PDP<sup>482</sup>. Entre sus funciones se encuentran establecer lineamientos de la PDP de largo plazo, coordinar y articular la implementación de estrategias en materia de desarrollo productivo. Gracias a este, actualmente hay un diálogo fluido en los temas de desarrollo productivo entre el sector público y el privado en lo que se refiere a evaluación del cumplimiento de requisitos de las apuestas productivas priorizadas, previo a su aprobación por parte del Comité Ejecutivo del SNCCTI.

Por último, la PDP prevé la elaboración de dos evaluaciones a la política, la primera durante el periodo de ejecución y la segunda una vez finalizada la PDP, para estimar los impactos de su implementación en la economía. Actualmente, se está adelantando una revisión a la PDP por parte de pares pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Dicha revisión brindará

<sup>482</sup> El Comité Técnico de Política de Desarrollo Productivo se encuentra conformado por el MinCIT; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); el DNP; la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad; el Ministerio de Educación Nacional; el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); Bancóldex, el Instituto Nacional de Metrología (INM); el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC); el Consejo Privado de Competitividad (CPC); la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPMI) y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras). Su Secretaría Técnica se encuentra a cargo del DNP.

recomendaciones para mejorar la articulación de los actores involucrados en la política y evaluar las acciones planteadas para la implementación de la PDP.

### 3.3 Competencia

De acuerdo con la OCDE, una de las causas de la baja productividad colombiana es la frágil competencia económica de sus mercados (OCDE, 2015). En este contexto, las principales acciones entre 2010 y 2018 buscaron solucionar algunas de las limitaciones del régimen de competencia económica para implementar lo definido en la Ley 1340 de 2009.

Para ello se adelantaron múltiples acciones. Primero, se expidió el Decreto 2897 de 2010 que reglamentó la abogacía de la competencia. Luego, por medio de los Decretos 4886 y 4887 de 2011 se modificó la estructura de la SIC, lo cual permitió ajustar sus funciones, dependencias y personal a las necesidades crecientes de inspección, vigilancia y control del régimen de competencia nacional. Como resultado, hubo un incremento de 171 % en el personal de la entidad, pasando de 634 personas en 2010 a 1.715 en 2018. Posteriormente, mediante los Decretos 1074 y 1523 de 2015 se reglamentó el programa de beneficios por colaboración, en el que se puede llegar a exonerar de la totalidad de la sanción a las personas naturales o jurídicas que delatan conductas anticompetitivas<sup>483</sup>. Adicionalmente, el Gobierno promulgó el Decreto 1817 de 2015, que fortaleció los procesos de nominación y de retiro del Superintendente de Industria y Comercio, estableciendo que este será nombrado por el presidente de la República para su respectivo periodo presidencial y su destitución durante este periodo presidencial deberá tener una motivación explícita. Finalmente, el presupuesto de la SIC creció 313 % entre 2010 y 2018, pasando de \$ 44.972 millones de pesos a \$ 185.545.

Gracias a esto, la SIC mejoró significativamente su capacidad para fomentar y proteger la competencia. Por una parte, los conceptos de abogacía pasaron de 33 en 2010 a 46 en 2017, es decir, presentaron un incremento de 40 %. De otra parte, las sanciones impuestas por la SIC se incrementaron de 34.153 millones de pesos entre 2006 y 2009, a 1,77 billones de pesos entre 2010 y 2017 (SIC, 2018). Las principales investigaciones se relacionan con la ejecución de prácticas comerciales restrictivas, entre las que están las sanciones a los principales ingenios azucareros del país en 2015 y las principales empresas productoras de pañales, cuadernos y papel higiénico en 2016. Finalmente, en 2017 se creó el grupo élite encargado de investigar las prácticas anticompetitivas que se presentan en las licitaciones y contrataciones públicas.

### 3.4 Internacionalización de la economía

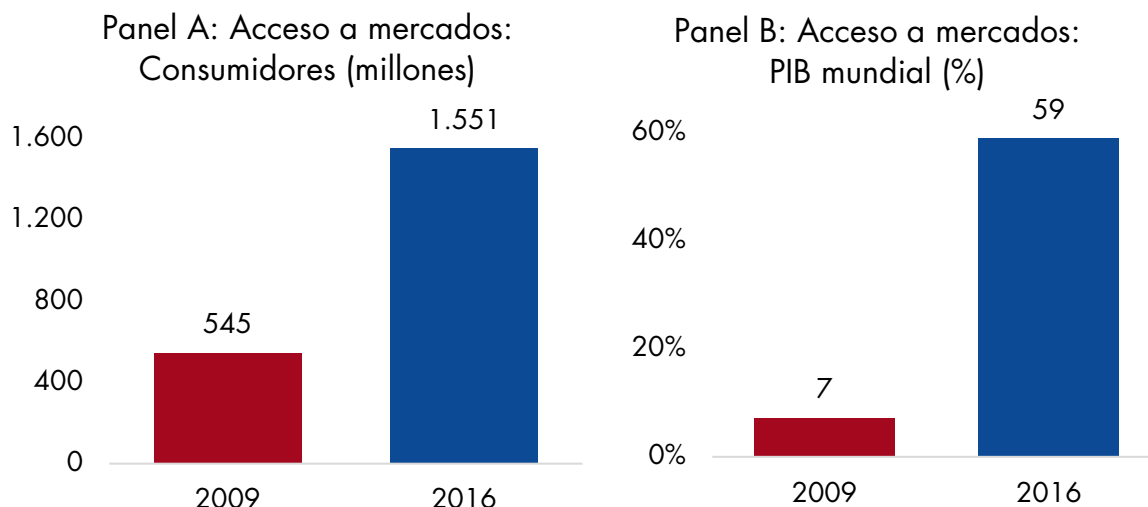
Entre 2010 y 2018 el país se puso al día en su agenda comercial y logró grandes avances en su inserción en la economía global. Con la entrada en vigor de acuerdos de libre comercio de Canadá en 2011, Estados Unidos en 2012, la Unión Europea en 2013, Corea del Sur y la Alianza del Pacífico en 2016, Colombia tiene hoy acceso preferencial a mercados de más de 1.500 millones de consumidores, correspondientes a casi el 60 % del PIB mundial. En contraste, en 2009 el país tenía acceso preferencial a 545 millones de consumidores lo que representaba tan solo el 7 % del PIB mundial (figura 2)<sup>484</sup>. El mayor acceso preferencial se reflejó en el comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios. Por ejemplo, en 2016 las exportaciones de bienes no minero-energéticos llegaron a 191 destinos y representaron el 45 % del total de exportaciones. Esto implica que hubo un aumento de 23 destinos y un incremento de 10 p.p. en comparación

<sup>483</sup> Según las condiciones y requisitos del Decreto 1523 de 2015, actualmente compilado en el Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

<sup>484</sup> La Ley 1868 de 2017 estableció la entrega de un informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia. El primer informe deberá ser presentado por el MinCIT y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al inicio de la próxima legislatura.

con 2010. La participación del comercio exterior de bienes y servicios en el PIB llegó a 34,9 %, 1,2 p.p. más que en el 2010.

Figura 2. Acceso a mercados: consumidores y PIB mundial



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cálculos DIDE-DNP.

Con el fin de aprovechar las nuevas condiciones de mercado para las empresas colombianas, se adelantaron varias acciones. Uno de los primeros frentes de trabajo fue la reducción de las altas tasas de arancel promedio para materias primas y bienes de capital respecto a otras economías de la región<sup>485</sup>. La Reforma Estructural Arancelaria (REA) implementó un arancel escalonado para bienes industriales finales, intermedios, y de capital y materias primas, en 15, 10 y 5 %, respectivamente. Desde mediados del 2013 se ha implementado un arancel del 0 % para materias primas no producidas en Colombia: según estimaciones del DNP, esto se tradujo en ahorros por 428 millones de dólares anuales entre 2014 y 2015 para las empresas colombianas. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en el marco del programa Colombia Repunta iniciado en 2017, espera que la eliminación permanente de aranceles para cerca de 3.400 productos, correspondientes a materias primas y bienes de capital, genere un ahorro de 1,2 billones de pesos al sector privado que se traduzca en creación de empleo e inversión.

En esta línea de trabajo, se realizó la actualización del Estatuto Aduanero (Decreto 390 de 2016), que da paso a la modernización de la aduana, mejora la administración de riesgos y facilita los procesos y trámites aduaneros. En febrero de 2018, por medio del Decreto 349, se modificó el Decreto 390; así, se incluyeron mejoras al régimen sancionatorio y se ratificó la aplicación escalonada del nuevo Estatuto. Las disposiciones, que dependen del desarrollo del sistema informático aduanero, entran en vigor después del 30 noviembre de 2019 (fecha límite para la implementación y total funcionamiento del sistema). Las demás modificaciones comenzaron a regir en marzo de 2018 con la entrada en vigencia del Decreto 349 de 2018.

Paralelamente, con el interés de incentivar la inversión, el Decreto 2147 de 2016 modificó el régimen de zonas francas. Así, se permitió la flexibilización de operaciones de comercio exterior desde y hacia zonas

<sup>485</sup> Según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en 2009 Colombia registró una tasa de arancel nominal promedio ponderado de 11,1 %, mientras otros países de la región registraron tasas promedio más bajas, como es el caso de México (8,4 %), Chile (6 %), Costa Rica (3,7 %) y Perú (2,6 %). Para el mismo año, Colombia registró tasas de arancel nominal promedio de 8 % para bienes de capital, 20 % para bienes de consumo y 10 % para bienes intermedios y materias primas (DNP, 2011).

francas, la unificación de la normatividad existente y la exigencia de requerimientos adicionales de información al peticionario. Adicionalmente, se afinaron los criterios para evaluar solicitudes incluyendo la emisión de un concepto de impacto económico por parte del DNP y la alineación del proyecto con las apuestas priorizadas en el marco de la PDP, lo que le permitió al Gobierno nacional facilitar la toma de decisión<sup>486</sup>.

Posteriormente, con el Decreto 119 de 2017 se introdujeron mejoras a la operación del régimen de inversión extranjera en Colombia. En particular, se facilitó el régimen de registro de la inversión extranjera, se redujo el régimen sancionatorio, se eliminaron los plazos máximos para registrar inversiones extranjeras en Colombia y el requisito de clasificación de la inversión por modo. Adicionalmente, se modificó el criterio de residencia, al equiparlo con el estándar internacional<sup>487</sup>.

Entre otras políticas y programas para atracción de inversiones se destaca la reforma tributaria, Ley 1819 de 2016, que permitió la reunificación del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) y el impuesto de renta, así como la creación de incentivos para las empresas que se instalen en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC)<sup>488</sup>.

Adicionalmente, en 2018 se modificó la naturaleza del Sistema de Facilitación para la Atracción de Inversión (SIFAI) en el SNCCTI, para convertirlo en el Comité Técnico Mixto de Inversión Extranjera Directa, como espacio de discusión de políticas para la atracción y retención de inversión extranjera de alto impacto económico, enmarcadas en la PDP.

Para profundizar la inserción de Colombia en la economía global, también era necesario construir un arreglo institucional que le permitiera al país cumplir con los estándares de calidad definidos por los mercados de destino y participar en cadenas globales de valor. Por tanto, en 2011, el Decreto 4175 creó el Instituto Nacional de Metrología (INM), encargado de la coordinación nacional de la metrología científica e industrial; esta entidad logró rápidamente acuerdos de reconocimiento mutuo (MRA por sus siglas en inglés) con entidades de la comunidad metrológica mundial. Con la creación de esta entidad y su vínculo a la comunidad metrológica mundial, el país logró la producción de 20 materiales de referencia certificados (MRC)<sup>489</sup> y la publicación de 56 capacidades de medición y calibración (CMC)<sup>490</sup> con reconocimiento internacional. De esta manera, la industria nacional puede acceder a varios servicios metrológicos en el país sin necesidad de tener que recurrir al mercado internacional, lo que reduce sus costos.

Finalmente, continuando con el fortalecimiento del arreglo institucional, el Decreto 1595 de 2015 estableció las disposiciones generales y objetivos del SICAL.

<sup>486</sup> Entre 2010 y 2017 se declararon 66 zonas francas, para un total de 113. Las 66 zonas francas comprometieron cerca de 21.000 empleos e inversiones cercanas a 8 billones de pesos.

<sup>487</sup> En promedio, entre 2010 y 2017 la inversión extranjera directa (IED) correspondió a 4,1 % del PIB anualmente, lo que significó un incremento sustancial respecto al periodo 2000 a 2009 (3,5 %). Sin embargo, 41 % de la IED se concentró en actividades extractivas (petróleo y minería), y menos del 15 %, en manufacturas (cálculos DNP con base en datos del Banco de la República).

<sup>488</sup> El listado de los municipios considerados como más afectados por el conflicto fue definido por el MHCP, el DNP y la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Las ZOMAC corresponden a 344 municipios, que representan el 31 % de los 1.102 municipios del país; el área de las zonas es de 610.405 km<sup>2</sup>, lo que equivale al 53,4 % del territorio nacional, y viven 9 millones de colombianos, lo que corresponde al 18 % de la población total del país.

<sup>489</sup> Los MRC permiten asegurar la trazabilidad de las mediciones requeridas por la industria nacional, de acuerdo con el cumplimiento de los más altos estándares de calidad.

<sup>490</sup> Para cualquier país, la publicación de CMC con reconocimiento internacional es fundamental para que otras economías validen sus capacidades de medición y calibración, y con ello se facilite el ingreso a mercados externos de los bienes producidos.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Articulación entre Gobierno nacional y gobiernos regionales, y entre los sectores público y privado

A pesar de los esfuerzos realizados en materia de integración de las entidades del Gobierno nacional, materializados en la creación del SNCCTI aún existen retos en la consolidación de la institucionalidad del sistema. Para ello se sugiere consolidar el Comité Ejecutivo del SNCCTI como una instancia supraministerial con un sistema riguroso y de datos abiertos con indicadores clave de rendimiento para hacer efectiva la implementación de la agenda del sistema. Así mismo, se deberá establecer un mecanismo de gerencia de proyectos y transparencia ya que actualmente sus miembros solo tienen incentivos intrínsecos para ser efectivos.

De otra parte, aún no existe claridad sobre los roles y responsabilidades en materia de transferencia de conocimiento y tecnología, así como en innovación y emprendimiento. Por tanto, es indispensable que el nuevo Gobierno finalice la unificación del SNCCTI, mediante una reglamentación que revise la actual normatividad establecida en la Ley 1753 de 2015, la Ley 1286 de 2008 y el Decreto 1500 de 2012, y que coordine los sistemas de competitividad e innovación, y de ciencia, tecnología e innovación<sup>491</sup>.

La reglamentación anterior también debería integrar las diferentes instancias regionales en temas de desarrollo productivo en las CRC, y que desde allí se coordinen todos los esfuerzos en materia de productividad a escala regional. De esta manera se lograría una adecuada alineación entre los entes territoriales y el sector privado, y poner en marcha los planes regionales de competitividad. Estos se podrían instrumentalizar por medio de las agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación<sup>492</sup>.

### 4.2 Determinantes de la productividad interna de las empresas

En temas de productividad, para continuar con la implementación de la PDP se requiere mantener la promoción y divulgación del enfoque desde las regiones. Para ello se deberá alinear el uso de los diferentes recursos públicos de carácter nacional y territorial, y garantizar que estos sean intervenciones de mercado transversales o desarrollen bienes públicos sectoriales. En consecuencia, se sugiere que el Gobierno nacional defina los lineamientos para identificar e intervenir en las fallas de mercado, gobierno o articulación, y termine la validación de las apuestas productivas priorizadas en los once departamentos restantes en el marco de la PDP<sup>493</sup>. Así mismo, se sugiere que se realice la priorización de apuestas en los sectores de servicios y la identificación de brechas de capital humano a escala departamental en las apuestas productivas que ya fueron preidentificadas.

Para continuar con la implementación de la PDP, a finalizar en 2025, se requiere incrementar las fuentes de financiación y avanzar en el cumplimiento del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) de esta política. Algunas

<sup>491</sup> En este sentido se deberá materializar el tercer objetivo propuesto por la PDP, que consiste en generar un entorno institucional que promueva la coordinación entre actores y garantice la sostenibilidad de la política de desarrollo productivo a largo plazo. Para ello, la Presidencia es responsable de presentar a las entidades y actores del SNCCTI una propuesta de configuración de los roles y responsables de las entidades del Gobierno nacional en materia de transferencia de conocimiento y tecnología, innovación y emprendimiento.

<sup>492</sup> Documento que consolida proyectos priorizados del departamento relacionados con la competitividad y el desarrollo productivo. Tiene como objetivos: materializar la integración de los sistemas; asignar y usar eficientemente los recursos disponibles, orientados al mejoramiento de la productividad y la diversificación del aparato productivo; lograr victorias tempranas en materia de competitividad; y coordinar a los actores regionales.

<sup>493</sup> El PTP está adelantando la actualización de la plataforma del Mapa de Apuestas y Oportunidades Regionales (MARO); en este, para las apuestas productivas priorizadas por departamento, se podrá encontrar información sobre comercio internacional, empleo, producción, empleo y productividad.

de las acciones con una importancia relativa alta son: el acompañamiento a las CRC en la formulación, implementación y seguimiento de agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia tecnología e innovación; la ampliación de la cobertura e interoperabilidad de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, y la implementación del programa nacional de escalamiento de la productividad de las empresas, en el marco de una política nacional de extensión tecnológica.

Otra área por considerar por el próximo Gobierno es el diseño de una política de corto, mediano y largo plazo que aproveche el valor que ofrece la industria 4.0 a la industria colombiana<sup>494</sup>. Esto en tanto el desarrollo tecnológico desafía hoy a las industrias colombianas a redefinir su competitividad en términos de la velocidad con la que adoptan e implementan las nuevas tecnologías. Dichas tecnologías están transformando el qué, dónde y cómo se diseñan, fabrican, ensamblan, distribuyen, consumen, reparan, descartan e incluso reutilizan productos (WEF, 2017).

En materia de las iniciativas que han sido jalonadas por la PDP, se requiere impulsar en las regiones la implementación de los bienes públicos sectoriales en logística que sean priorizados en los *planes logísticos regionales* actualmente en curso (Caribe, Eje Cafetero y Pacífico) por parte del DNP. Así mismo, se sugiere continuar con la realización de la elaboración de los planes para las regiones faltantes.

De igual manera, el Gobierno nacional deberá formular una estrategia de atracción de inversión extranjera directa (IED) de eficiencia<sup>495</sup> acorde con los principios de la PDP que promueva los encadenamientos con la industria local y su integración a las cadenas globales de valor. Dicha estrategia incrementará la productividad de las empresas vía el aumento de las oportunidades de acceso a mejores prácticas gerenciales y de producción, y del aumento de la competencia en el mercado.

Finalmente, es importante que el Gobierno busque implementar la PDP teniendo en cuenta las heterogeneidades al interior de los departamentos. Para ello debe generar lineamientos de desarrollo económico local que generen un marco organizativo y metodológico en cada subregión o territorio funcional. Así podrá articular los instrumentos y programas de la PDP con las características locales y, con ello, aumentar su pertinencia y facilitar su implementación.

### 4.3 Competencia

Si bien la política de competencia en Colombia presentó importantes avances en los últimos años, aún persisten debilidades que requieren ser abordadas. Primero, se requieren ajustes en materia regulatoria, en especial a la Ley 1340 de 2009 y al Decreto 1817 de 2015, para: 1) contar con un sistema sancionatorio que se adapte a las características de las empresas que están incurriendo en prácticas anticompetitivas; por ejemplo, al modificar el monto máximo actual, que está definido en términos de salarios mínimos, posiblemente por un porcentaje de sus ingresos, utilidades, entre otros, de forma que se genere una mayor disuasión para evitar la práctica en sectores como el financiero, donde las sanciones actuales a la luz de la evidencia internacional pueden ser insuficientes. 2) Ampliar la función de abogacía de la competencia a otros proyectos normativos y políticas públicas. 3) Realizar una evaluación de la implementación del programa de beneficios por colaboración, con el fin de diseñar estrategias que permitan su fortalecimiento. 4) Ampliar el término de caducidad de las conductas anticompetitivas (OCDE, 2012). 5) Incrementar la autonomía e independencia de las decisiones de la SIC.

<sup>494</sup> Por su aplicación industrial, destacan Internet de las cosas, análisis avanzado de datos y el big data, la inteligencia artificial, la robótica, la manufactura aditiva (impresión 3D), los materiales avanzados y compuestos, así como la realidad virtual y aumentada.

<sup>495</sup> El objetivo de la IED vertical es minimizar los costos de producción realizando las diferentes actividades en los países en donde estos costos son más bajos (fragmentación productiva); por lo tanto, también se conoce como IED en búsqueda de eficiencia y da lugar a las cadenas internacionales de valor. (BID, 2018).



Adicionalmente, se requiere lograr una efectiva promoción de la competencia. Para lograrlo, la SIC requiere mayor trabajo para propiciar un enfoque preventivo y no solo sancionatorio *ex post* (OCDE, 2012), además de garantizar la difusión y adecuado conocimiento de la ley de competencia en Colombia entre los agentes de los distintos mercados.

#### 4.4 Internacionalización de la economía

Para continuar con la inserción de Colombia en la economía global, y como parte de la Alianza del Pacífico, el Gobierno nacional debe culminar las negociaciones comerciales en curso (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur), con miras a profundizar la integración productiva con Asia-Pacífico. Con el ánimo de construir sobre los avances en materia de integración se sugiere trabajar en varios frentes que permitan un mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales. En este sentido, se recomienda usar el informe anual que estableció la Ley 1868 de 2017 en materia de acuerdos comerciales y la consulta previa a gremios para escuchar sus inquietudes. En adición, cualquier revisión a los acuerdos comerciales vigentes deberá estar sustentada en las conclusiones de una evaluación rigurosa a su impacto sobre la economía.

Adicionalmente, se sugiere utilizar el recién creado Comité Técnico Mixto de Inversión Extranjera Directa para construir una estrategia enmarcada en los lineamientos de la PDP, para la atracción de IED de eficiencia, que potencie los instrumentos existentes y diseñe nuevos mecanismos para poner en marcha proyectos de alto impacto económico. En la actualidad no hay instrumentos encaminados a la atracción de IED de alto impacto, y el único instrumento dirigido a incentivar la inversión, que es el de zonas francas (Decreto 2146 de 2016), resulta insuficiente para atraer proyectos de gran envergadura (mayores a mil millones de dólares). También se debería adelantar una evaluación integral del instrumento de las zonas francas para verificar hasta qué punto cumplen con el fin para el que fueron creadas.

Para seguir avanzando en el cumplimiento de los estándares de calidad internacionales, se requiere el fortalecimiento institucional, presupuestal y jurídico del INM, y consolidar el SICAL. El MinCIT, en conjunto con las entidades del SICAL y con el apoyo del Programa Safe+ de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), desarrolló una hoja de ruta para que la política nacional de la calidad esté acorde con el grado de desarrollo de Colombia y con las condiciones actuales en materia de tecnología, ciencia, comercio internacional, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Se recomienda seguir avanzando en su implementación.

Finalmente, la sofisticación e internacionalización del aparato productivo requiere de una estructura de la calidad robusta. Así, se recomienda definir una política nacional de laboratorios, por medio de un documento CONPES que, entre otros, promueva la articulación entre entidades regulatorias e implemente mejores prácticas de reglamentación técnica aplicables a los laboratorios; también, permita consolidar el mercado de servicios de laboratorios, y apropiar la cultura de la calidad. Finalmente, se sugiere implementar una estrategia nacional de metrología de corto y de largo plazo para garantizar la continuidad y sostenibilidad en el desarrollo y aplicación de la metrología en los campos de competitividad, innovación, diversificación de la producción industrial y protección al consumidor.

## 5 Referencias

- Banco de la República. Datos de Inversión Extranjera Directa. Recuperados de: <http://www.banrep.gov.co/inversion-directa>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2018). *Inversión Extranjera como Motor del Desarrollo para América Latina y el Caribe*. Curso en línea.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2010 *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Tomos I y II*. Bogotá. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- DNP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Tomo I*. Bogotá. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/que-es-el-plan-nacional-de-desarrollo.aspx>
- DNP. (2016). *Política nacional de desarrollo productivo*. Documento CONPES 3866. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social, DNP.
- Lederman, D. & Maloney, W. (2014). *¿Qué tan importante es lo que se exporta? -Guía práctica para la formulación de políticas industriales*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial-Uniandes.
- Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011
- Mapa Regional de Oportunidades (MARO). *Datos de apuestas productivas priorizadas en los departamentos*. Recuperado de: <https://www.maro.com.co/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Datos de Tratados de Libre Comercio*. Recuperados de: <http://www.tlc.gov.co/>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2015). *The future of productivity*. Recuperado de: [https://www.ftc.gov/system/files/documents/public\\_statements/579981/130903lacfperuspeechspanish.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/579981/130903lacfperuspeechspanish.pdf)
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2015). *Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo: Colombia*. Serie: Mejores Políticas. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233409-es>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2012). *Seguimiento a los nueve exámenes inter-pares de la política y del derecho de la competencia de países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Panamá y Perú*. Recuperado de [http://www.oecd.org/daf/competition/2012Follow-upNinePeer%20Review\\_sp.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/2012Follow-upNinePeer%20Review_sp.pdf)
- SIC (Superintendencia de Industria y Comercio). (2018). *Informe de gestión vigencia 2017*. Recuperado de <http://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/012018/INFORME-GESTION-SIC-2017.pdf>
- The Conference Board. *Datos de Total Economy Database™*. Recuperado de: <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/>
- WEF (World Economic Forum). (2017). *Technology and innovation for the future of production: accelerating value creation*. Recuperado de: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_White\\_Paper\\_Technology\\_Innovation\\_Future\\_of\\_Production\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_White_Paper_Technology_Innovation_Future_of_Production_2017.pdf)

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 20

# Competitividad y productividad agropecuaria: impulsando el campo

## Resumen ejecutivo

Tradicionalmente, el sector agropecuario se ha caracterizado por tener una estructura productiva altamente concentrada y con baja productividad. Esta realidad tiene su explicación en la falta de innovación en la producción y barreras en el acceso a factores productivos. Entre 2003 y 2009, el valor agregado del sector agropecuario registró una reducción en la participación en el PIB nacional.

Esta tendencia cambió para el periodo 2010 a 2017, cuando el sector agropecuario se consolidó como uno de los más dinámicos de la economía, al registrar tasas superiores al PIB nacional en 2013 y 2017 (6,5 y 4,9 %, respectivamente). Sin embargo, el aumento del valor agregado se explica principalmente por el incremento de las actividades pecuarias y el área sembrada, y no por el mejoramiento de la productividad del sector. A esta realidad se suma la escasa diversificación y sofisticación de la producción, los cuellos de botella en materia de comercialización interna y la concentración de las exportaciones colombianas en tres productos (banano, café y flores).

Desde esta perspectiva, el Gobierno nacional ha venido avanzando en estrategias que han permitido mejorar aspectos determinantes de la productividad y competitividad, como el ordenamiento productivo del territorio, las actividades de ciencia, tecnología e innovación agropecuaria, la política de adecuación de tierras, herramientas para facilitar el comercio interno y externo, e instrumentos para la promoción del financiamiento agropecuario. El presente documento sintetiza los avances del Gobierno nacional en esta materia, y plantea los retos en los cuales se deben enfocar los esfuerzos institucionales en el corto y mediano plazo para continuar la senda de crecimiento de las actividades agropecuarias y el desarrollo rural.

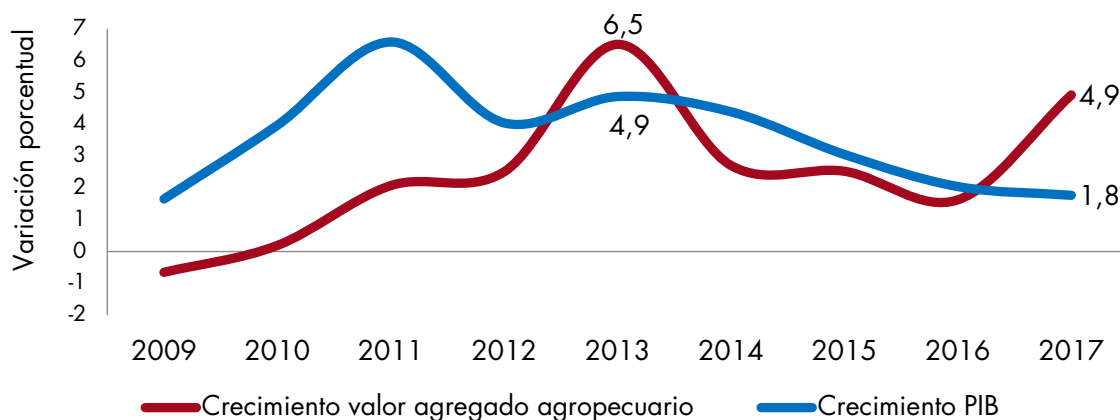
En particular, en los próximos años es necesario avanzar en la consolidación de instrumentos que permitan realizar un adecuado ordenamiento productivo de las zonas rurales, a partir de criterios enfocados en sostenibilidad ambiental de las actividades agropecuarias, mejora de los indicadores sociales del campo colombiano, mayor rentabilidad y mayores encadenamientos productivos. Otros aspectos determinantes para mejorar la competitividad del sector tienen que ver con la implementación y reglamentación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), definición de instrumentos para promover clusters productivos, mejorar el acceso al crédito en las zonas rurales y rurales dispersas y el diseño de una política de gestión integral de riesgos agropecuarios.

**Palabras clave:** Ordenamiento productivo, adecuación de tierras, financiamiento, asistencia técnica, comercialización interna y externa, innovación agropecuaria.

## 1 Introducción

Entre 2010 y 2017, el sector agropecuario se caracterizó por ser uno de los más dinámicos de la economía colombiana, al registrar una tasa de crecimiento promedio del orden del 2,5 %; 2013 y 2017 se destacaron como los años de mayor crecimiento, con tasas de 6,5 y 4,9 %, respectivamente. En el 2017 el desempeño fue impulsado por el crecimiento del cultivo de “otros productos agrícolas”<sup>496</sup> y la actividad pecuaria, caza y pesca, con crecimientos de 8,1 y 4,1 %, respectivamente (figura 1).

Figura 49. Variaciones porcentuales anuales del valor agregado de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, y el PIB total (2009-2017)



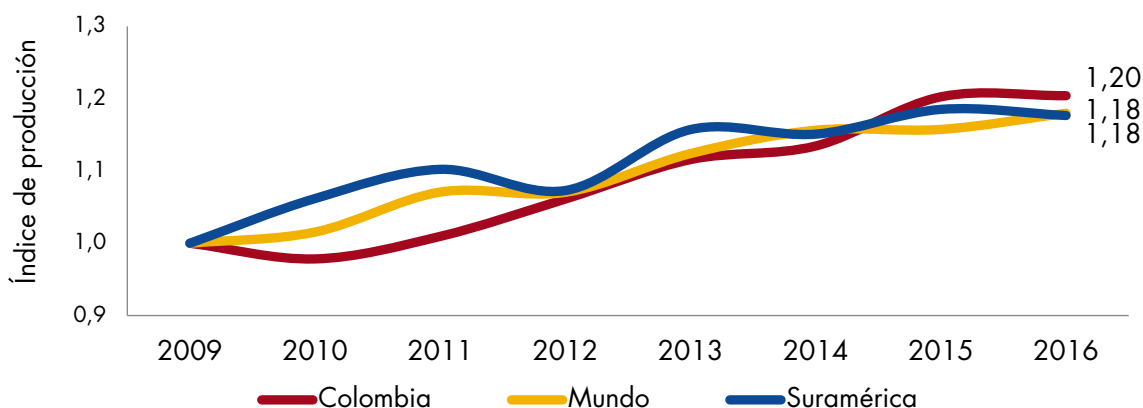
Fuente: DANE (2018).

El buen desempeño del sector se refleja en crecimientos sostenidos del área cosechada. Según datos de FAOSTAT<sup>497</sup>, Colombia registró un crecimiento superior al del mundo y al de Suramérica entre 2009 y 2016 (figura 2). En particular, el índice de Colombia se incrementó a una tasa anualizada de 2,7 %, mientras que el mundo y Suramérica lo hicieron a un ritmo de alrededor del 2,4 %.

<sup>496</sup> Incluye cereales, legumbres, raíces y tubérculos comestibles, frescos o secos; frutas y nueces (frescas), semillas y frutos oleaginosos, plantas vivas; flores y capullos cortados, semillas de flores y frutos; semillas de vegetales, otras plantas bebestibles y especias, productos de tabaco sin elaborar, caña de azúcar y áreas en desarrollo, y otros servicios relacionados con la producción agrícola.

<sup>497</sup> FAOSTAT es el sistema de estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Figura 50. Evolución de la producción agrícola en Colombia, Suramérica y el mundo entre 2009 y 2016



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible con base en FAOSTAT (2017).

Esto se debe a que el Gobierno nacional, atendiendo las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo (MTC), ha venido impulsando programas de ciencia, tecnología e innovación agropecuaria, políticas de adecuación de tierras, herramientas para facilitar el comercio interno y externo e instrumentos para la promoción del financiamiento agropecuario.

El presente documento está dividido en cuatro secciones, en las que se abordan los principales cinco cuellos de botella del sector identificados por la MTC en materia de competitividad agropecuaria: 1) ordenamiento productivo del territorio; 2) adecuación de tierras; 3) CTel agropecuaria; 4) comercialización interna y externa; y 5) financiamiento. La primera sección corresponde a la introducción; la segunda presenta un diagnóstico de los cuellos de botella encontrados en 2009; la tercera expone los principales logros y los instrumentos de política del Gobierno nacional entre 2010 y 2018, y la última brinda unas recomendaciones de política para el periodo 2018-2022.

## 2 Diagnóstico

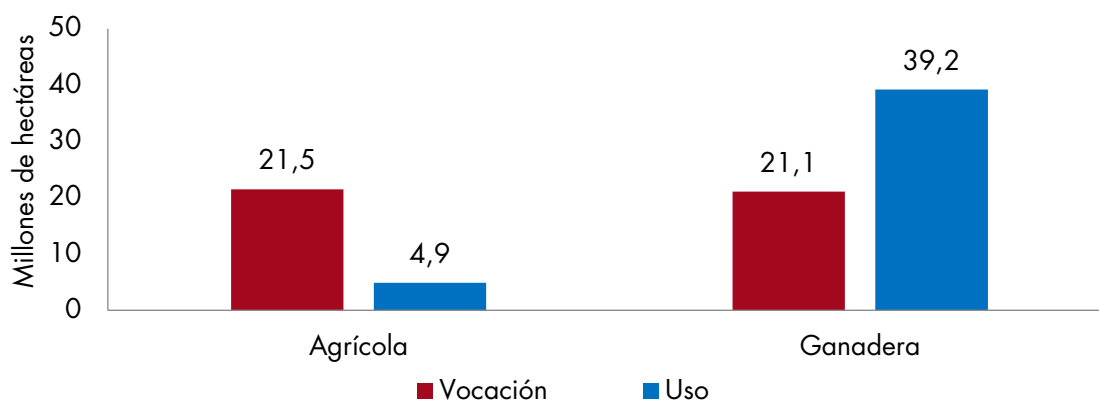
A finales de 2009, Colombia presentaba desafíos en materia de competitividad y productividad de las actividades agropecuarias. Se presentaban retos sustanciales en la definición de una política de ordenamiento productivo de las zonas rurales y de adecuación de tierras, en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de fomentar la innovación en el sector, y la necesidad de aumentar la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria.

Adicionalmente, se suma la falta de diversificación del portafolio exportador agropecuario y agroindustrial colombiano, como resultado del surgimiento de nuevos estándares en los procesos productivos que garantizaran la admisibilidad sanitaria y la ausencia de un programa que permitiera mejorar los indicadores de financiamiento de los pequeños productores.

## 2.1 Ordenamiento productivo del territorio

El ordenamiento productivo del territorio contribuye al uso eficiente del suelo rural con vocación productiva. En 2009 se evidenciaron conflictos por subutilización<sup>498</sup>, pues solo el 22,8 %<sup>499</sup> del área de vocación agrícola se utilizó debidamente. En contraste, las áreas destinadas a actividades ganaderas sumaron 39,2 millones de hectáreas, de 21,1 millones de hectáreas aptas para este uso, lo que representó un 185 % más de las áreas óptimas para este tipo de actividad (figura 3).

Figura 51. Vocación y uso del suelo en 2009



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DNP) (IGAC, 2009).

Según el documento CONPES 3870<sup>500</sup> de 2016, el 23,2 % de las áreas rurales no tenía información catastral, y el 56 % de los planes de ordenamiento territorial (POT) presentaban deficiencias en el componente rural. Esta situación limita la planificación agropecuaria y su regulación territorial.

De 114 millones de hectáreas del área continental, 63 millones demandan elevados costos de adaptación productiva<sup>501</sup> por características agrológicas y 82 millones por características climáticas (55 y 72 % del área total, respectivamente<sup>502</sup>) (figura 4) (UPRA, 2018). Previo a la actual administración no había una estrategia que incentivara el uso eficiente del suelo rural en áreas que, por altos costos de adaptación productiva y marginalización, requieren la planificación y el establecimiento de proyectos agropecuarios.

<sup>498</sup> Zonas con vocación agropecuaria utilizadas ineficientemente con un bajo aprovechamiento de la capacidad de uso del suelo (FAO-AQUASTAT, 2017).

<sup>499</sup> Correspondiente al cociente de 4,9 millones entre 21,5.

<sup>500</sup> Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT modernos.

<sup>501</sup> Los detalles sobre cómo considerar los costos de adaptación se encuentran en (UPRA, 2018 (B))

<sup>502</sup> Existen áreas que enfrentan los dos tipos de sobrecostos.



Figura 4. Zonas que demandan elevados costos de adaptación productiva

Panel A. Elevados costos por características agrológicas



Panel B. Elevados costos por características climáticas



Fuente: UPRA (2018b).

## 2.2 Adecuación de tierras

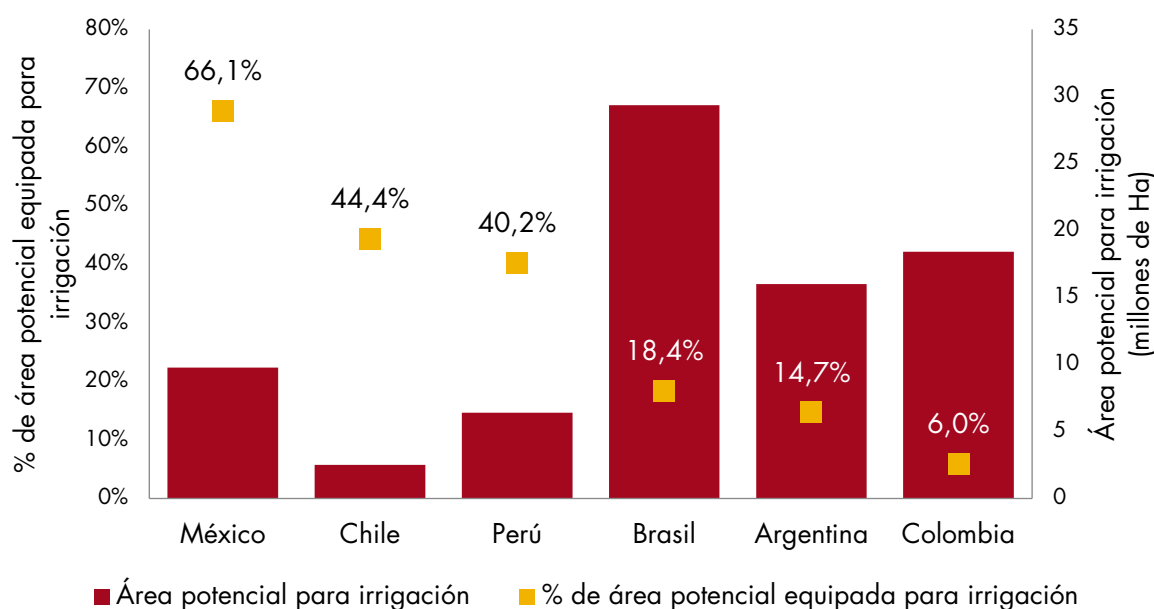
Además del ordenamiento productivo, para garantizar mayores niveles de productividad y competitividad, el sector agropecuario debe contar con un servicio público de *adecuación de tierras* (ADT), integrado por los componentes de riego, drenaje y protección contra inundaciones. Su área de influencia se denomina distrito de ADT<sup>503</sup>, y su importancia radica en que reduce la dependencia de la estacionalidad de las lluvias, lo cual se traduce en mejores rendimientos por hectárea cultivada, tal y como lo evidencian diferentes estudios (Schoengold & Zilberman, 2007).

En 2010, de los 7,6 millones de hectáreas potenciales para riego<sup>504</sup>, solo 1,1 millones de hectáreas contaban con este servicio. De estas, 361.963 hectáreas estaban en un sistema público de ADT y el resto eran cubiertas por sistemas privados. En comparación con otros países de la región, Colombia tiene un rezago en el porcentaje de área equipada respecto al área con potencial para irrigación.

<sup>503</sup> Estos son clasificados como pequeños, medianos y grandes, según las áreas de cobertura: hasta 500 ha, entre 500 y 5.000, y más de 5.000 ha, respectivamente. En contraste, la UPRA incorporó nuevos factores en la estimación de áreas potenciales, como los edafológicos, recurso hídrico (necesidad, disponibilidad y regulación), ecosistémicos y socioeconómicos; así, determinó que las hectáreas potenciales para riego se estiman en 17 millones, y de estas solo el 6,5 % están provistas con el servicio de ADT.

<sup>504</sup> En 2011, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) identificó alrededor de 1,1 millones de hectáreas bajo riego. Alternativamente, la UPRA (2014) incorpora nuevos factores en la estimación de áreas potenciales, como los edafológicos, recurso hídrico (necesidad, disponibilidad y regulación), ecosistémicos y socioeconómicos, para determinar que las hectáreas potenciales para riego se estiman en 17 millones de hectáreas, y de estas solo el 6,5 % están provistas con el servicio de ADT.

Figura 5. Área potencial para irrigación y porcentaje con equipamiento de riego



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (FAO-AQUASTAT, 2017).

## 2.3 Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria

Otro aspecto importante en la competitividad del sector agropecuario se relaciona con el uso de la ciencia, tecnología e innovación (CTel), el cual se manifiesta en la generación de conocimiento científico (investigación, desarrollo e innovación [I+D+i]), y en su difusión y adopción en las unidades productivas (asistencia técnica). Por esta vía, la CTel agropecuaria contribuye al aumento de la productividad sectorial. Sin embargo, su financiamiento tradicionalmente ha sido insuficiente, con 190 millones de dólares en 2009<sup>505</sup>, sumado a una baja articulación entre la producción de los actores vinculados con la investigación agropecuaria y las demandas de los productores.

Adicionalmente, la cobertura de la asistencia técnica agropecuaria (ATA) ha sido baja. En promedio, la cantidad de agricultores que recibieron ATA entre 2007 y 2010 fue de 45.692 productores por año (MADR, 2010). Además, su calidad es deficiente por fallas del servicio, como es el caso de falta de especialización de las *empresas prestadoras de servicios de asistencia técnica agroempresarial* (EPSAGRO) y escasa continuidad<sup>506</sup>; en general se evidencia falta de un enfoque integral en la prestación del servicio (Fedesarrollo, 2014).

## 2.4 Comercialización interna y externa

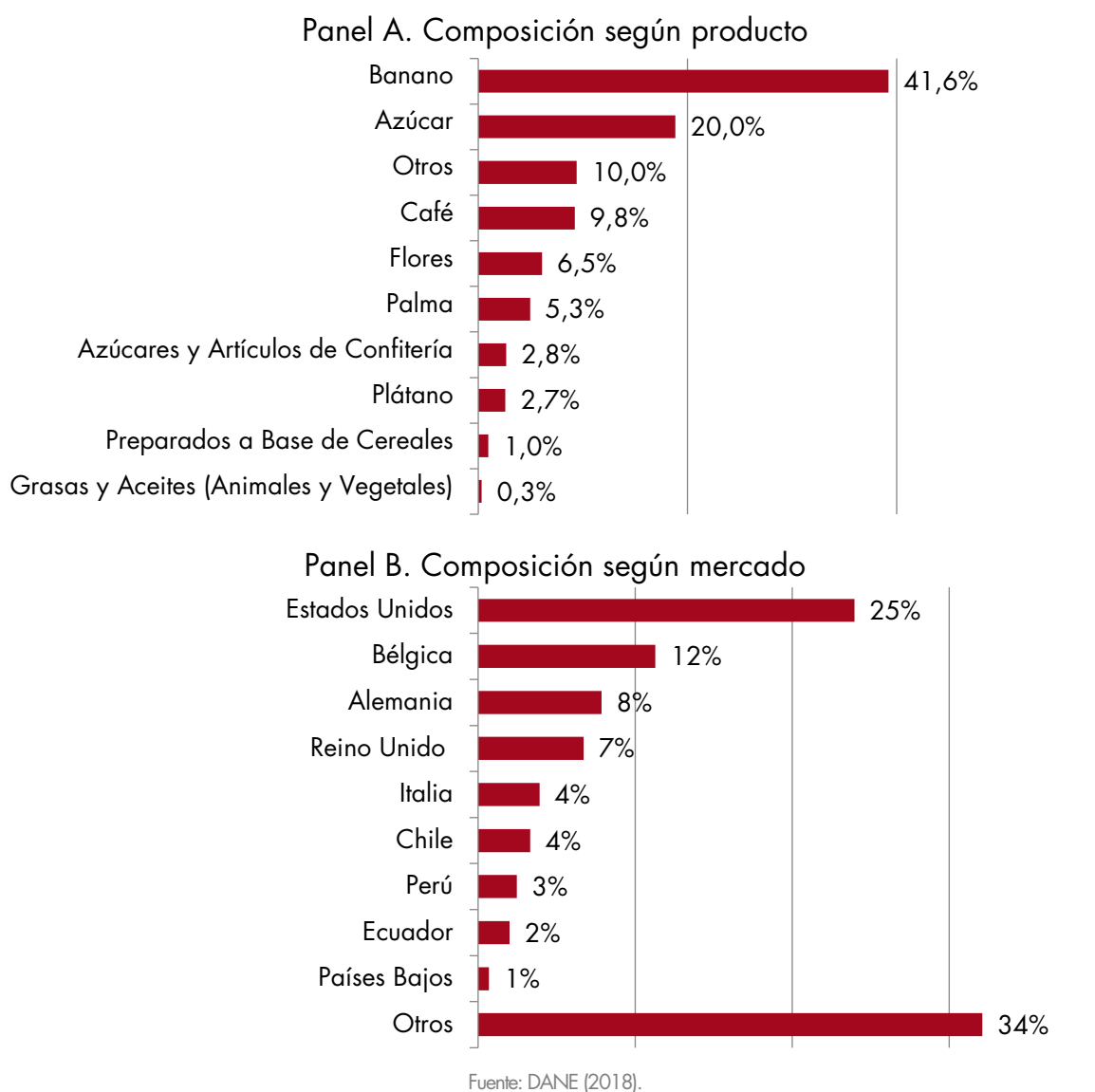
En 2009 la balanza comercial agropecuaria y agroindustrial registró un superávit de 2.716 millones de dólares, y un déficit, en términos de volumen, de 3,3 millones de toneladas. Ese mismo año, el 88 % de las

<sup>505</sup> Valor expresado en dólares Paridad de Poder Adquisitivo de 2011. Este valor se considera bajo ya que, por ejemplo, en América Latina, Brasil destinó más del 1,5 % de su PIB al gasto en I+D+i agropecuario y Colombia destinó un 0,8 % en 2013 (IFPRI, 2016).

<sup>506</sup> La ruptura en la continuidad de la prestación del servicio ocurrió principalmente con los beneficiarios de los incentivos de asistencia técnica del MADR, que, dada la terminación del año fiscal y la demora en el desembolso de los recursos del siguiente periodo, por lo general se quedaban sin acceso al servicio los primeros meses de cada año.

exportaciones se concentraba en nueve productos<sup>507</sup>, y el 53 %, en solo cuatro mercados de destinos internacionales<sup>508</sup> (figura 6), lo que revelaba la necesidad de mejorar la diversificación del portafolio exportador agropecuario.

Figura 6. Exportaciones agropecuarias y agroindustriales de Colombia por volumen de exportaciones, según producto y mercado de destino, 2009.



Una de las razones de la falta de diversificación del portafolio exportador se encuentra asociada con las dificultades para asegurar la sanidad agropecuaria y la inocuidad, pues son condiciones inherentes a la producción de los alimentos y están relacionadas con los mecanismos de prevención y control de riesgos de

<sup>507</sup> Banano, azúcar, café, palma, plátano, azúcares y artículos de confitería, grasas y aceites vegetales, flores y preparados a base de cereales.

<sup>508</sup> Estados Unidos, Bélgica, Alemania y Reino Unido.

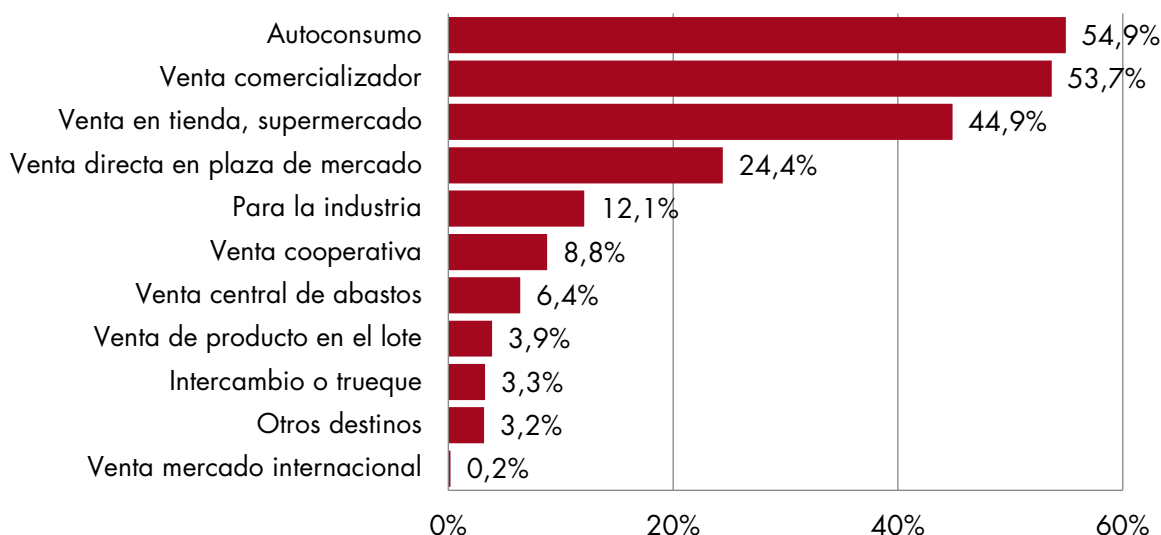
plagas, enfermedades, contaminantes ambientales, sustancias químicas y patógenos, que pueden repercutir en la salud pública.

Sobre este particular, se encuentra que el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de Colombia presenta brechas en materia de articulación, seguimiento, enfoque preventivo y trazabilidad (de la granja a la mesa). Ante esta situación, se encontraron debilidades en la capacidad institucional, así como operativa, técnica y científica, y en la gestión de la admisibilidad sanitaria (DNP, 2005).

Otros limitantes, tanto de la comercialización interna como externa de productos agropecuarios, se relacionan con la incapacidad de los pequeños productores de manejar mayores volúmenes de producción, la falta de cumplimiento de estándares de calidad, el inadecuado estado de la malla vial terciaria, el deficiente estado de la infraestructura logística y de comercialización (centros de acopio, secado y transformación, cadenas de frío y otras infraestructuras de apoyo)<sup>509</sup>, así como el bajo acceso a información del mercado (por ejemplo, precios), los cuales incrementan los costos de los productores y facilitan una posición dominante de los comercializadores (CRECE, 2014).

Como resultado de lo anterior, se comercializa por medio de canales tradicionales (comercializadores, tiendas, supermercados, plazas de mercado) (figura 7) un menor precio, lo que reduce los márgenes de ganancia de los productores, e impacta no solo el ingreso sino, también, las condiciones de producción.

Figura 7. Destinos de la producción agropecuaria (2014)



Fuente: Censo Nacional Agropecuario DANE (2017).

## 2.5 Financiamiento

Otro aspecto fundamental es el crédito agropecuario, ya que obtener financiamiento permite acceder a activos y factores productivos, lo que mejora la productividad y la competitividad de los productores

<sup>509</sup> Particularmente aquellas relacionadas con el cumplimiento de los estándares mínimos requeridos para la admisibilidad sanitaria.

agropecuarios. En 2009, los porcentajes de penetración y profundización del crédito en Colombia fueron del 24 y 30 %, respectivamente, y para el sector agropecuario estos fueron del orden del 11 y 21 %<sup>510</sup>.

Ese año se otorgaron 187.414 operaciones de crédito agropecuario y rural por 5,3 billones de pesos (en pesos constantes base 2017). El 84 % de dichas operaciones se concentró en pequeños productores, quienes recibieron el 22 % de los recursos disponibles. Los grandes accedieron al 1 % de las operaciones y al 31 % de los recursos, y, finalmente, los medianos recibieron el 15 % de las operaciones y el 47 % del total de crédito agropecuario<sup>511</sup>.

Respecto a la gestión de riesgos agropecuarios, en 2009 la cobertura del seguro agropecuario fue de 33.316 hectáreas del área agrícola, por medio de la expedición de 7.536 pólizas que ampararon 196.532 millones de pesos de las inversiones en el sector. El área asegurada representó un 0,72 % del área total sembrada informada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (4.614.126 ha).

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Uno de los cambios más importantes que se llevaron a cabo durante el periodo 2010-2018 fueron los ajustes para adecuar la institucionalidad sectorial, al delimitar las instancias de planeación, ejecución y rectoría. En 2011 se creó la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)<sup>512</sup>, con el reto de incrementar la capacidad técnica requerida para planificar y gestionar el territorio para usos agropecuarios. Adicionalmente, a partir de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 y las recomendaciones de la MTC, se realizó un cambio institucional del sector, según el cual la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)<sup>513</sup> es la entidad ejecutora de la política pública; así, se eliminó la ejecución por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Se creó también la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como máxima autoridad de tierras del país, encargada de la puesta en marcha de la política de ordenamiento social de la propiedad (que incluye los procesos de adjudicación de tierras y formalización de la propiedad).

#### 3.1 Ordenamiento productivo del territorio

A partir de lo encontrado en 2009, en lo referente al ordenamiento productivo del territorio, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) elaboró zonificaciones a escala 1:100.000 para 20 actividades agropecuarias<sup>514</sup>, con el fin de dirigir los instrumentos de crédito e incentivos destinados a promover actividades productivas acordes con la capacidad de uso del suelo. También, se avanzó en la formulación participativa de los planes de ordenamiento productivo para las plantaciones forestales maderables con fines comerciales, la avicultura y la acuicultura. Paralelamente, el

<sup>510</sup> Mientras que el primer indicador hace referencia a la participación de las colocaciones de crédito agropecuario sobre el PIB agropecuario, el segundo mide los saldos de cartera agropecuaria como participación del PIB agropecuario. Los cálculos fueron realizados a partir de Banca de las Oportunidades, Banco de la República y DANE.

<sup>511</sup> En 2009 se clasificaban como pequeños a los productores que tenían activos inferiores a \$ 54.804.461, medianos con activos inferiores a 10.000 SMMVL (es decir, hasta \$4.969.000.000) y grandes aquellos con activos superiores a 10.000 SMMVL (es decir, más de \$4.969.000.000) (FINAGRO, 2018).

<sup>512</sup> La UPRA orienta la política de gestión del territorio para usos agropecuarios; además, planifica, produce lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

En materia de ADT, la UPRA ha formulado: 1) las guías para el proceso de ADT; 2) la actualización del “Manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de ADT”; 3) el marco estratégico para la política de ADT, y 4) en el 2017, el Plan Nacional de Adecuación de Tierras para mediana y gran escala.

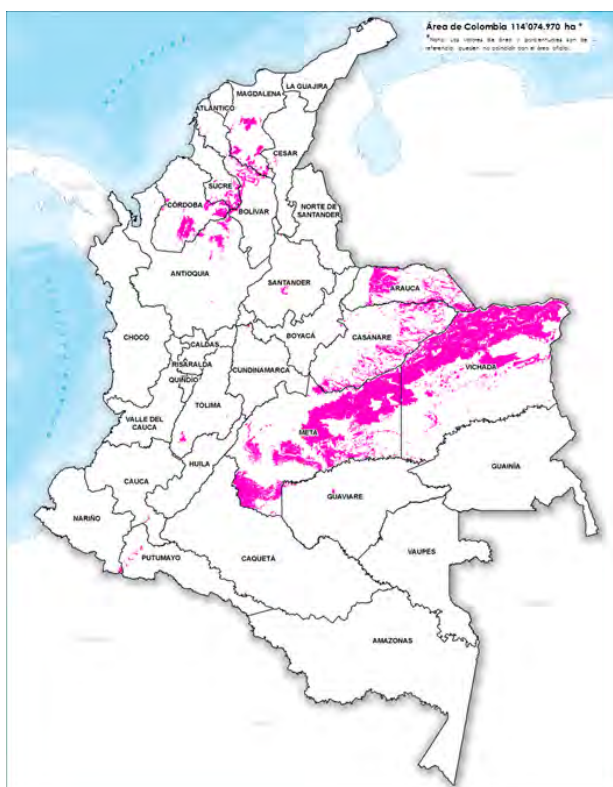
<sup>513</sup> La creación de la ANT y la ADR implicó la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

<sup>514</sup> Forestal, caucho, cacao, palma, maíz, papa, arroz, aguacate Hass, fresa, mango, papaya, piña, cebolla cabezona, ají tabasco, pimentón, avicultura, ganadería de leche y carne, porcicultura, acuicultura (camarón, tilapia, trucha, pirarucú, especies nativas), pesca continental (bocachico) y pesca artesanal marina de camarón de aguas someras.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) realizó levantamientos y estudios de suelos a escala 1:25.000<sup>515</sup>, así como la cartografía agrológica, para fines de ordenamiento productivo y social en zonas prioritizadas.

Es importante resaltar el desarrollo de los lineamientos para la definición de la frontera agrícola a escala nacional, la cual permite determinar en qué áreas se pueden desarrollar actividades agropecuarias de manera eficiente y sostenible. Para la identificación de esta frontera se excluyeron más de 26 millones de hectáreas (23 % del territorio continental), correspondientes a áreas que, por restricción legal, prohíben el desarrollo de la actividad agropecuaria<sup>516</sup>, con lo cual se estima una frontera agrícola aproximada de 40 millones de hectáreas.

Figura 8. Áreas de referencia como insumo para la identificación de Zidres



Fuente: CONPES 3917 DNP (2018).

La UPRA elaboró la “Guía para la formulación de planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural departamental”, para que los departamentos definieran su estrategia de desarrollo agropecuario a largo plazo, de forma tal que se oriente y planifique la toma de decisiones y se articule con el proceso de elaboración de planes de ordenamiento y de desarrollo territorial. También, se elaboraron

<sup>515</sup> Esta escala de trabajo permite generar información para proyectos desde la etapa de prefactibilidad para riego, drenaje, zonificación biofísica, planificación y ordenamiento del territorio a escala municipal. También permite efectuar análisis de la aptitud productiva del suelo, por su capacidad de uso, distribución de la propiedad y análisis de mercados, con lo cual se precisan, con mejor información, estrategias de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

<sup>516</sup> Entre otros, parques naturales, páramos y reservas forestales protectoras. Además, para desincentivar la ampliación de la frontera agrícola, se excluyen los bosques naturales que el sector ambiental identifica que existieron hasta 2010 (60 millones de hectáreas como línea de referencia para la reducción de emisiones de gases efecto invernadero).



guías para la reglamentación de los POT, con el propósito de orientar la gestión territorial agropecuaria y avanzar en la reglamentación del suelo rural por parte de las entidades territoriales<sup>517</sup>.

Finalmente, se elaboró un plan integral para la altillanura<sup>518</sup>, y se adoptó un marco de referencia para adelantar la constitución de las *zonas de interés de desarrollo rural, económico y social* (Zidres)<sup>519</sup>, con el fin de promover los conglomerados productivos destinados a la integración territorial y la inclusión productiva de la población rural (figura 8). Con base en lo anterior, se reglamentó la Ley 1776 de 2016 en lo que respecta a la presentación de proyectos productivos que podrían desarrollarse en las Zidres, la entrega de bienes inmuebles para la ejecución de dichos proyectos y el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión (FDREI) para apoyar la política de tierras por fuera de dichas zonas.

A partir de la promulgación del documento Conpes 3917 de 2018, el Gobierno nacional priorizó el departamento del Meta para la constitución de la primera Zidres en el municipio de Puerto López, para garantizar los procesos de información, concertación y coordinación con las administraciones departamental y municipal, así como el Concejo Municipal.

### 3.2 Adecuación de tierras

Teniendo en cuenta las debilidades de Colombia en el manejo de los componentes de riego, drenaje y protección contra inundaciones, entre 2010 y 2018 se destacan los avances en la rehabilitación o mantenimiento de las áreas ya existentes, la incorporación de nuevas áreas en proyectos públicos de ADT, y las mejoras al entorno y la gestión institucional. Entre los resultados más destacados se encuentran, primero, la rehabilitación de 277.599 ha (Tabla 1).

Tabla 36. hectáreas rehabilitadas

Entidad	2010-2014	2014-2018
Incoder	163.772	
MADR	17.219	
ADR		96.608*

Fuente: SINERGIA DNP (2018).

\*En SINERGIA se informan 51.112,67 ha, dado que incluye información hasta diciembre de 2017.

Segundo, la incorporación de 10.793 ha para el desarrollo de proyectos de pequeña y mediana escala, y la apropiación de recursos, entre 2010 y 2017, para los grandes proyectos de ADT de Ranchería, Tesalia-Paicol y Triángulo del Tolima, por un monto cercano a los 800.000 millones de pesos (pesos constantes de 2017).

Adicionalmente, el DNP contrató la primera evaluación al Programa Nacional de Adecuación de Tierras (PRONAT) y a la Ley 41 de 1993 (Econometría, 2016), la cual evidenció la necesidad de profundizar la política de ADT como mecanismo de incremento en productividad, fallas en la coordinación interinstitucional, ineficacia de las inversiones, baja capacidad de gestión de asociaciones de usuarios, problemas en el recaudo de tarifas y deterioro continuo de la infraestructura existente.

<sup>517</sup> Actualmente se están articulando las guías de la UPRA con el kit de ordenamiento territorial del Programa POT Modernos del DNP.

<sup>518</sup> Mediante el documento CONPES 3797, "Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: altillanura - Fase I".

<sup>519</sup> Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, figura creada por la Ley 1776 de 2016. Mediante el documento CONPES 3917, "Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres", se focalizarán las acciones de constitución de estas zonas.

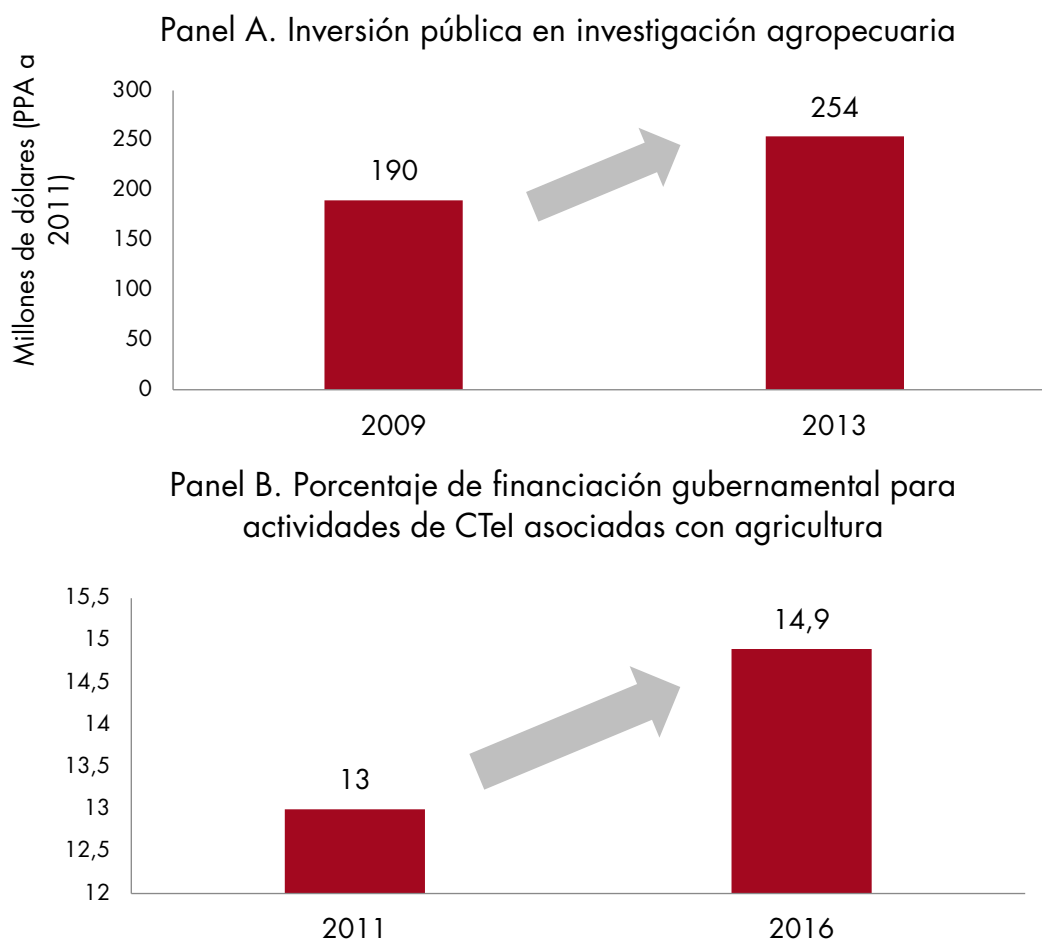


De la misma manera, el Gobierno avanzó en la aprobación de un nuevo marco de política estratégico para los próximos 20 años, por medio del documento CONPES 3926, orientado a mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos beneficiados con el servicio público de ADT<sup>520</sup>.

### 3.3 CTel agropecuaria

Con el objeto de incrementar la inversión en CTel, la Ley 1530 de 2012 ajustó el Sistema General de Regalías y creó el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel). Como consecuencia de ello, la inversión pública en investigación agropecuaria se incrementó un 33,5 % respecto al 2009 (figura 9, panel A), y la financiación gubernamental para actividades de CTel asociadas con el objetivo socioeconómico “agricultura” pasó de representar el 13 % del total en 2011 al 14,9 % en 2017 (figura 9, panel B) (OCyT, 2016).

Figura 9. Financiación de CTel para el sector agropecuario



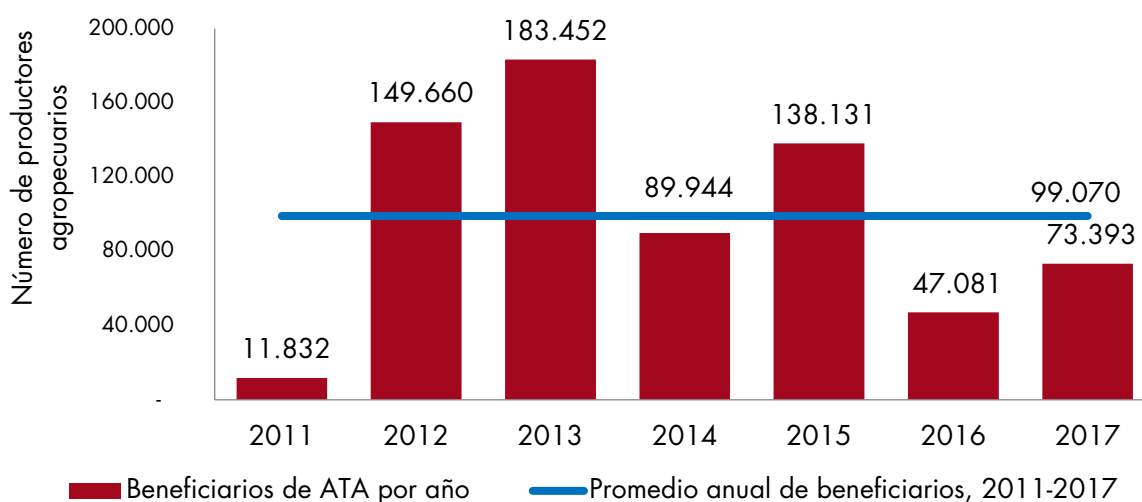
Fuente: Panel A, IFPRI (2016). Panel B, OCyT (2016).

<sup>520</sup> Esta nueva política incluye, además de la infraestructura, los planes agropecuarios, servicios conexos, participación privada en la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura, y el fortalecimiento de las asociaciones de usuarios.

Para articular los distintos actores, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) constituyó la Agenda Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación, que sirve de guía para las investigaciones en 37 cadenas agropecuarias, al acercar el conocimiento científico a las demandas del aparato productivo.

Por otro lado, el Gobierno nacional resaltó la importancia de la Asistencia Técnica Agropecuaria (ATA) como motor de la competitividad agropecuaria, de modo que incorporó en el PND 2014-2018 una meta de productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral, lo que se tradujo en 99.070 beneficiarios promedio al año (116,8 % de incremento con respecto al promedio del periodo 2007-2010) (figura 10).

Figura 10. Agricultores que recibieron asistencia técnica con recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011-2017



Fuente: MADR – ADR (2011 - 2018).

La acción más relevante en materia de CTel agropecuaria y ATA fue la aprobación de la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017, que creó el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), con el propósito de aumentar la cobertura, mejorar la calidad, y permitir la articulación entre investigación, formación y transferencia de conocimiento. Con la Ley se crearon tres subsistemas: 1) Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario; 2) Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria; 3) Extensión Agropecuaria.

### 3.4 Comercialización interna y externa

Teniendo en cuenta la alta concentración de las exportaciones agropecuarias, entre 2010 y 2014 el Gobierno nacional, por medio del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), firmó 53 protocolos de exportación que permitieron la entrada de productos colombianos a 18 países. A partir de 2014, el enfoque de admisibilidad sanitaria definió como meta el ingreso de 48 nuevos productos (2 a Estados Unidos y 51 al resto de países), hasta alcanzar, en 2017, la admisibilidad de 53<sup>521</sup> productos agropecuarios.

<sup>521</sup> Debe indicarse que la meta de productos con admisibilidad sanitaria a los Estados Unidos no se cumplió, ya que solo dos productos obtuvieron acceso (uchuva sin tratamiento cuarentenario de frío y aguacate Hass), lo anterior debido a que Colombia presenta rezagos en sus capacidades para demostrar la eficacia de las medidas sanitarias en cuanto al grado adecuado de protección, en coherencia con el principio de equivalencia, según el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio.

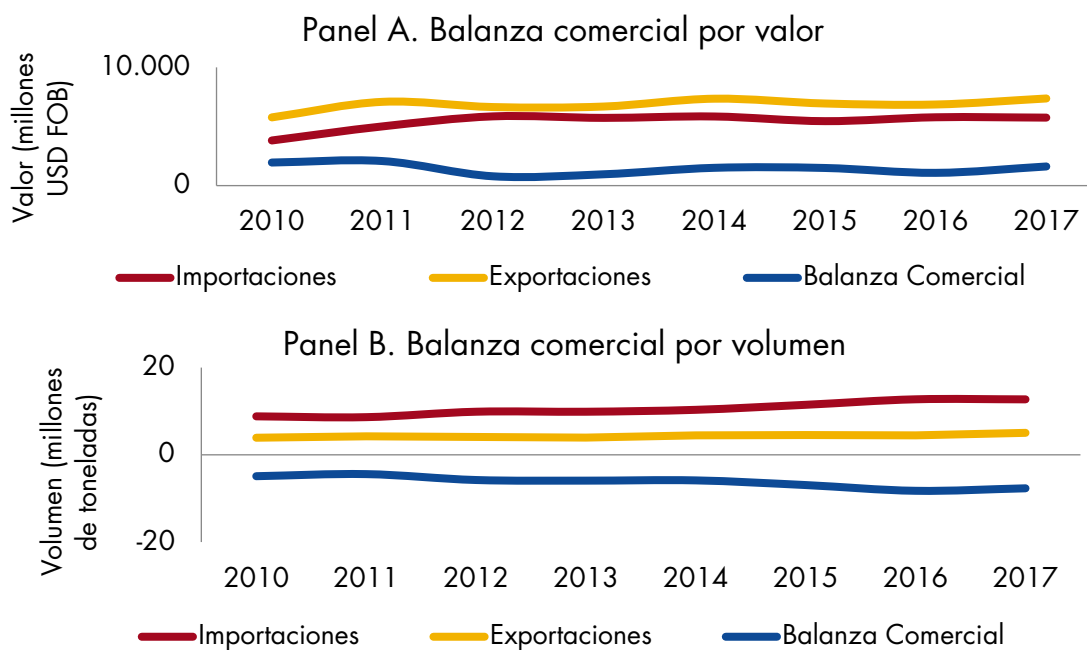
Adicionalmente, con la finalidad de facilitar los procesos de exportación y lograr admisibilidad sanitaria a nuevos mercados, el Gobierno nacional<sup>522</sup> creó los *proyectos de interés nacional y estratégico* (PINES) para tres productos prioritarios: carne bovina, aguacate variedad Hass, y trucha y tilapia. Además, por medio del Programa de Transformación Productiva (PTP) se invirtieron recursos en 29 proyectos regionales, mediante la creación de la alianza “El Agro Exporta en 2017”.

Otros aspectos para destacar en los últimos ocho años se asocian con la actualización de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, con nuevas tecnologías que facilitan las inspecciones sanitarias en puertos y la entrada en vigor de tratados de libre comercio<sup>523</sup>. Estas nuevas condiciones comerciales permitieron la entrada de 196 productos agrícolas y agroindustriales a estos mercados entre 2010 y 2017.

Desde la perspectiva de la producción de productos agrícolas, entre 2010 y 2018 se destaca el programa “Colombia siembra”, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), que permitió alcanzar 5,1 millones de hectáreas sembradas en 2016, lo cual se complementó con la política Colombia Transforma, Comercializa y Vende, que tiene como objetivo mejorar las condiciones de comercialización y mejorar los ingresos de los productores.

Parte del resultado de los esfuerzos anteriormente mencionados se evidencian en el crecimiento del valor agregado agropecuario a una tasa de 4,9 % para 2017, y en el aumento de las exportaciones agroindustriales a una tasa anual de 3,7 %<sup>524</sup> entre 2010 y 2017<sup>525</sup> (figura 11).

Figura 11. Balanza comercial agropecuaria de Colombia 2010-2017



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. DANE (2018).

<sup>522</sup> Por medio de la Presidencia de la República para priorizar las actividades y mejorar la coordinación interinstitucional para la ejecución eficiente y oportuna de los proyectos.

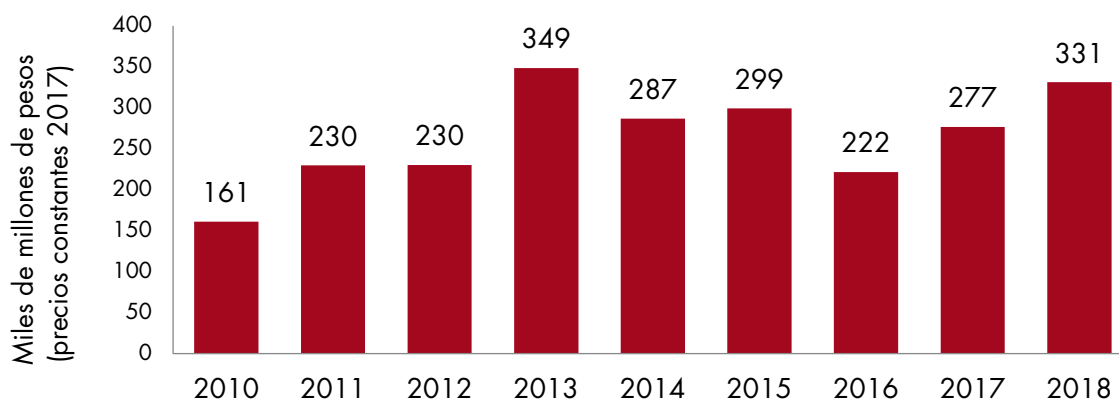
<sup>523</sup> Entraron en vigencia los TLC con Canadá (15 de agosto de 2011), Estados Unidos (15 de mayo de 2012), la Unión Europea (26 de junio de 2012), Corea del Sur (15 de junio de 2016), Costa Rica (1 de agosto de 2016) y Alianza del Pacífico (1 de mayo de 2016).

<sup>524</sup> Cálculo realizado a partir del volumen exportado en toneladas netas.

<sup>525</sup> Se logró aumentar las exportaciones de aguacate Hass, cacao, piña, limón y productos de pesca a estos mercados.

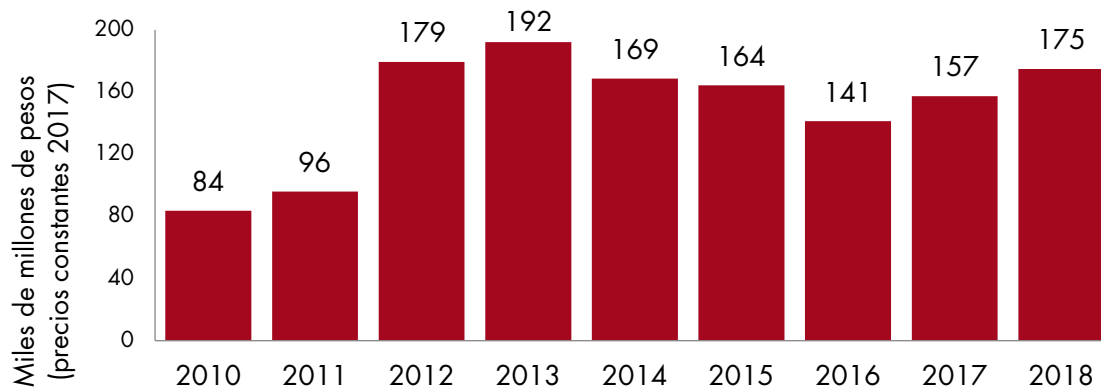
Con el fin de ampliar la cobertura en las actividades del programa de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) y aumentar la credibilidad del sistema oficial, entre 2010 y 2018, las asignaciones presupuestales del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) se incrementaron en 105,6 % (figura 12), mientras que las del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) crecieron un 108,8 % (figura 13).

Figura 12. Presupuesto (inversión y funcionamiento), ICA 2010-2018



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. MHCP (2018).

Figura 13. Presupuesto (inversión y funcionamiento), Invima 2010-2018



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. INVIMA (2018).

Por otra parte, en línea con el enfoque “de la granja a la mesa”, se expidió la Circular 046 de 2016 del Invima a las entidades territoriales de salud (ETS), que estableció los lineamientos para la articulación de las actividades de IVC relacionadas con alimentos. Este avance fortalece las capacidades y unifica los criterios de trabajo de las ETS para el análisis de la problemática sanitaria de alimentos del país.

Respecto al mejoramiento de la capacidad operativa, técnica y científica del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Colombia avanzó en la implementación y seguimiento de la normatividad sanitaria. Se destaca la modernización de la inspección del sacrificio de animales de abasto público con la entrada en vigor del Decreto 1500 de 2007 (agosto de 2016), el cual creó el Sistema Oficial de IVC de la carne, y los requisitos sanitarios y de inocuidad en toda su cadena productiva. También se expidió y reglamentó la Resolución 770 de 2014, que dio el soporte normativo para la formulación, ejecución, seguimiento y

evaluación de los planes nacionales subsectoriales de vigilancia y control de residuos en alimentos a cargo del ICA e Invima.

### 3.5 Financiamiento

Con el objeto de superar las debilidades en el acceso al financiamiento por parte de los pequeños productores, en el periodo 2010-2017, el Gobierno nacional realizó diferentes modificaciones normativas orientadas a promover el acceso de estos productores al mercado financiero (tabla 2).

Tabla 37. Modificaciones normativas para promover el acceso al crédito

Tema	Normas	Descripción
Categoría de pequeño productor	Decreto 780 de 2011, que modifica el Decreto 312 de 1991	Se define como aquellas personas naturales con activos no superiores a 145 SMMLV
	Decreto 2179 de 2015, que modifica el Decreto 780 de 2011	Aumenta el tope a 284 SMMLV
	Decreto 691 de 2018, que modifica el 1071 de 2015	Elimina el requisito de demostrar ante el intermediario financiero que las 2/3 partes de sus ingresos provienen del sector agropecuario. Así mismo, se elimina el requisito de presentar los ingresos del cónyuge
Modificación estructura del MADR	Decreto 1985 de 2013	Creación de funciones en el MADR para diseñar y coordinar la puesta en marcha de instrumentos de gestión de riesgos de mercado de los productos agropecuarios
Fondo de Microfinanzas Rurales	Ley 1731 de 2014	Crea el fondo de microfinanzas rurales, con el fin de fomentar el acceso al crédito en el sector rural
	Decreto Ley 2370 de 2015	Se amplían las fuentes de financiación del Fondo de Microfinanzas Rurales
Sobre la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA)	Decreto Ley 2371 de 2015	Se determina una nueva composición de la CNCA y se amplían sus funciones en materia de crédito agropecuario y mitigación de riesgos del sector
Línea de microcrédito	Resolución 12 de 2015 de la CNCA	Finagro implementa una línea de crédito de redescuento de microcréditos agropecuarios y rurales para los créditos de pequeños productores con destino a la financiación de capital de trabajo
Inclusión financiera	Decreto 2338 de 2015	Creación de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera
Plan de generación de ingresos, subsidios y crédito (PGISC)	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (acuerdo de posconflicto)	Creación de líneas especiales para el pequeño productor para la compra de tierras
		Creación de líneas de crédito ágiles, blandas, oportunas y subsidiadas, para actividades agropecuarias
		Brindar acompañamiento para el uso de los mecanismos de normalización de cartera
Enfoque de pequeño productor	Resoluciones CNCA entre 2010 y 2018	La CNCA determinó que los recursos del ICR y LEC deben asignarse como mínimo en un 50 % para los pequeños productores
Incentivos a la producción por medio del crédito	Reglamentación del Plan Anual de ICR y LEC entre 2010 y 2018	La CNCA dio continuidad a la política de ICR y LEC. En los últimos tres años, estos incentivos ajustaron a los lineamientos del programa Colombia Siembra del MADR
Línea de crédito para maquinaria agrícola	Resolución 8 de 2017 de la CNCA	Creación de línea de crédito para compra de maquinaria de uso agrícola en condiciones especiales, así como la financiación de rubros para infraestructura y adecuación de tierras
Crédito agropecuario para entes territoriales	Resolución 9 de 2017 CNCA	Se determina que los departamentos, distritos y municipios serán beneficiarios del crédito agropecuario y rural para financiar rubros de infraestructura y adecuación de tierras, maquinaria, equipos y prestación de servicios de asistencia técnica

Abreviaturas: Finagro: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario; SMMLV: salario mínimo mensual legal vigente; MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Incentivo a la Capitalización Rural (ICR); Líneas Especiales de Crédito (LEC). Fuente: FINAGRO (2018).

Gracias a las medidas implementadas por el Gobierno nacional y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA), las operaciones de crédito crecieron a una tasa del 8,7 %, y las colocaciones registraron una tasa real de crecimiento del 15,1 %. Como resultado, la penetración financiera en el sector pasó del 12 al 25 %, y la profundización, del 21 al 34,3 %. En el caso del pequeño productor, las tasas de crecimiento en las operaciones de crédito fueron del 3,6 y 6,4 % en los montos desembolsados.

Entre 2011 y 2013, a partir de la implementación del Decreto 780 de 2011 se destaca un crecimiento promedio del 13 % en el monto desembolsado a pequeños productores. Posteriormente, con la firma del Decreto 279 de 2015, la Resolución 12 de 2015 de la CNCA y la puesta en marcha del programa Colombia Siembra, el crecimiento de los desembolsos al pequeño productor en 2016 y 2017 fueron del 20 % en promedio<sup>526</sup>.

Por otra parte, entre 2010 y 2017 la participación de los pequeños productores en los desembolsos totales otorgados al sector agropecuario fue de 22 % en promedio, mientras que la participación en número de operaciones fue del 85 % en promedio (figura 14, panel A y B).

Durante 2010 a 2017, el Banco Agrario de Colombia tuvo un enfoque de pequeño productor. Los créditos a este segmento representaron, en promedio, el 65 % de los desembolsos y el 92 % del número de operaciones (figura 15).

En materia de gestión de riesgos agropecuarios, por medio del Decreto Ley 2371 de 2015 se delegó a la CNCA establecer los lineamientos de política de manejo de riesgos agropecuarios, los cuales contemplan las coberturas relacionadas con riesgos climáticos, de mercado, cambiario, entre otros. También se determinaron las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, en las que se aplican los apoyos e incentivos del Estado, y se hizo el diseño de los recursos del Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.

Por otra parte, se dio inicio al proyecto Sistema de Información de Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA), que provee información a los usuarios, entidades financieras y al Gobierno nacional para mejorar la toma de decisiones de gestión integral de riesgos agropecuarios.

Entre el 2010 y el 2017, la tasa de crecimiento promedio anualizada del área asegurada fue del 17 %, al pasar de 42.800 a 128.396 ha. Por su parte, el valor asegurado aumentó al 19,5 %, al pasar de \$ 258.700 millones a \$ 898.500 millones entre 2010 y 2017 (tabla 3). El impacto de esta política de gestión de riesgos se evidencia en el incremento de las cadenas agrícolas aseguradas, al pasar de 10<sup>527</sup> a 20 productos<sup>528</sup> entre 2010 y 2017, así como la ampliación de las compañías aseguradoras que ofrecen seguros agropecuarios<sup>529</sup>.

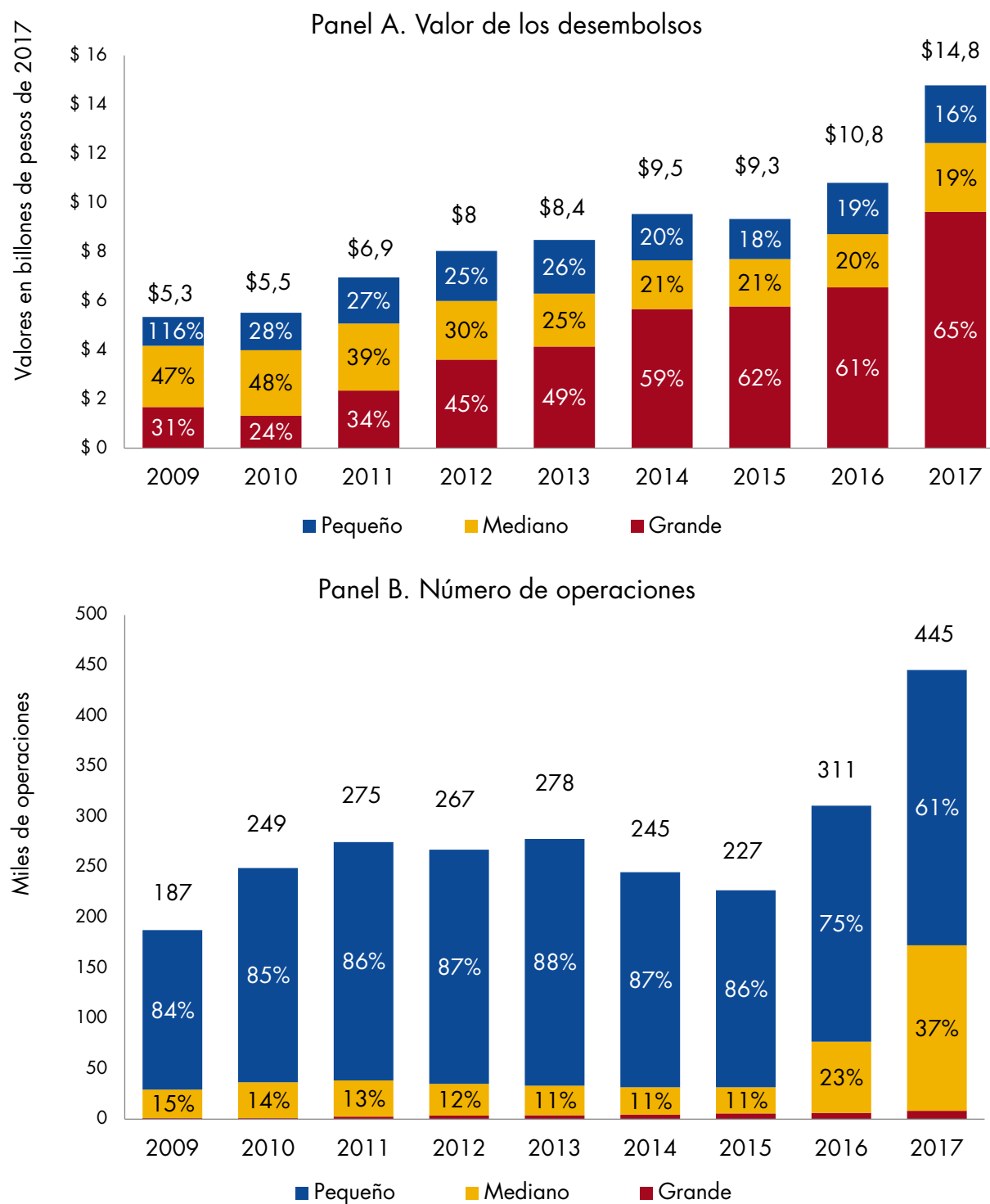
<sup>526</sup> Se destaca que en 2016 la participación de las operaciones originadas por intermediarios microfinancieros fue del 17 % y en el 2017 ascendió al 21 %.

<sup>527</sup> Algodón, arroz, banano, maíz, maní, palma, forestales, plátano, sorgo y tabaco.

<sup>528</sup> Además de los asegurados en 2009, los siguientes productos adquirieron el seguro al corte del 2017: caña de azúcar, aguacate, cacao, café caucho, marañón, yuca, soya y papa.

<sup>529</sup> En 2009 el único oferente del Seguro Agropecuario era MAPFRE. Al 2017 se sumaron Suramericana, La Previsora, Seguros Bolívar, Allianz y Proagro.

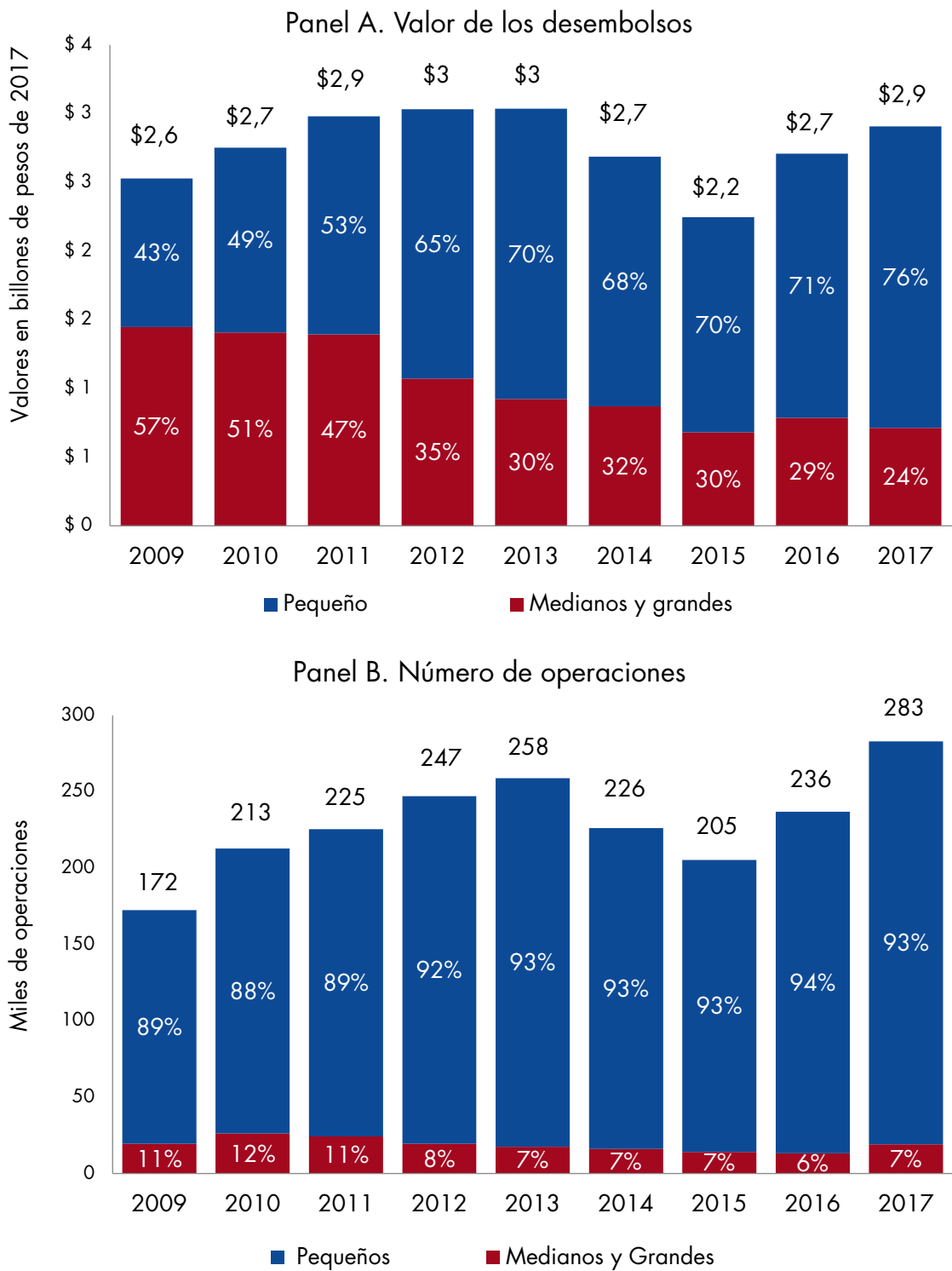
Figura 14. Evolución del crédito agropecuario y rural por tipo de productor 2009-2017



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible a partir de Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario. FINAGRO (2018).



Figura 15. Evolución del crédito agropecuario y rural del Banco Agrario por tipo de productor 2009-2017



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible a partir de Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO (2018).

Tabla 38. Evolución del seguro agropecuario entre 2009 y 2017

Año	Número de pólizas	Área asegurada (ha)	Valor asegurado (millones de pesos de 2017)
2009	7.536	31.651	146.372
2010	10.675	42.800	258.790
2011	12.425	45.986	357.515
2012	6.376	61.104	312.038
2013	6.399	68.491	435.282
2014	12.521	129.099	698.149
2015	26.539	186.884	996.726
2016	13.268	177.906	1.007.113
2017	10.892	128.396	898.588

Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, a partir del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario FINAGRO (2018).

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Ordenamiento productivo del territorio

Se debe continuar con la elaboración de las zonificaciones de aptitud productiva, con el fin de dirigir las políticas agropecuarias y los procesos de ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad que favorezcan el uso eficiente del suelo rural agropecuario. Para las zonas con aptitud identificadas a escala 1:100.000, es importante que el IGAC adelante levantamientos de información agrológica a escala 1:25.000, dado que la información oficial actual está a escala general y limita la planificación del uso eficiente del suelo rural a escalas detalladas. Se requiere también la definición de directrices en los instrumentos de ordenamiento territorial, según la capacidad de uso del suelo, el análisis de mercados y la distribución equitativa de la propiedad rural.

Si bien las zonificaciones de aptitud de los principales productos agropecuarios significan un avance importante, es necesario continuar con los procesos de formulación de sus planes de ordenamiento productivo, de manera que la oferta institucional impacte en el uso eficiente del suelo, el desarrollo rural y la competitividad de los territorios rurales. De igual forma, es necesario alinear los diferentes instrumentos de planificación del sector con las demandas definidas en el componente de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural de los planes de desarrollo departamental.

En cuanto al modelo Zidres, es pertinente reglamentar el Sistema Nacional de Desarrollo Rural, definir una estrategia multisectorial de desarrollo y generar los incentivos a la inversión privada en proyectos productivos y de prestación de servicios sociales a la población rural. En particular, se debe definir la manera como los proyectos de inversión de otros sectores administrativos pueden focalizarse y regionalizarse para financiar el establecimiento de bienes y servicios públicos rurales en las Zidres, como es el caso de la conectividad vial y las estrategias de transporte multimodal.

Por otro lado, en materia del ordenamiento productivo del territorio, se deberá implementar la estrategia de frontera agrícola, dentro de la cual se orienten las inversiones públicas y privadas para la productividad y competitividad del sector agropecuario. Esta podrá incluir otras áreas, cuya categoría de manejo, con régimen de uso sostenible o derivada de la zonificación ambiental elaborada por las autoridades ambientales, permita las actividades agropecuarias.

## 4.2 Adecuación de tierras

El nuevo marco de política de adecuación de tierras está definido en el documento Conpes 3926<sup>530</sup>, que plantea acciones para mejorar la información sobre los distritos de ADT existentes y priorización de inversiones con criterios técnicos. De esta manera, es importante dinamizar los nuevos proyectos a partir de las estrategias propuestas en el documento Conpes y de las siguientes modificaciones a la Ley 41 de 1993<sup>531</sup>, orientadas a lograr la sostenibilidad de la infraestructura y su armonización con los procesos de ordenamiento territorial:

- Creación de un espacio consultivo y de coordinación de alto nivel.
- Regulación del servicio público de ADT.
- Creación de un fondo cuenta para el financiamiento del subsector de ADT.
- Actualización de competencias institucionales.
- Articulación con los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental.
- Creación de un sistema tarifario para la prestación del servicio público de ADT.
- Formalización y transferencia de los distritos de ADT construidos previo a la Ley 41 de 1993.
- Articulación de los distritos de adecuación de tierras con el esquema de asociaciones público-privadas (Ley 1508 de 2012).

## 4.3 Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria

El desafío para el siguiente gobierno es la implementación de la Ley SNIA (Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria), con sus respectivos decretos reglamentarios, y el apoyo a los departamentos por medio de las unidades técnicas territoriales de la ADR. En este sentido, el MADR, Corpoica y Colciencias tienen un rol fundamental en los procesos de investigación agropecuaria, deben asumir su liderazgo en la construcción y actualización del Plan Estratégico de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuaria y cumplir su rol en torno a la agenda dinámica de I+D+i, elementos constitutivos de la Ley SNIA. Así mismo, es importante cumplir el mandato de la ley en cuanto al diseño, promoción y fortalecimiento de los *sistemas territoriales de innovación* (STI), y de esa forma fortalecer la investigación desde lo territorial, con un enfoque de abajo hacia arriba que considere las demandas de soluciones tecnológicas por parte del productor.

Respecto al aumento de la inversión en CTel agropecuaria, para ejecutar los recursos disponibles del FCTel (con corte a febrero 2018, contaba con un saldo de \$ 713.000 millones), se recomienda avanzar en el proyecto de ley que busca implementar el sistema de convocatorias públicas para la presentación de proyectos, ya que el esquema actual de acceso a recursos no ha garantizado el presupuesto para investigación agropecuaria.

## 4.4 Comercialización interna y externa

El reto de Colombia es ser reconocido por sus avances en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias por los principales países de interés comercial. Para esto se requiere continuar con el fortalecimiento de la institucionalidad, realizar seguimiento permanente a la implementación de la normatividad sanitaria vigente y diseñar una política de trazabilidad para los alimentos con un enfoque de la granja a la mesa<sup>532</sup>. En este

<sup>530</sup> El documento Conpes 3926, "Política de adecuación de tierras 2018-2038", fue aprobado en mayo de 2018.

<sup>531</sup> Por la cual se organiza el subsistema de adecuación de tierras.

<sup>532</sup> Actualmente, ya hay un borrador de decreto que busca crear el Sistema Nacional de Trazabilidad Vegetal, motivo por el cual es clave gestionar su aprobación en el corto plazo, así como continuar la reglamentación e implementación de la Ley 1659 de 2013, "por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación, Información y Trazabilidad Animal"

sentido, es de vital importancia promover la ley de tasas y tarifas, para el cobro de los servicios prestados por el ICA, así como avanzar en el régimen sancionatorio de este instituto<sup>533</sup>.

Adicional a lo anterior, es prioritario continuar fortaleciendo el ICA y el Invima con recursos para el desarrollo de sus actividades, con el fin de mejorar el estatus sanitario y fitosanitario, optimizar los procesos de equivalencia sanitaria<sup>534</sup> y contar con laboratorios de ensayo, calibración e investigación que cumplan las prácticas reconocidas internacionalmente, y que cuenten con el adecuado aseguramiento metrológico para eliminar obstáculos técnicos al comercio (OTC), cumplir con las MSF y demostrar la implementación de normas técnicas requeridas por los mercados, teniendo en cuenta los retos que se pueden derivar de la actualización de la normatividad en Estados Unidos y la Unión Europea<sup>535</sup>. De igual forma, es importante reactivar la Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, como espacio de coordinación interinstitucional de los temas relevantes en materia de inocuidad y sanidad.

También se debe avanzar en el fomento de encadenamientos productivos, por medio del desarrollo de una estrategia de competitividad en la que se articule el proceso de inserción en la economía mundial, a través de acciones y compromisos conjuntos entre el sector público y privado en las áreas de innovación y desarrollo tecnológico, asistencia técnica, comercialización, sistemas de información, infraestructura, competencia y buenas prácticas agropecuarias. Así mismo, es importante impulsar las apuestas exportadoras concertadas por el Gobierno nacional y el sector privado, a partir de la priorización de productos con potencial, y la implementación de instrumentos de política focalizados a la promoción de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales.

Otros aspectos por tener en cuenta para fomentar la productividad son los instrumentos propuestos en la Reforma Rural Integral (RRI), entre los que se destacan los *programas de desarrollo con enfoque territorial* (PDET), que facilitan la planificación y gestión de programas para mejorar la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas por el Decreto 893 de 2017.

Por otro lado, para facilitar la participación e inclusión de los productos de agricultura familiar en las compras públicas, es necesario ajustar la normativa actual sobre la materia, puesto que actualmente la legislación no hace mención expresa a este tema, máxime teniendo en cuenta las restricciones que enfrenta la agricultura familiar para acceder a este mercado, como mejorar la infraestructura e información para la comercialización, desarrollar estrategias para los diferentes tipos de consumidores y promover encadenamientos comerciales que reduzcan la intermediación (mercados campesinos y ventas directas a través de diferentes canales, incluyendo los que usan tecnologías de la información y la comunicación) (Colombia Compra Eficiente, 2016).

De esta manera, para potenciar la competitividad de los pequeños productores, se debe aprovechar la experiencia de las asociaciones rurales con amplia trayectoria y reconocimiento, de forma que estas puedan fortalecer las capacidades de otros esquemas asociativos. Adicionalmente, se requiere mejorar el acceso a instrumentos financieros por parte de los productores asociados, otorgar facilidades para la comercialización de los bienes y servicios provenientes de asociaciones, mejorar las infraestructuras comunitarias que faciliten

<sup>533</sup> El ICA remitió al MADR, el 8 de junio de 2016, un proyecto de ley con el que se busca autorizar a esta entidad para fijar las tarifas para el cobro de los servicios públicos que presta a los diferentes beneficiarios del sector, dado que actualmente el cobro de estas tarifas se respalda en acuerdos del Consejo Directivo, que son actos administrativos que tienen reserva de Ley.

<sup>534</sup> Esto, teniendo en cuenta que el reglamento colombiano debe establecer equivalencias con las normas internacionales en materia de sanidad e inocuidad.

<sup>535</sup> Para las exportaciones a Estados Unidos, la FDA expidió la Ley FSMA, cuyos reglamentos técnicos aumentan los estándares que deben cumplir los productores de alimentos que quieran exportar a este mercado; así mismo, la Unión Europea actualizó la normatividad de requisitos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad que implican nuevas y mayores exigencias.

la producción (riego, viveros, maquinaria, etc.) y proporcionar asistencia técnica en aspectos de gestión contable y financiera.

#### 4.5 Financiamiento

Para fortalecer las estrategias de inclusión financiera del pequeño productor son importantes tres aspectos. En primer lugar, se deberán efectuar las modificaciones normativas necesarias para la implementación del Plan de Generación de Ingresos, Subsidios y Crédito (PGISC) del Acuerdo de La Habana. En segundo lugar, es preciso enfocar el crédito de fomento agropecuario y rural en las zonas rurales y rurales dispersas, donde actualmente hay mayor presencia de pequeños productores. Para lograr esto, son de gran utilidad los programas de apertura de oficinas de la red social del Banco Agrario de Colombia. En tercer lugar, es posible ampliar el margen de intermediación de las entidades bancarias que atienden al pequeño productor, mediante dos vías: 1) a través de incentivos a los intermediarios financieros privados que coloquen un mayor volumen de crédito al pequeño productor, vía redescuento, o 2) al flexibilizar la tasa de interés máxima del pequeño productor.

El papel de la mujer rural en la generación de ingresos de los hogares rurales ha sido fundamental en el sector agropecuario, por lo cual debe hacerse mayor seguimiento a las líneas especiales de crédito que han sido creadas para tal fin. Para lograr esto, es necesario que la Dirección de Mujer Rural del MADR<sup>536</sup> tenga un papel activo en la formulación de las políticas de crédito para la mujer.

Es necesario dar continuidad al SIGRA, implementar el PGISC y generar una política de *gestión integral de riesgos agropecuarios* en el país, con el objetivo principal de proveer herramientas a la población rural para prevenir, controlar y mitigar la materialización de los riesgos de mercado, climáticos e idiosincráticos de la producción agropecuaria. En este sentido, es preciso adoptar las siguientes medidas: 1) fortalecer la gestión de información para la gestión de riesgos agropecuarios; 2) mejorar el marco institucional y la coordinación para la implementación de una política de Gestión Integral de los Riesgos Agropecuarios; 3) impulsar la productividad y competitividad del sector agropecuario; 4) contribuir al acceso y formalización de tierras, y 5) mejorar las condiciones de comercialización de los productos agropecuarios (Banco Mundial, 2018).

Sumado a lo anterior, entre 2017 y 2018 el Banco Mundial realizó investigaciones sobre el seguro catastrófico en Colombia y recomendó la implementación de un seguro para maíz en Tolima, con el objetivo de cubrir los pequeños productores ante choques adversos del clima. Se recomienda dar continuidad a este tipo de iniciativas, ya que estos mecanismos también salvaguardan las finanzas públicas, en la medida en que disminuyen las labores del Estado para compensar a los productores afectados.

Por otra parte, es necesario robustecer los fondos cuenta que administra Finagro para procurar el mayor acceso a servicios financieros del pequeño productor, entre ellos: 1) el Fondo Agropecuario de Garantías; 2) El Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios; y 3) el Fondo de Microfinanzas Rurales.

Finalmente, es de vital importancia la puesta en marcha del Observatorio de Inclusión Financiera Rural<sup>537</sup>, con el fin de que se puedan emitir recomendaciones concretas a todos los actores en materia de educación financiera, oportunidades de financiamiento y generación de políticas públicas para la inclusión financiera rural, que se articulen con el SNIA.

<sup>536</sup> Creada mediante el Decreto 2369 de 2015.

<sup>537</sup> Iniciativa de la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera.

## 5 Referencias

- Banco Mundial. (2018). *Estrategia para una Gestión de Riesgos Agropecuarios en Colombia*.
- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (CRECE). (2014). *Propuesta para Desarrollar un Modelo Eficiente de Comercialización y Distribución de Productos: Documento Técnico para la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá DC: DNP, MTC.
- Colombia Compra Eficiente. (2016). *Estudio de mercado para agregar la demanda de bienes y servicios para atender el Programa de Alimentación Escolar*. Bogotá.
- CRECE. (2014). *Propuesta para Desarrollar un Modelo Eficiente de Comercialización y Distribución de Productos: Documento Técnico para la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá DC: DNP, MTC.
- DANE. (2017). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- DANE. (6 de Junio de 2018). *Comercio Internacional*. Obtenido de Comercio Internacional: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional>
- DANE. (2018). *Cuentas Nacionales*. Obtenido de Cuentas Nacionales: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe de Riesgo N° 010-17 A.I.* Defensoría del Pueblo. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- DNP. (2005). CONPES 3375: *Política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias*. Bogotá.
- DNP. (2018). CONPES 3917. *Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)*. Bogotá.
- DNP. (2018). *SINERGIA*. Obtenido de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1139/5155>
- Econometría. (2016). *Evaluación institucional y de operaciones de la política de adecuación de tierras desde el PRONAT y la Ley 41 de 1993 hasta la actualidad - Producto 4 "Informe de resultados de la evaluación (5 de agosto de 2016)"*. Bogotá.
- FAO. (2002). *Agua y cultivos: logrando el uso óptimo del agua en la agricultura*. Roma.
- FAO. (6 de Febrero de 2016). Base de Datos Principal AQUASTAT. Recuperado el 2014, de <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexesp.stm>
- FAO. (2017). FAOSTAT.
- FAO-AQUASTAT. (2017). Obtenido de <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html>
- Fedesarrollo. (2014). *Diagnóstico de la Asistencia Técnica Agropecuaria (ATA): brechas tecnológicas, capacidades de investigación y Entidades Prestadoras del Servicio de Asistencia Técnica agropecuaria (EPSAGROS)*. Bogotá, D.C.
- FINAGRO. (2018). Estadísticas. Obtenido de <https://www.finagro.com.co/estad%C3%ADsticas/estad%C3%ADsticas>

- FINAGRO. (2018). *Manual de Servicios*. Obtenido de <https://www.finagro.com.co/manualserv/index.html>
- FINAGRO. (2018). Resoluciones CNCA. Obtenido de <https://www.finagro.com.co/normas/resoluciones-cnca>
- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO. (2017). Estadísticas. Obtenido de <https://www.finagro.com.co/estad%C3%ADsticas/estad%C3%ADsticas>
- IFPRI. (2016). *Investigación agropecuaria en Latinoamérica y el Caribe*. Washington, D.C.
- IGAC. (2009). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano*.
- IGAC, MADR, INCODER, CORPOICA, IDEAM, & INGEOMINAS. (2012). *Conflictos de uso del territorio colombiano*. Bogotá.
- INVIMA. (2018). *Planes Operativos Anuales de Inversión*. Obtenido de <https://www.invima.gov.co/?>
- MADR - ADR. (2011 - 2018). *Beneficiarios a través del proyecto de Inversión de fortalecimiento de Asistencia Técnica Agropecuaria*. Bogotá D.C.
- MADR. (2010). *Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014*. Bogotá.
- MHCP. (2018). *Decretos de liquidación del presupuesto general de la nación*. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). *Base de datos del programa AIS-DRE reportada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Comunicación en magnético enviada al DNP.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2018). Bogotá.
- OCyT. (2016). *Indicadores de Ciencia y Tecnología*. Bogotá: Ántropos Ltda.
- PARS. (s.f.). *Proyecto Evaluación y Reestructuración de los Procesos, Estrategias y Organismos Públicos y Privados Encargados de Adelantar*. Bogotá: Minsalud.
- Schoengold, K., & Zilberman, D. (2007). *The Economics of Water, Irrigation, and Development. Handbook of Agricultural Economics*, 2933 - 2977.
- UPRA. (2018 (B)). *Áreas de referencia para identificar Zidres - Metodología para la estimación indicativa*. Bogotá.
- UPRA. (2015). *Actualización del manual de normas técnicas básicas para la realización de proyectos de adecuación de tierras*. Bogotá.
- UPRA. (2016). *Áreas potenciales para irrigación - Escala 1:100.000*. Presentación PowerPoint.
- UPRA. (2017). *Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA)*.
- UPRA. (2018 (A)). *Áreas potenciales para adecuación de tierras con fines de irrigación escala 1:100.000*. Bogotá.
- UPRA. (2018). *Áreas de referencia para identificar Zidres*. Obtenido de Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA): <http://upra.gov.co/SIPRA/>



## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 21

# Formalización: un aporte a la productividad del país y la calidad de vida de los colombianos

## Resumen ejecutivo

Colombia se ha caracterizado por tener altos niveles de informalidad empresarial y laboral. Entre 2004 y 2009, el 55 % de micro establecimientos no tenían o no renovaron el registro mercantil, mientras que entre 2007 y 2009 la informalidad laboral —ocupados que no cotizaban a pensiones— fue, en promedio, del 70 %. A pesar de estas cifras, no había información detallada sobre la informalidad, existían debilidades en el diseño, la operación y la evaluación de programas de formalización y, además, los esfuerzos para disminuir la informalidad se hacían de manera descoordinada entre entidades del Gobierno nacional.

Entre 2010 y 2018 una de las principales prioridades del Gobierno nacional fue aumentar la formalización de la economía con acciones específicas en tres temáticas de trabajo. En materia tributaria, se flexibilizaron los costos laborales no salariales y se creó el monotributo como elemento de inclusión tributaria para los micro y pequeños empresarios. En formalización laboral, se fortaleció la institucionalidad del sector, se incrementó la operatividad y virtualización del sistema de seguridad social y se creó el Mecanismo de Protección al Cesante para evitar que trabajadores formales caigan en la informalidad una vez pierden su trabajo. Finalmente, los esfuerzos para aumentar la formalización empresarial se centraron en la reducción de la carga regulatoria para las empresas con la creación de más centros de atención al empresario; reducción de costos para la creación de empresas y empleos formales y creación de la Ventanilla Única Empresarial para tramitar virtualmente el registro, operación y cierre de empresas.

La hoja de ruta propuesta para el siguiente Gobierno se enfoca en un camino hacia la formalización a partir de un continuo de requisitos y beneficios bajo un coordinado esfuerzo interinstitucional. Así, se debe mejorar la información disponible sobre el fenómeno de la informalidad y evaluar el impacto de los programas de formalización. Además, se debe continuar

con la racionalización de trámites empresariales, la reducción del costo beneficio de ser formal y el fomento del uso de medios electrónicos para todo el ciclo empresarial. El Gobierno nacional también debe garantizar que el empresario materialice los beneficios de ser formal mediante un continuo acompañamiento en su desarrollo empresarial. Finalmente, se debe encarecer la decisión de ser informal por medio de un fortalecimiento de las actividades de inspección, vigilancia y control a las empresas informales.

**Palabras clave:** formalización, informalidad, empresarial, laboral, productividad.

## 1 Introducción

El Gobierno nacional ha reconocido la informalidad como un obstáculo no solo para la productividad de las empresas, sino también para el mejoramiento de los ingresos y el bienestar de los trabajadores. Una economía informal se caracteriza por un bajo recaudo tributario, mercados con información asimétrica, incumplimiento de los derechos de propiedad y debilidad institucional (DNP, 2010).

En Colombia, la informalidad empresarial y laboral han sido identificadas entre las principales barreras para alcanzar mayores niveles de crecimiento debido a que generan distorsiones en el funcionamiento de los mercados (Ydrovo, 2010). Forman parte de las principales causas de la informalidad empresarial en Colombia, las siguientes: 1) el desempleo y la necesidad de subsistencia; 2) la alta carga tributaria; 3) los bajos controles estatales; 4) la existencia de muchos trámites para desarrollar las actividades formalmente; 5) la falta de información con relación al proceso de formalización de las empresas; y 6) los altos costos de nómina (Santa María & Rozo, 2008). Por su parte, en la informalidad laboral se concentra la población con una calidad de empleo deficiente, en cuanto a ingresos, jornada laboral, estabilidad, negociación laboral y vinculación a la seguridad social (DNP, 2010).

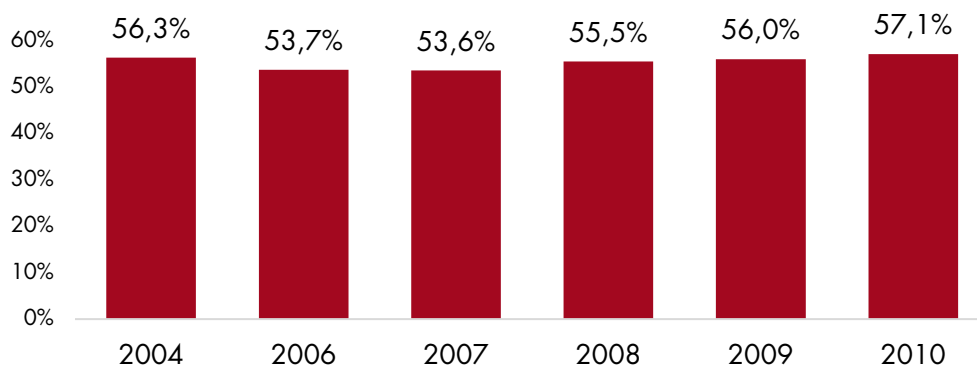
El presente documento *Formalización: aporte a la productividad del país* se encuentra dividido en cuatro secciones: la primera es esta introducción, seguida por la sección de diagnóstico en la que se hace un breve recuento sobre el estado de la informalidad empresarial y laboral en Colombia al 2009. La tercera sección muestra las principales estrategias impulsadas desde el Gobierno nacional entre 2010 y 2018 en formalización empresarial y laboral. Finalmente, la cuarta sección describe los grandes retos para el Gobierno nacional en materia de formalización, hacia adelante.

## 2 Diagnóstico

Colombia históricamente ha presentado altos niveles de informalidad. Entre 2004 y 2010, en promedio, el 56 % de microestablecimientos<sup>538</sup> no tenían o no renovaron el registro mercantil (figura 1) (DANE).

<sup>538</sup> Establecimientos de producción de bienes o prestación de servicios (incluida la comercialización) de una escala relativamente pequeña. El DANE define los microestablecimientos como empresas con hasta 9 personas ocupadas en las actividades de comercio, servicios e industria y que además cumplen con las siguientes características: 1) llevan más de un año de operación y 2) ocupan el mismo espacio físico.

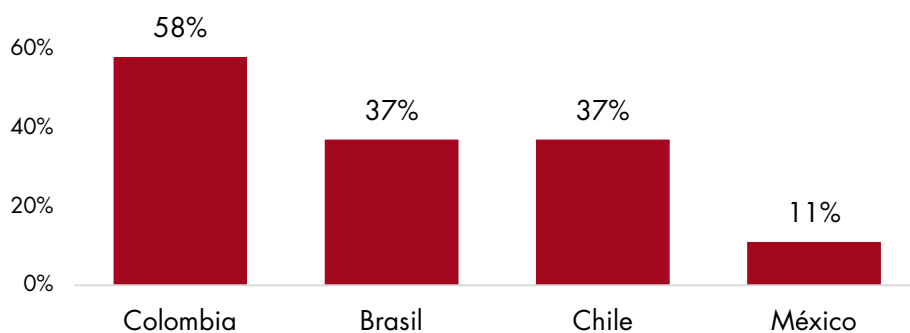
Figura 1. Porcentaje de microestablecimientos que no tiene o no renovó el registro mercantil, 2004-2010



Fuente: Encuesta de Microestablecimientos, DANE.

Sumado a lo anterior, para un empresario el costo-beneficio de ser formal es muy alto; por una parte, las altas cargas regulatorias y administrativas aumentan los costos de la formalización —en 2008 un empresario cumplía, en promedio, 11 trámites en 40 días para abrir una empresa— (Banco Mundial, 2017); por otra, el salario mínimo es elevado en comparación con otros países de la región, en Colombia representaba el 58 % del PIB per cápita, mientras que dicha proporción era del 37 % en Brasil y Chile, y el 11 % en México (figura 2) (DNP, 2010). Además, en 2009 los costos laborales no salariales representaban más del 60 % del salario básico y eran los más altos de la región (ANIF, 2015).

Figura 2. Salario mínimo como proporción del PIB per cápita



Fuente: DNP (2010).

En 2009 el esquema institucional que existía para enfrentar la informalidad laboral era bastante limitado, a tal punto que no había un ministerio que se encargara exclusivamente de los temas laborales. El extinto Ministerio de la Protección Social<sup>539</sup> contaba solo con un viceministerio encargado de los asuntos laborales de manera que los temas de informalidad eran marginales.

Para 2009, el país no contaba con una red integrada de operadores de servicios de gestión y colocación, que pudiera mejorar la formalización laboral para darle mayor agilidad y calidad en la consecución de empleos. En ese año se contaba con 142 puntos de atención, de los cuales 65 estaban ubicados en los Centros de Formación del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), con 824.619 personas inscritas,

<sup>539</sup> Creado por la Ley 790 de 2002.

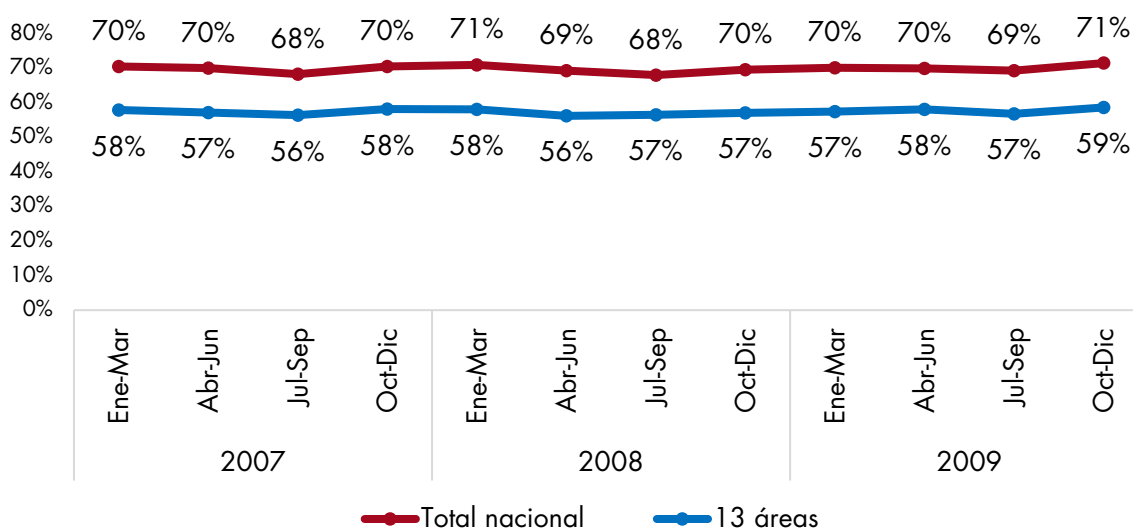
377.708 orientadas, 153.928 vacantes registradas y 94.313 personas colocadas, para una tasa de colocación del 61,3 % (Sena, 2010).

Otro aspecto es que el país no contaba con una verdadera estructura de protección a los ingresos de los cesantes para evitar su tránsito hacia ocupaciones informales. La gran mayoría de los trabajadores retiraba sus cesantías en los tres primeros meses del año siguiente al que se causaban y no se utilizan para adquirir elementos de consumo esencial en épocas de desempleo. El Fondo para el Fomento al Empleo y Protección del Desempleo, administrado por las cajas de compensación familiar, tenía una muy limitada cobertura y esquema de beneficios, y además no contaba con un mecanismo que permitiera la reinserción laboral de los cesantes a un empleo formal.

En términos de transición en la afiliación en seguridad social había ciertos avances en la reducción de costos indirectos, pero aún insuficientes. A 2009 entró en operación la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), mecanismo para el pago unificado de la seguridad social, pero persistía la falta de un mecanismo unificado para la afiliación a todos los subsistemas de seguridad social. Igualmente, impactaba de forma negativa para la formalización laboral la falta de movilidad entre los regímenes subsidiado y contributivo en salud.

La situación descrita, junto con la baja productividad de la economía, hacía que ciertos grupos de la fuerza laboral<sup>540</sup> estuvieran excluidos de los sistemas de protección que brinda la formalización. Entre 2007 y 2009 la informalidad laboral, medida como la no cotización a pensiones, fue en promedio del 70 % de los ocupados a escala nacional y del 57 % en las 13 ciudades y áreas metropolitanas (figura 3).

Figura 3. Informalidad laboral 2007-2009, total nacional y 13 ciudades y áreas metropolitanas



Nota: Informalidad medida por cotización a pensión.

Fuente: GEIH, DANE, cálculos DNP.

A pesar de los altos índices de informalidad laboral y empresarial, el país no contaba con una estrategia clara para aumentar la formalización de la economía. Lo anterior se reflejaba en las siguientes situaciones:

1) la ausencia de información detallada y permanente sobre las características de las unidades informales,

<sup>540</sup> Personas del servicio doméstico, madres comunitarias, taxistas, jóvenes, mujeres o desempleados.

que impedía el diseño y seguimiento de programas que fortalecieran la formalización; y 2) el actuar descoordinado de las diferentes entidades del Gobierno nacional ante un problema caracterizado por su multidimensionalidad.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

El Gobierno nacional ha priorizado esfuerzos para la formalización con el propósito de aumentar la productividad de las empresas. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014: *Prosperidad para todos* se identificó la informalidad como uno de los principales obstáculos para que la economía creciera (DNP, 2010). Al respecto, estableció acciones dirigidas a aumentar la formalización empresarial centradas en promover reformas al sistema tributario y desarrollar programas para incentivar la formalización y la sostenibilidad de las empresas.

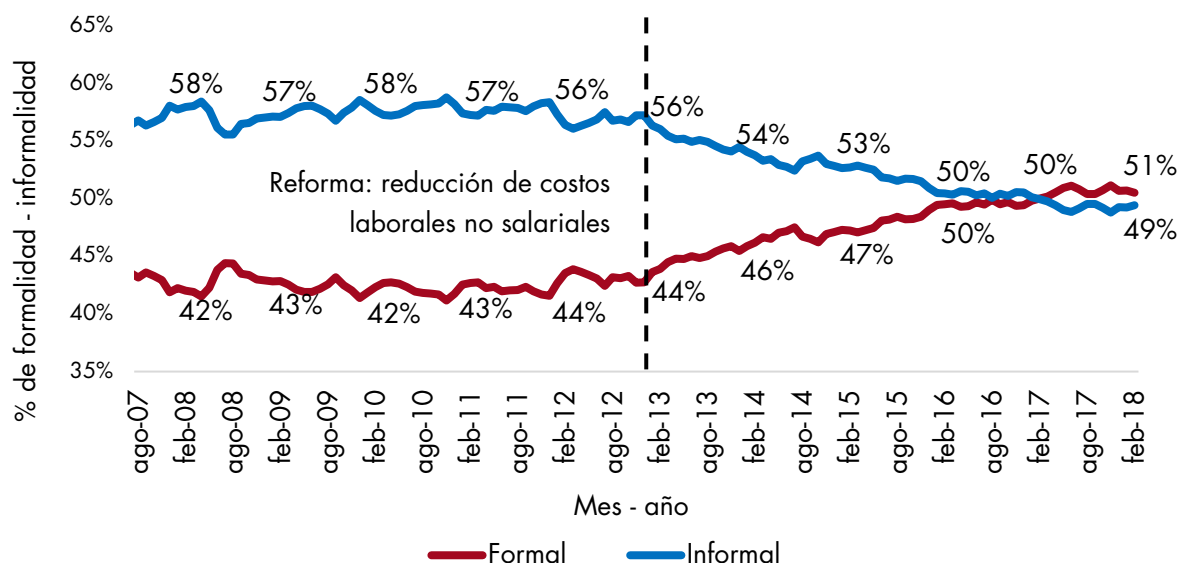
Por su parte, en el PND 2014-2018: *Todos por un nuevo país* se reconocen la racionalización de trámites y la profundización en la formalización empresarial como dos de las siete estrategias fundamentales para el desarrollo productivo (DNP, 2014). A continuación, se desarrollan los avances en las estrategias más importantes implementadas por el Gobierno nacional durante los últimos 8 años con base en esas directrices.

#### 3.1 Reformas al sistema tributario

La apuesta más grande del Gobierno nacional en materia de formalización fue la disminución de los costos laborales no salariales en 2012. La reforma tributaria (Ley 1607 de 2012) redujo los tributos para algunas microempresas y los costos de contratar trabajadores de manera formal. En ese sentido, se simplificó la tributación para empresas de menor tamaño, con figuras como el impuesto mínimo alternativo simple (IMAS) y se exoneró a los empleadores de pagar los aportes a salud por los empleados que devenguen menos de diez salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLMV), así como de los pagos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) a cargo de los empleadores, con lo cual se redujeron los costos laborales no salariales, que pasaron de representar el 66 % del salario a hacerlo en un 52 % (ANIF, 2015).

Diversos estudios han encontrado que la reforma tuvo un impacto significativo sobre la generación de empleo formal (Fernandez & Villar, 2016) (Antón, 2014). En términos generales, la reducción en los costos laborales no salariales significó un aumento de 215.000 trabajadores formales, lo que se refleja en una reducción de 7 puntos porcentuales (p.p.) en la informalidad laboral total a 2017, y en 6 p.p. en las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas (figura 4).

Figura 4. Ocupados formales e informales, 13 ciudades y áreas metropolitanas



Nota: informalidad medida por cotización a pensiones. Incluye pensionados no cotizantes al sistema de pensiones.

Fuente: DANE. Cálculos del Departamento Nacional de Planeación.

En adición, la Ley 1819 de 2016 creó el monotributo para pequeños establecimientos de comercio que permite a personas naturales, comerciantes al por menor y peluquerías con establecimientos de un área menor a 50 m<sup>2</sup> e ingresos brutos anuales entre 1.400 y 3.500 unidades de valor tributario (UVT), pagar sus obligaciones en las cuotas que el comerciante prefiera entre 16 y 32 UVT al año, en lugar del impuesto a la renta y sus complementarios.

### 3.2 Acciones para promover la formalización laboral

Desde el punto de vista institucional se observaron cambios sobresalientes en las entidades del sector que permitieron el desarrollo de acciones para la formalización laboral. La primera y más importante fue la creación del Ministerio del Trabajo en 2011 (Ley 1444). La nueva entidad cuenta con una dependencia exclusiva para los temas de formalización laboral.

Con ese mismo propósito, en 2010 se puso en marcha la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)<sup>541</sup>, entidad encargada de inspeccionar y controlar el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores respecto a los aportes de pensiones y parafiscales.

Uno de los avances más trascendentales que se presentó en los últimos años fue la expedición de la Ley 1636 de 2013, mediante la cual se generó, en el marco de la institucionalidad de las cajas de compensación familiar, un esquema de políticas activas y pasivas para mitigar los efectos del desempleo en la población económicamente activa. En el marco de esta Ley se creó el Mecanismo de Protección al Cesante con los siguientes componentes: 1) entrega de beneficios económicos a población cesante que ha perdido un empleo formal, 2) servicio público de empleo, que es una red de agencias de gestión y colocación orientadas a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral formal, 3) capacitación enfocada a la reinserción y el enganche laboral y 4) promoción del emprendimiento y desarrollo empresarial. A la fecha, hay más de

<sup>541</sup> Creada por medio del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.



383.000 cesantes beneficiados por el seguro de desempleo y más de 1,8 millones de personas colocadas en empleos formales desde el 2014.

En materia de trámites, se consiguió la movilidad entre regímenes de salud y se mejoró la operatividad del Sistema de Seguridad Social Integral. En 2013 se establecieron las reglas sobre movilidad entre regímenes de salud para afiliados focalizados en los niveles I y II del Sisbén<sup>542</sup>. El mecanismo de movilidad permite que afiliados al régimen contributivo que pierden el empleo o las condiciones para seguir cotizando sean afiliados en la misma entidad promotora de salud (EPS) en el régimen subsidiado<sup>543</sup> (movilidad descendente) y viceversa (movilidad ascendente). A diciembre de 2017 se encontraban 1,2 millones de afiliados en movilidad descendente y 733.000 en movilidad ascendente.

De igual manera, para mejorar la operatividad de la afiliación, liquidación y pago al Sistema de Seguridad Social Integral, se expidieron actos administrativos en pro del uso de la planilla electrónica y de la inclusión de diversos tipos de cotizantes. Se destaca la reglamentación de la forma de efectuar los aportes a riesgos laborales de contratistas independientes. También cabe resaltar que en 2015 se unificaron y actualizaron las reglas de afiliación y la creación del Sistema de Afiliación Transaccional (SAT), y en 2018 entró en pleno funcionamiento el portal “Mi Seguridad Social”, que permite a los afiliados, a la fecha, hacer el traslado o cambio de EPS a través de internet.

De otra parte, se hicieron cambios normativos para promover la formalización en actividades económicas específicas. Se establecieron medidas para asegurar la afiliación al sistema de seguridad social de trabajadores dependientes con contrato laboral vigente por periodos inferiores a 30 días, por mes calendario y con remuneración mensual inferior a un SMLMV<sup>544</sup> (Decreto 2616 de 2013), madres comunitarias (Decreto 289 de 2014) y conductores de taxis (Decreto 1047 de 2014). Como resultado de estas modificaciones, a finales de 2017 se formalizaron 24.716 conductores de taxi y 69.000 madres comunitarias.

Finalmente, para socializar los beneficios de la cobertura en seguridad social, el Ministerio del Trabajo creó la Red Nacional de Formalización Laboral. Esta es una estrategia de orientación, capacitación y acompañamiento interinstitucional dirigida a la promoción, fomento de la formalización laboral y aumento de la cobertura en seguridad social. A diciembre de 2016 se articularon 32 mesas sectoriales y departamentales desde las cuales se promocionó la formalización laboral.

### 3.3 Acciones para promover la formalización y competitividad empresarial

En materia de formalización y competitividad empresarial, las estrategias se han concentrado en tres frentes: 1) reducir la carga regulatoria de las empresas; 2) diseñar e implementar programas para la formalización de las empresas; y 3) aumentar los costos de la informalidad.

En este sentido, el Gobierno nacional estableció los lineamientos de una política de formalización empresarial, que integran los tres elementos ya mencionados y, al mismo tiempo, reconoce que la formalización debe entenderse como un proceso multidimensional de grados de formalidad y no como un estado binario asociado al cumplimiento de un único deber.

<sup>542</sup> Decreto 3047 de 2013.

<sup>543</sup> Siempre que cumplan con las condiciones para ser afiliados al régimen subsidiado en salud establecidas en el Decreto 780 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>544</sup> Esta modalidad de contratación es frecuente en ocupaciones como trabajadores de servicios doméstico (por días), jornaleros, electricistas, vendedores, etc.

Así se supera la visión en la que la informalidad empresarial está ligada a la obtención de la matrícula mercantil, o en la que la formalización laboral se entendía de manera independiente a la formalización empresarial y se asociaba con el tamaño de la empresa o la inscripción del empleado en el sistema de seguridad social. En este sentido, la formalización empieza con trámites que aseguran el registro de la empresa mediante el cumplimiento de requisitos en materia mercantil y registro tributario. Después se centra en la formalización de los insumos; es decir, la contratación de mano de obra, permisos de uso del suelo, títulos de propiedad, entre otros. En tercer lugar, la formalización de producción se refiere a cánones relacionados con las características del sector económico: normas sanitarias, ambientales, reglamentos técnicos, entre otros que aplican exclusivamente a la actividad productiva desarrollada. Finalmente, una empresa se considera completamente formal cuando lleva contabilidad según lo establecido por la ley, presenta su declaración y paga impuestos.

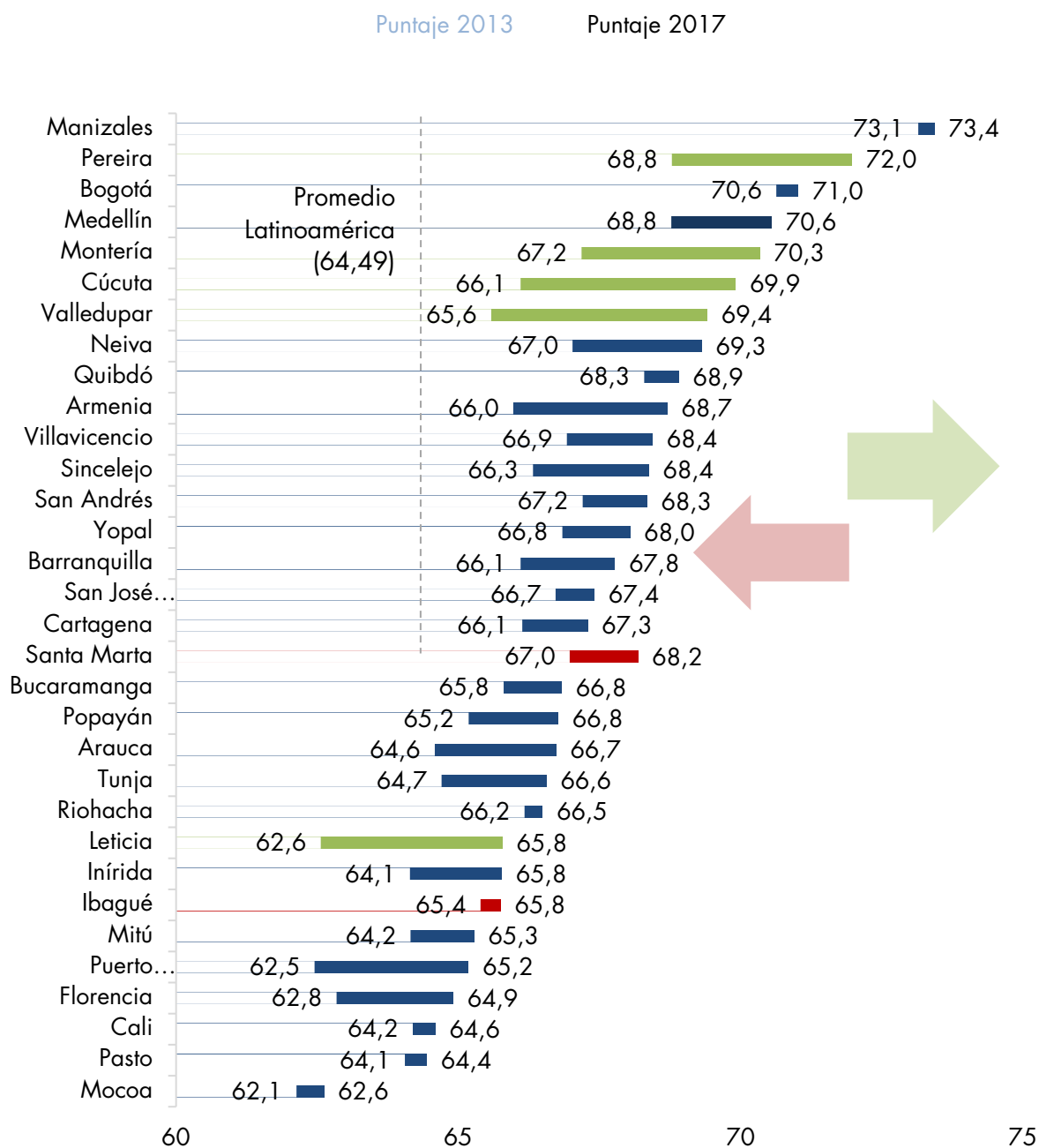
En cuanto a la carga regulatoria, entre 2010 y 2018 el Gobierno nacional, con el liderazgo de las Cámaras de Comercio, se enfocó en la simplificación de trámites. Se pusieron en marcha 21 Centros de Atención Empresarial (CAE) adicionales a los ya creados hasta 2008. Los 42 CAE del país le permiten al empresario, como mínimo, inscribirse en el Registro Único Tributario (RUT); obtener su Número de Identificación Tributaria (NIT); realizar, liquidar y pagar el registro mercantil de una empresa; sacar copia del certificado de existencia y representación legal; y comprar y registrar los libros de la empresa. Un estudio preliminar encontró que con los CAE se aumentó en un 5,2 % el número de nuevos registros (Cárdenas & Rozo, 2009). La eliminación progresiva de trámites y la implementación de esos centros han hecho que en 2017 un empresario requiriera solo 11 días y 8 trámites para abrir una empresa, lo cual representa una disminución del 72,5 % en el tiempo y el 27,3 % en el número de trámites en comparación con 2008 (Banco Mundial, 2017).

Así mismo, para reducir la carga regulatoria de la creación de unidades productivas en el sector de economía solidaria<sup>545</sup>, su registro se centralizó en las cámaras de comercio. Por ejemplo, la creación de una cooperativa de trabajo asociado de servicios médicos para su apertura se tardaba 163 días y debía realizar 13 trámites<sup>546</sup>. Con el Decreto 019 de 2012 se modificó el Registro Único Empresarial (RUE) por el Registro Único Empresarial y Social (RUES) y se incluyó en los trámites a cargo de las cámaras de comercio la inscripción de cooperativas y asociaciones mutuales. De ese modo, en la actualidad un emprendedor del sector solidario tarda el mismo tiempo en abrir su negocio que otro en el sector mercantil.

Para la medición de los trámites en las diferentes ciudades de Colombia, en 2013 y 2017 se llevó a cabo el estudio del *Doing Business Subnacional* con el apoyo del DNP. Como resultado del primer informe, entre 2014 y 2015, el DNP brindó asistencia técnica a 23 ciudades; en particular, el programa de mejora de regulaciones locales en el año 2014 se enfocó en la asesoría para la elaboración de planes de acción de mejora y un acompañamiento para implementar reformas de corto plazo. Como resultado, en la medición de 2017, 21 de las 23 ciudades objeto de la intervención mejoraron en la escala general (figura 5).

<sup>545</sup> Cooperativas, asociaciones y fondos mutuales.

<sup>546</sup> Estudio jurídico y de procesos para la racionalización, simplificación, facilitación y modernización de los trámites y regulaciones asociados con el registro y supervisión del sector economía solidaria en Colombia (DNP, 2010).

Figura 5. Comparación del *Doing Business* subnacional, por ciudad, 2013 y 2017.

Fuente: elaboración DNP con base en Doing Business en Colombia 2017.

Por otro lado, la Ley 1780 de 2016, reglamentada por el Decreto 639 de 2017, establece que las pequeñas empresas conformadas por personas naturales que tengan entre 18 y 35 años, cuyo personal no supere los 50 trabajadores, y sus activos sean máximo de 5.000 SMLMV, estarán exentas del pago de la matrícula mercantil y del primer año de renovación. Según Confecámaras, a diciembre de 2017 más de 164.000 empresas habían sido beneficiarias con la exención del pago de matrícula y renovación.

En un esfuerzo coordinado del Gobierno nacional por disminuir el tiempo y los costos del proceso de formalización empresarial por medio del uso de tecnologías de información y comunicación, en 2017 se creó la Ventanilla Única Empresarial (VUE) (Decreto 1875). La VUE reemplaza el proceso físico de creación de empresas por una plataforma tecnológica y facilita la inscripción de los empleadores al sistema de seguridad social. Esta ventanilla cuenta con un comité de articulación público privado que permite hacer la coordinación intersectorial para establecer prioridades, definir objetivos e implementar la integración y simplificación de trámites asociados a la actividad empresarial. Actualmente la implementación piloto de la VUE se desarrolla en Bogotá.

Así mismo, desde octubre de 2017 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo implementa en todo el país la estrategia *Menos trámites, más simples*, para simplificar, automatizar o eliminar trámites o procedimientos que dificultan la actividad empresarial; a mayo de 2018 se ha logrado eliminar, simplificar o automatizar un total de 162 trámites o procedimientos relacionados con la actividad empresarial.

En términos de formalización y generación de empleo, en el año 2010 se promulgó la Ley 1429, por medio de la cual se establecieron incentivos para la creación de empresas y empleos formales. Entre las determinaciones contempladas se incluyeron exenciones tanto de las contribuciones parafiscales (ICBF y Sena) como del impuesto de renta para las pequeñas empresas creadas hasta diciembre 31 de 2014, y del registro mercantil para los dos primeros años y tarifas reducidas del tercer al quinto año. También, en materia de empleo, las empresas que vincularan trabajadores vulnerables o de baja empleabilidad podían descontar del impuesto de renta el valor de las contribuciones parafiscales y un porcentaje de los aportes a salud y pensión. Los empleos en empresas beneficiarias del descuento en matrícula mercantil ascendieron a 585.640 (Sinergia, DNP). La evaluación de impacto practicada a esta medida encontró que la Ley aumentó el tiempo de supervivencia de las empresas beneficiadas en 13 meses y el acceso a crédito se incrementó en un 6 % (Econometría, 2013).

Igualmente, la Ley estableció el Comité Mixto de Formalización Empresarial y Laboral del entonces Sistema Nacional de Competitividad como una instancia de coordinación de los programas públicos y privados de desarrollo empresarial de apoyo y como un estímulo a la creación y formalización de las empresas y los trabajadores.

Aunado a lo anterior, entre 2012 y 2014 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrolló la estrategia *Colombia se formaliza*; con una inversión cercana a \$ 20.000 millones, se atendieron a 180.000 empresarios en todos los departamentos del país. Uno de sus programas lo conformaron las brigadas de formalización en las que se ofrecieron asesorías de desarrollo empresarial, líneas de crédito especiales, recursos no reembolsables, ruedas de negocios y conexión a banda ancha, entre otras. Este programa se desarrolló en 659 municipios y se logró que 58.000 empresas se registraran entre 2011 y 2013.

También el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desde 2014 ha continuado la implementación de acciones para fomentar la formalización empresarial, que además de un acompañamiento para avanzar en ese proceso, brinda asesoría para el desarrollo empresarial y productivo.

Otro de los programas desarrollados por ese ministerio lo componen los Encadenamientos Productivos Formales, con el que se busca mejorar la producción de las micro, pequeñas y mediana empresas (mipymes), interviniendo directamente empresas proveedoras de los diferentes eslabones de una misma cadena para que cumplan con las normas de operación. El programa contó con una inversión de \$ 3.555 millones y la participación de 348 micro y pequeñas empresas entre el 2013 y 2017.

Otro componente importante de las acciones de promoción de la formalización empresarial ha sido el de las iniciativas de apoyo a empresas para su desarrollo. En este aspecto, desde 2013 existen los centros de

desarrollo empresarial para las mipymes. Las principales actividades de los centros son asesorías y capacitación en temas empresariales como generación de ideas de negocio, estructuración de plan de negocios, mercadeo y ventas. Actualmente, hay en funcionamiento 126 centros, así: 117 apoyados por el Sena y los restantes 9 por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en los que entre 2013 y 2017 según este ministerio, se ha asesorado a más de 4.500 empresarios y 1.600 emprendedores.

Para finalizar, una estrategia de formalización requiere del fortalecimiento de disposiciones que encarezcan la decisión de ser informal. En este aspecto, Confecámaras junto con varias autoridades municipales han desarrollado, a partir de la información del RUES, una herramienta tecnológica de Inspección Vigilancia y Control (IVC), que permite la coordinación entre diferentes autoridades involucradas. Según Confecámaras, en su aplicación en Cali, por ejemplo, se logró reducir los trámites de control en un 43 % y su duración en un 70 %.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

Una política de formalización requiere reconocer la necesidad de implementar procedimientos enfocados en ayudar a las empresas a alcanzar un desarrollo empresarial básico que les permita concretar los beneficios de ser formales. En esta línea, la evidencia muestra que la formalización aumenta significativamente, cuando la reducción de costos está acompañada de políticas que aseguran que las empresas materialicen los potenciales beneficios de formalizarse (Benhassine, McKenzie, Pouliquen, & Santini, 2016), (Campos, Goldstein, & McKenzie, 2015), (De Mel, McKenzie, & Woodruff, 2013).

La política de formalización del Gobierno nacional deberá no solamente incluir lo aquí propuesto en las bases del PND sino también garantizar su implementación. A continuación, se detallan las acciones más relevantes pendientes de desarrollo por parte del Gobierno nacional, teniendo en cuenta que las propuestas aquí enmarcadas en políticas de formalización y desarrollo empresarial no deben dirigirse a unidades productivas de subsistencia, las cuales deben ser abordadas por una política complementaria de inclusión productiva; sino a grupos de empresas como, por ejemplo, aquellas que hacen parte de una red de proveedores limitados a ofrecer un único producto o servicio a una empresa ancla, y que actúan según les indique esta última; empresas con negocios estables, pero que no han evolucionado en muchos años y que, por lo general, si bien ofrecen productos y servicios no diferenciados, tienen una relación íntima con el cliente; y empresas emergentes con un modelo claro de negocio que es escalable, con marca propia y una visión de futuro.

### 4.1 En materia tributaria

En 2018 apenas 21 contribuyentes se inscribieron para ser sujetos del monotributo, debido principalmente a la falta de divulgación del mismo y también a la complejidad del esquema. Para ser monotributista, el interesado debe estar inscrito con antelación en el programa de Beneficios Económicos Periódicos y afiliado a una administradora de riesgos laborales, y además hacer los pagos de cada esquema utilizando diferentes sistemas. Por lo anterior, se propone mejorar el diseño del monotributo para que más empresarios sean beneficiarios de este tributo.

El Gobierno nacional ha de garantizar que el monotributo sea el instrumento de formalización empresarial por excelencia y que se convierta en la única opción de tributación para personas naturales que ejercen actividades productivas con ingresos menores a 3.500 UVT<sup>547</sup>. Para ello, conviene mejorar los procesos actuales de inscripción, declaración para garantizar que la inscripción sea única y atada a la VUE, y que

<sup>547</sup> Esto no implica que el monotributo aplique a los empleados, sino a empresarios que ejercen su objeto social como personas naturales.

la declaración sea sencilla y el pago se pueda hacer en diferentes puntos. Como complemento se sugiere considerar su cálculo como una tarifa prorata en función de los ingresos brutos, así como su ampliación a todos los sectores económicos e inclusión de beneficios adicionales como el pago a seguridad social.

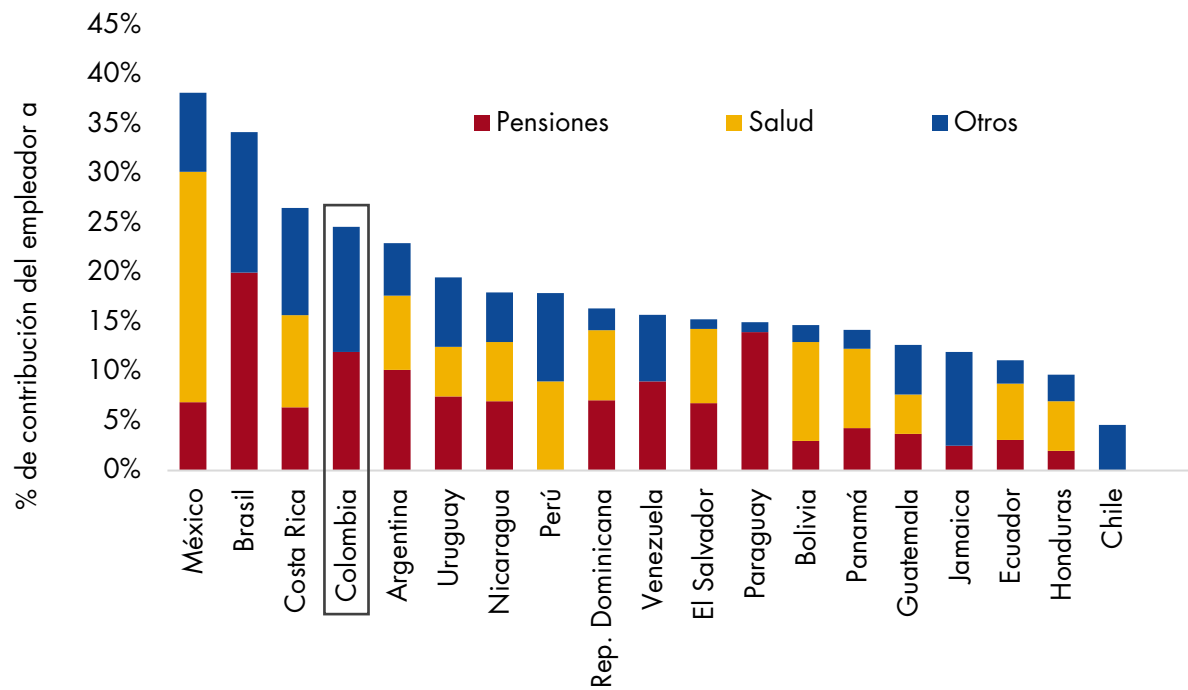
En la misma línea, los impuestos territoriales deberían incluir todos los tributos en una sola declaración y pago para empresas con ingresos brutos anuales menores a 3.500 UVT, de forma que se facilite su operación territorial.

4.2 En materia laboral

En materia de formalización de insumos, se sugiere que el SAT sirva como portal de afiliación y mecanismo para realizar traslados y novedades en todos los subsistemas de seguridad social de empleados. Puesto que mediante la VUE se provee información del empleador, la plataforma “Mi Seguridad Social” solo deberá solicitar datos de los empleados e integrar todos los trámites ante los subsistemas de seguridad social de manera virtual.

De otra parte, a pesar de la reducción lograda, los costos laborales no salariales siguen siendo altos en comparación con los países de América Latina. Chile, el mejor ejemplo en la región, tiene costos laborales no salariales inferiores al 10 % del valor del salario. Solamente México y Brasil, con costos de más del 30 % del valor del salario, y Costa Rica, con 27 %, superan los costos no salariales de Colombia (figura 6). Por lo tanto, y con el propósito de reducir los costos pecuniarios asociados con la contratación formal de trabajadores, se propone instaurar una Comisión de Expertos de Costos Laborales que genere recomendaciones de pronta implementación para la flexibilización de los costos laborales.

Figura 6. Costos no salariales en diferentes países de América Latina



Fuente: Fuente: Adaptación DNP, con base en Alaimo, Bosch, Gualavisi, & Villa (2017).

Se propone fortalecer la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo para promover el desarrollo de la red de prestadores y de instrumentos que permitan el encuentro efectivo entre la oferta y la demanda laboral. Así mismo, es importante que se mantenga el Modelo de Inclusión Laboral con Enfoque de Cierre de Brechas.

De otra parte, se recomienda utilizar mejor el Mecanismo de Protección al Cesante, en búsqueda de generar escenarios de mayor financiamiento mediante mayores niveles de formalidad de la economía, al igual que evitar el abuso de la figura, pues los recursos son limitados. En este caso, resulta clave fortalecer las herramientas y esquemas sancionatorios para las personas que accedan de manera fraudulenta al mecanismo.

Además, conviene discutir la necesidad de ampliar el esquema de protección al desempleo para toda la población cesante y aspirante, sin importar su vinculación previa a la formalidad laboral.

Finalmente, se alienta a continuar con iniciativas que posibiliten la formalización de grupos excluidos y de difícil colocación laboral, mediante la flexibilización de la afiliación a los subsistemas de seguridad social y mejoras tanto en la regulación como en las herramientas para controlar el cumplimiento de las normas. Con base en ello, es importante continuar con programas que promuevan la vinculación de jóvenes al mercado laboral y la creación de herramientas que estimulen e impulsen la de grupos excluidos de la formalidad.

## 4.3 En materia empresarial

### 4.3.1 Más información sobre empresas e informalidad

Se necesita producir más información sobre el universo empresarial y su nivel de formalización. Para esto se ha de trabajar en dos frentes; 1) que el Gobierno nacional solicite a las cámaras de comercio hacer censos empresariales en sus jurisdicciones cada cuatro años; 2) que el DANE profundice y amplíe la información generada con el módulo de micronegocios de la GEIH y que el DNP, con apoyo del DANE, construya un índice de formalización empresarial que esta última entidad construirá y publicará anualmente.

A pesar de la multiplicidad de programas de formalización y los resultados obtenidos, hace falta medir su impacto, por lo cual se propone hacer un uso más eficiente de los limitados recursos públicos para promover la formalización y el desarrollo empresarial. Para tal efecto, el Gobierno nacional en cabeza del DNP ha de acometer la tarea de aplicar evaluaciones de impacto a los programas de formalización empresarial y laboral, y tomar decisiones de focalización de recursos con base en la evidencia generada.

### 4.3.2 Reducir el costo de la carga regulatoria de ser formal

Conviene abordar la reducción de los costos desde las cuatro dimensiones de la formalización: de entrada, de insumos (propuesta en la parte laboral), de producción y tributaria (incluida en la primera parte de esta sección).

En formalización de entrada, para garantizar el funcionamiento de la VUE, se sugiere que su Comité de Articulación diseñe y armonice los ajustes de procedimiento junto con los detalles de operación, para garantizar que la VUE funcione en todo el territorio nacional, permita el registro virtual ante las cámaras de comercio, integre los procesos de registro y afiliación del empleador a cualquier operador de los subsistemas de seguridad social y facilite la inscripción del emprendedor al monotributo.

Sobre el registro mercantil, el Gobierno nacional en coordinación con las Cámaras de Comercio, tendrá la tarea de diseñar y expedir en el corto plazo una reforma a la tarifa de registro mercantil que cumpla con criterios de simplicidad, equidad horizontal y vertical, eficacia-eficiencia y transparencia y que sea neutra



frente al ingreso de las Cámaras de Comercio. Además, en línea con las buenas prácticas de diseño de tasas y tributos, se recomienda explorar la posibilidad de que la nueva tarifa no grave los activos de las empresas, sino preferiblemente un flujo; por ejemplo, sus ingresos brutos.

Para formalizar la producción, se aconseja que el Gobierno nacional facilite los negocios para las mipymes mediante la identificación de procedimientos, prácticas y sanciones que las afectan, con el fin de revisar su simplificación, automatización y su eventual eliminación. En materia sectorial, se exhorta a continuar con la implementación de *Invima a un clic*, al igual que generar mayor claridad sobre la aplicación de disposiciones del Código Nacional de Policía sobre las actividades empresariales, en especial las relacionadas con la identificación precisa de las actividades de alto impacto, la gestión conjunta de los sistemas de información empresarial y policiales, el alcance de la inspección, vigilancia y control a los locales comerciales, y el uso del suelo.

#### 4.3.3 Incremento de los beneficios de ser formal

Para materializar los beneficios de ser formal, se requerirá potenciar las actividades de apoyo empresarial de las cámaras de comercio y el Gobierno nacional. Por una parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa concertación con las cámaras de comercio, ha de buscar que con parte de los recursos públicos que estas reciben o administran se potencien los programas de apoyo empresarial que prestan de manera que se amplíen los servicios gratuitos y den prioridad a la asistencia técnica para mejorar la calidad de la gerencia relacionada con mercadeo, canales de distribución, acceso a recursos financieros, formulación de proyectos y planes de negocio, así como programas gratuitos de servicios compartidos en contabilidad y declaración de impuestos. De otra parte, se sugiere que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñe e implemente un programa de crecimiento empresarial a partir de experiencias exitosas de programas de esta naturaleza, en el cual se incluya una selección rigurosa para identificar las empresas con potencial de crecimiento, asistencia técnica segmentada por actividad económica, apoyo para estructurar estrategias de negocio enfocadas en el mercado y el fortalecimiento de las habilidades blandas de sus gerentes. Este programa deberá contar con una evaluación de impacto que lidere el DNP.

En materia de financiamiento, el Gobierno ha de promover el uso de garantías mobiliarias para el acceso a crédito y potencializar nuevas alternativas de financiación por medio de plataformas tecnológicas.

Por último, para conseguir nuevos clientes y diversificar los canales de distribución de las empresas se necesitará ampliar las consultas y la información del RUES a la que los empresarios registrados pueden acceder de manera gratuita. Además, se deberá propender por mejorar los esquemas de acceso a la contratación pública.

#### 4.3.4 Aumento de los costos de ser informal

Un rediseño del esquema de IVC debería garantizar que sus actividades se hagan en todo el universo empresarial y no solo sobre las empresas registradas. Como primer paso, se recomienda que el DNP homogenice y centralice la información de los censos empresariales existentes de las cámaras de comercio y que organice una base de datos unificada a disposición de todas las autoridades de IVC. Además, a medida que las cámaras levanten los censos empresariales en sus jurisdicciones y exista información empresarial disponible y sin reserva, esta información necesitará ser integrada a las bases de datos unificadas para desarrollar actividades de IVC.

De manera particular, se aconseja que esas actividades de IVC repliquen buenas prácticas de entidades como la UGPP y la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales que están ejerciendo control de manera sistemática, objetiva y transparente. Así, a otras entidades que cumplen

labores de IVC se les sugiere contemplar la inclusión de una etapa de información y persuasión en sus procesos de comunicación con el usuario.

Finalmente, un enfoque sistemático de IVC conviene que esté basado en el uso de matrices de riesgo objetivas que ordenen su implementación a escala nacional y local. En particular, se recomienda que la Superintendencia de Industria y Comercio, establezca un mecanismo de persuasión con los empresarios no registrados en el que se comunique electrónicamente las consecuencias de no tener matrícula mercantil vigente y se brinde toda la información necesaria para renovarla.

## 5 Referencias

- Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisi, M., & Villa, J.M. (2017). *Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean* (Technical Note IDB-TN-1291). Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8430/Technical %20Note\\_Measuring %20the %20Cost %20of %20Salaried %20Labor %20in %20Latin %20America %20and %20the %20Caribbean.PDF?sequence=1&isAllowed=y](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8430/Technical%20Note_Measuring%20the%20Cost%20of%20Salaried%20Labor%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.PDF?sequence=1&isAllowed=y)
- ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras). (2015). *Costos no salariales en Colombia pos-Ley 1607 de 2012*. Bogotá: ANIF.
- Antón, A. (2014). *The effect of payroll taxes on employment and wages under high labor informality*. *IZA Journal of Labor & Development*, 3(1), 20.
- Banco Mundial. (2017). *Doing Business en Colombia 2017*. Washington: Grupo del Banco Mundial.
- Benhassine, N., McKenzie, D. J., Pouliquen, V., & Santini, M. (2016). *Can enhancing the benefits of formalization induce informal firms to become formal ? Experimental evidence from Benin*. *World Bank Policy Research Working Paper 7900*.
- Campos, F., Goldstein, M., & McKenzie, D. (2015). *Short-term impacts of formalization assistance and a bank information session on business registration and accessto finance in Malawi*. *World Bank Policy Research Working Paper 7183*.
- Cárdenas, M., & Mejía, C. (marzo de 2007). *Informalidad en Colombia: nueva evidencia*. Working Papers Fedesarrollo 35.
- Cárdenas, M., & Rozo, S. (2009). *Análisis de nuevos datos sobre informalidad en Colombia*. *Desarrollo y Sociedad* (1) 2009, 211-243.
- De Mel, S., McKenzie, D., & Woodruff, C. (2013). *The demand for, and consequences of, formalization among informal firms in Sri Lanka*. NBER Working Paper Series 18019, 2012 (April).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Bogotá: DNP.
- Econometría. (2013). *Evaluación a la implemetación de la Ley 1429 de 2010 y diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación*. Bogotá: Ministerio del Trabajo.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). *The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia*. *Fedesarrollo Working Paper 72 2016-10*, 2016 (10).
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2008). *The Unofficial Economy and Economic Development*. NBER Working Paper Series 14520, 2008 (December).
- Mazza J. (2011). *Servicios de intermediación laboral: un análisis para los países de América Latina y el Caribe*. Washinton: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., & Saavedra-Chanduvi, J. (2007). *Informality: exit and exclusion*. Washinton: *The World Bank*.

Santa María, M. & Rozo, S (2008). *Informalidad empresarial en Colombia: Alternativas para impulsar la productividad, el empleo y los ingresos*. Fedesarrollo Working Papers Series N.º 40, 2008 (Marzo).

Sena (Servicio Nacional de Aprendizaje). (2010). *Informe de gestión 2009*. Bogotá: Servicio Nacional de Aprendizaje.

World Bank. (2017). *Doing Business 2017: equal opportunity for all*. Washington: World Bank.

World Bank. (2017). *Doing Business 2018: reforming create jobs*. Washington: World Bank.

Ydrovo, C. (2010). *Informalidad empresarial en Colombia: un obstáculo a la destrucción creativa*. Bogotá: Universidad de los Andes.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 22

# Ciencia, tecnología e innovación: más allá de la frontera del conocimiento

## Resumen ejecutivo

La ciencia, tecnología e innovación (CTI) contribuye de manera directa a lograr tanto los objetivos de sofisticación y diversificación de la economía, como a solucionar los retos sociales del país. Por una parte, permite llevar a cabo innovaciones pertinentes y aporta al desarrollo de capacidades internas en las empresas que impactan de manera directa su productividad. Por otra, brinda a la sociedad la oportunidad de avanzar en la frontera del conocimiento, al sentar las bases para la producción futura de aplicaciones, tanto para el sector empresarial como para la sociedad en general.

En 2010 el sector se caracterizaba por la debilidad institucional, la carencia de suficiente capital humano idóneo, el bajo impacto de la investigación nacional, la desconexión con el sector productivo y la deficiente apropiación ciudadana del conocimiento, la ciencia y la tecnología y la baja inversión en CTI.

Desde ese momento, el Gobierno nacional enfocó sus esfuerzos en fortalecer la institucionalidad del sector CTI y aumentar su financiación: creó el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías (FCTel) que aportó importantes recursos al sistema; promovió la formación de capital humano de alto nivel por medio de becas y créditos condonables; robusteció las capacidades de transferencia y adopción de tecnología del aparato productivo nacional por medio de la implementación de programas que apoyan la adopción de tecnologías para promover la productividad y la competitividad; y elevó a nivel de departamento administrativo a Colciencias y creó iNNpulsa.

Para que la CTI fortalezca su papel en la solución de los retos productivos y sociales del país, el próximo Gobierno deberá concentrarse en integrar las agendas de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible (ODS) y el crecimiento verde con la CTI. Además, debe fortalecer el monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas del sector, a través de la plataforma única transaccional de CTI ([innovamos.gov.co](http://innovamos.gov.co)) y la vez, incrementar las capacidades de investigación y transferencia de conocimiento al aparato productivo nacional y a la sociedad en general a través, entre otras, del fortalecimiento de la inversión en el sector. Debe consolidar y articular el sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología, e Innovación tanto a nivel nacional como local y dejar claras las funciones y responsabilidades de cada institución que lo compone. Finalmente, debe fortalecer la apropiación ciudadana de la CTI.

**Palabras clave:** Sistema de Competitividad Ciencia, Tecnología e Innovación, innovación, transferencia de conocimiento y tecnología, capital humano, capacidades gerenciales.

## 1 Introducción

La ciencia, tecnología e innovación (CTI) contribuye de manera directa tanto a los objetivos de sofisticación y diversificación del aparato productivo como a los retos sociales del país. Por una parte, permite llevar a cabo innovaciones pertinentes para la sociedad y aporta al desarrollo de capacidades internas en las empresas que impactan de manera directa su productividad. Por otra, brinda a la sociedad la oportunidad de avanzar en la frontera del conocimiento, al sentar las bases para la producción futura de aplicaciones, tanto para el sector empresarial como para la sociedad en general.

En la siguiente sección del documento se presenta el diagnóstico del sector CTI que el Gobierno nacional encontró en 2010. La tercera sección muestra los avances en el periodo entre 2010 y 2018. En la sección final se proponen acciones que el próximo Gobierno debe priorizar para que el país siga avanzando en la política pública de CTI.

## 2 Diagnóstico

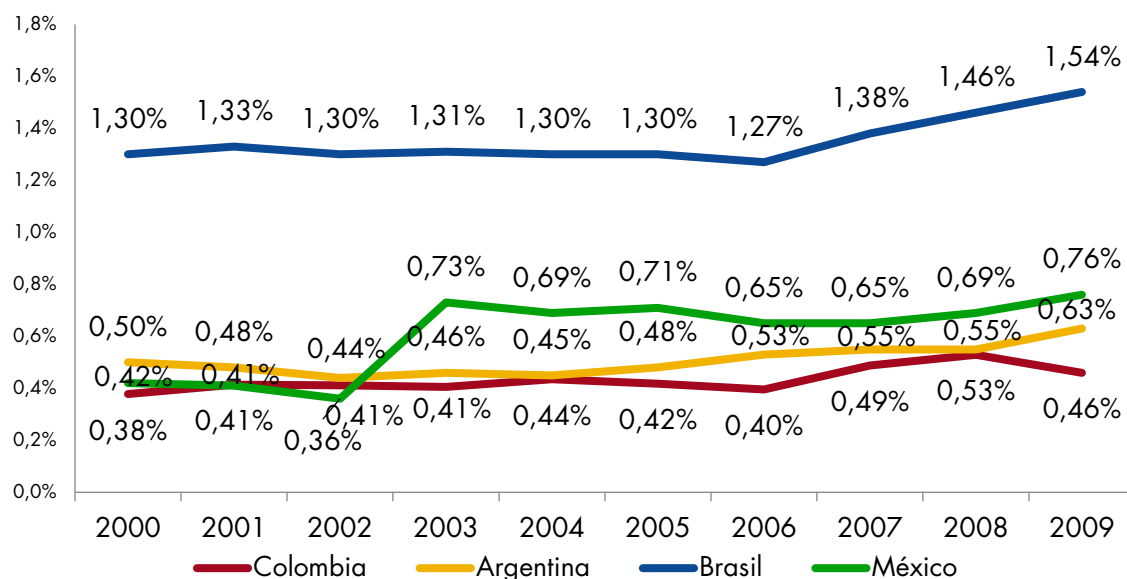
En 2010, el sector se caracterizaba por su debilidad institucional, la carencia de suficiente capital humano idóneo, la desconexión con el sector productivo y la deficiente apropiación ciudadana del conocimiento, la ciencia y la tecnología.

### 2.1 Fragilidad del sistema e institucionalidad habilitante de la CTI

Una condición indispensable para lograr que la CTI sea la base del desarrollo y de la competitividad es que cuente con una institucionalidad que promueva la generación y apropiación del conocimiento y la innovación. Su consolidación requiere contar con financiamiento suficiente y constante. En 2010, el Gobierno nacional encontró bajos niveles de inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI), de menos del 0,5 % del producto interno bruto (PIB) en promedio (figura 1).



Figura 52. Inversión en ACTI como porcentaje del PIB, 2000-2009

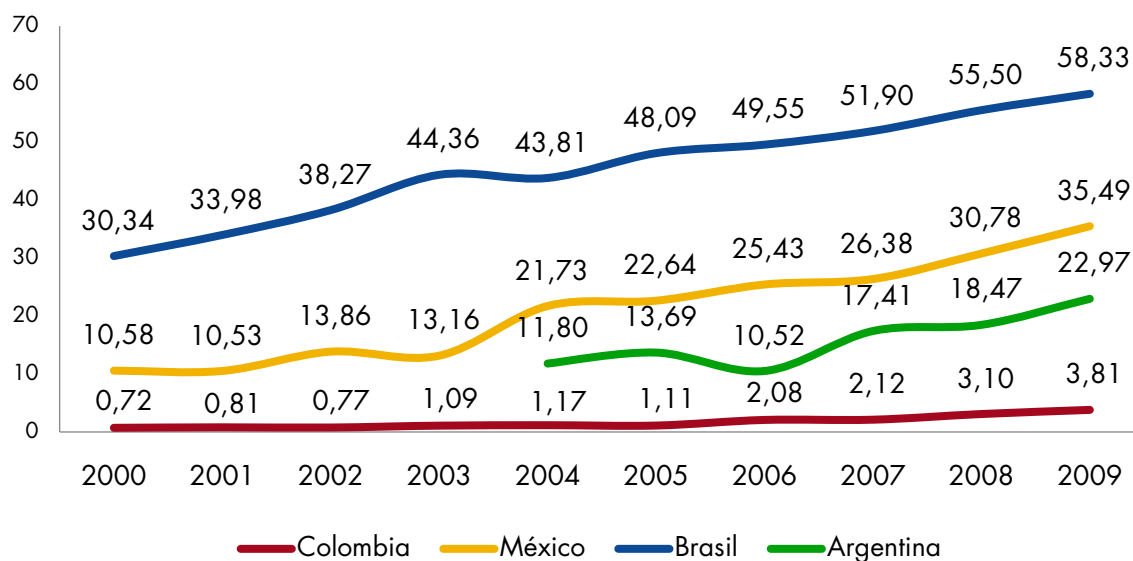


Fuente: OCyT (2018) y RICyT (2018a).

## 2.2 Carencia de capital humano calificado y baja calidad e impacto de la CTI

Para que la CTI satisfaga tanto los objetivos de sofisticación y diversificación como los retos sociales, el país requiere un sistema capaz de realizar investigación básica y aplicada de impacto. Esto supone inversión en la formación de talento humano de alto nivel. En 2010, el Gobierno nacional encontró retos evidentes en materia de formación de alto nivel en el país (figura 2).

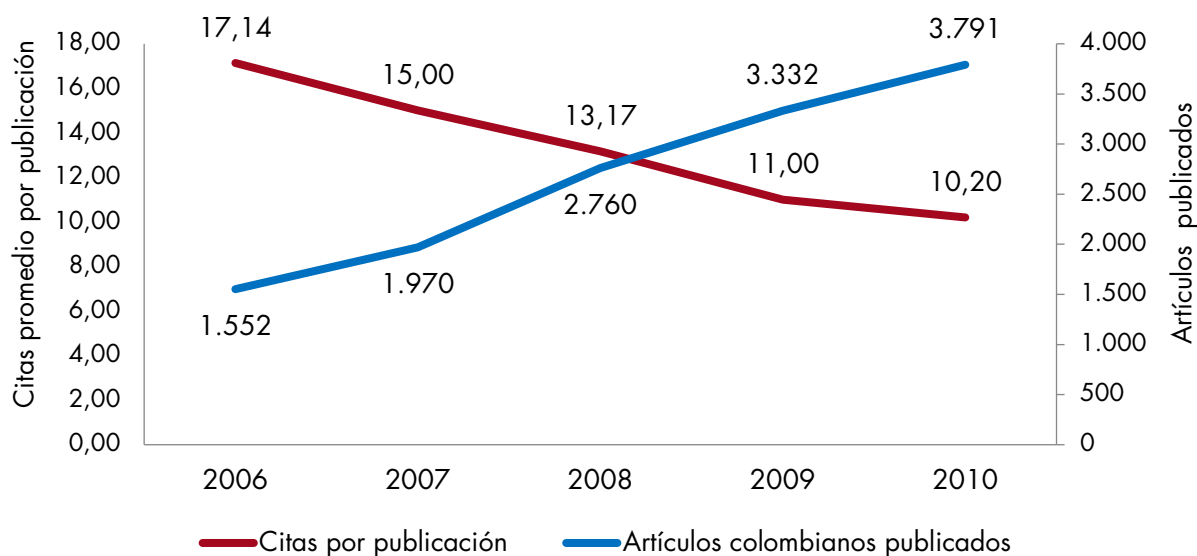
Figura 53. Graduados doctorales por millón de habitantes, 2000-2009



Fuente: OCyT (2018), RICyT (2018b) y World Bank (2018b).

Además del talento humano con formación de alto nivel, la calidad y el impacto de la investigación son clave para el desarrollo científico del país. En 2010, si bien se encontró un número creciente de publicaciones colombianas, su calidad –medida como el número de citas recibidas– venía en descenso (figura 3).

Figura 54. Publicaciones colombianas<sup>548</sup> y citas por publicación<sup>549</sup>, 2006-2010



Fuente: OCyT (2018).

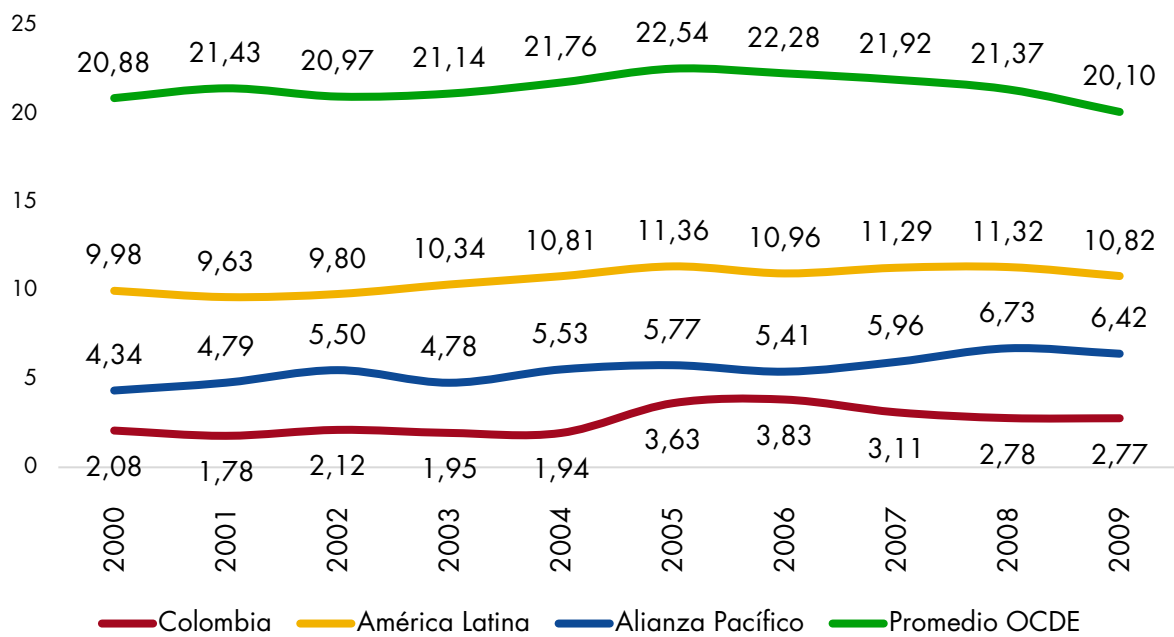
### 2.3 Débil desarrollo tecnológico y pocos procesos de innovación

El desarrollo tecnológico y la innovación son la base para aumentar la sofisticación y la competitividad del aparato productivo. En 2010, el Gobierno nacional encontró bajas capacidades de gestión tecnológica de las empresas, insuficientes fuentes de financiación para la innovación y un reducido uso de mecanismos de propiedad intelectual. En particular, el número de patentes de invención presentadas en el país se encontraba rezagado respecto a pares regionales (figura 4).

<sup>548</sup> Producción bibliográfica de autores vinculados a instituciones colombianas en revistas indexadas en Scopus, 2006-2010.

<sup>549</sup> Promedio de citas de documentos publicados por autores vinculados a instituciones colombianas en revistas indexadas en Scopus, 2006-2010.

Figura 55. Patentes de invención presentadas por residentes por millón de habitantes, 2000-2009.\*

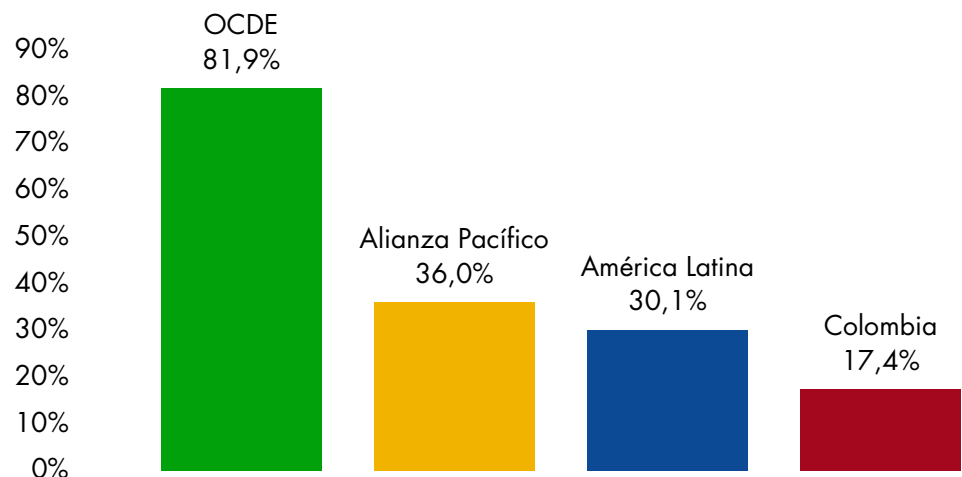


Fuentes: DNP (2018b) y World Bank (2018b).

2.4 Ausencia de una cultura que valore y gestione el conocimiento y la innovación

Para hacer de la CTI un verdadero instrumento de desarrollo, se requiere una cultura que valore y apropie el conocimiento y la innovación. En 2010, el Gobierno nacional encontró bajos niveles de apropiación del conocimiento, medidos por el subíndice de resultados del Índice Global de Innovación (IGI), que recoge todos los posibles productos de innovación del sistema de innovación nacional (figura 5).

Figura 56. Países superados en el subíndice de resultados (Global Innovation Index, 2009-2010)



Fuente: Elaboración propia con base en INSEAD (2010).

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

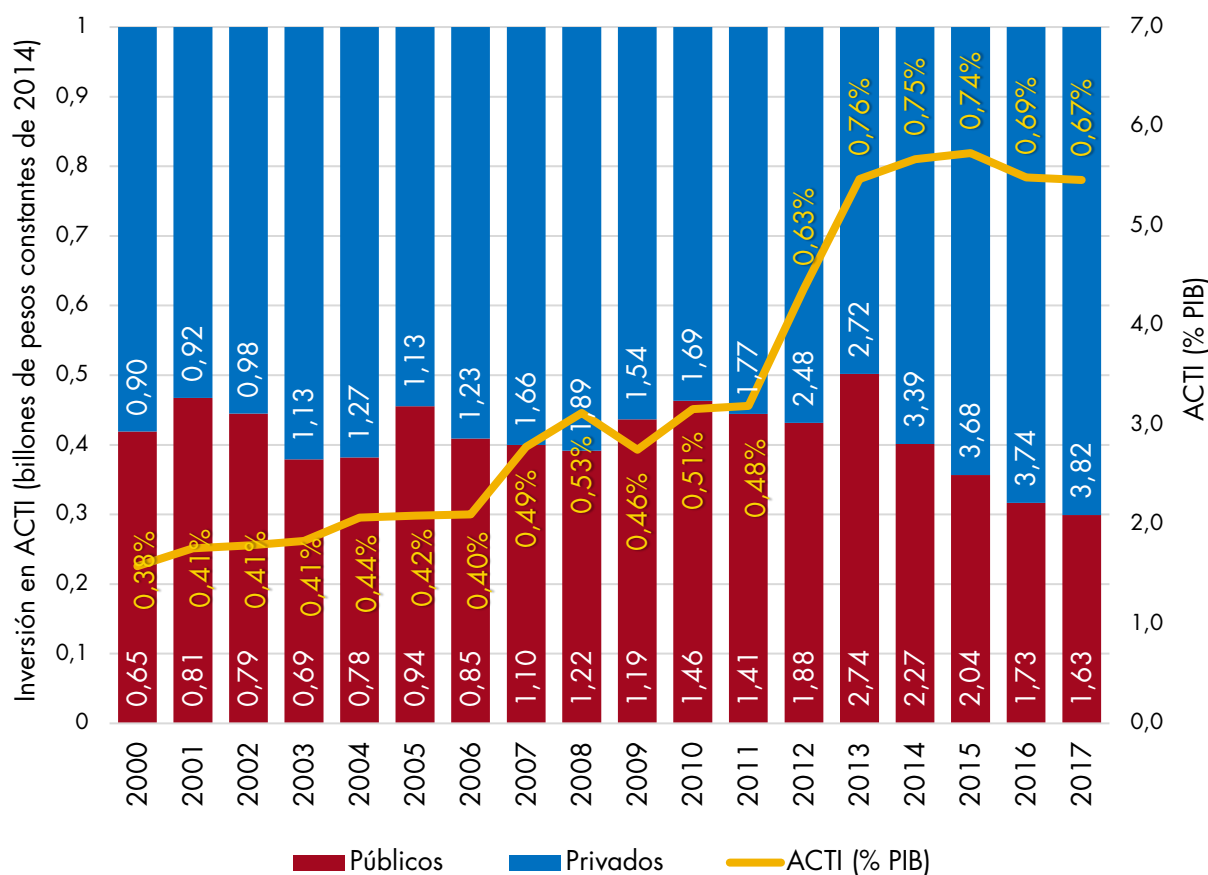
Desde 2010, el Gobierno nacional fortaleció la institucionalidad del sector CTI y el financiamiento de actividades de ciencia, tecnología e innovación, promovió la formación de capital humano de alto nivel, robusteció las capacidades de transferencia y adopción de tecnología del aparato productivo nacional, y apoyó la apropiación ciudadana del conocimiento.

#### 3.1 Desarrollar un sistema e institucionalidad habilitante para la CTI

##### 3.1.1 Financiamiento

Una de las metas para el 2018 es lograr una inversión en ACTI equivalente al 1 % del PIB, financiado con diferentes fuentes de recursos, como el Presupuesto General de la Nación (PGN), los recursos propios de entidades de orden nacional y territorial, el Sistema General de Regalías (SGR) y el sector privado. Durante el actual Gobierno, la inversión en ACTI aumentó un 31,4 %, al pasar de 0,51 % en 2010 a 0,67 % del PIB en 2017 (figura 6). El aumento está explicado por la creación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel) del SGR y por el crecimiento de la inversión privada, resultado de programas como Beneficios Tributarios para CTI.

Figura 57. por fuente de financiación y como porcentaje del PIB, 2000-2017.



Fuente: OCyT (2018).

Nota: Billones de pesos constantes de 2014.

En primera instancia, para promover la CTI en todas las regiones del país se creó el FCTel con una asignación del 10 % del total de recursos del SGR (5,1 billones de pesos durante el periodo 2012-2018) (figura 6). Desde 2012 se han aprobado recursos por 2,5 billones y se han financiado 312 proyectos<sup>550</sup> (tabla 1). Del presupuesto señalado, y por una única vez, en 2017 se trasladaron 1,3 billones de pesos a vías terciarias<sup>551</sup>.

Tabla 39. Presupuesto y recursos aprobados FCTel-SGR (miles de millones)

Periodo	Presupuesto* FCTel-SGR	Recursos* aprobados
2012	790,4	554,5
2013-2014	1.675,1	1.279,5
2015-2016	1.650,9	313,4
2017-2018	1.046,3	405,2
Valor total	5.162,8	2.552,7

Fuente: Colciencias (2017a).

\*Miles de millones de pesos.

Por otra parte, la inversión privada aumentó notablemente su participación, al pasar del 53,5 % en 2010 al 69,9 % en 2017 (figura 6). El programa de Beneficios Tributarios, que otorga descuentos tributarios a las empresas que realizan inversiones calificadas en ACTI, fue clave en el incremento de la inversión privada en ACTI. Desde 2015, el programa entrega la totalidad del cupo asignado, y ha ayudado a financiar 789 iniciativas privadas de innovación y desarrollo (tabla 2)<sup>552</sup>.

Tabla 40. Uso del cupo de beneficios tributarios 2015-2017

Año	Cupo programado*	Porcentaje de uso	Número de proyectos
2015	\$ 500.000	79,55 %	158
2016	\$ 500.981	100 %	367
2017	\$ 600.000	100 %	264

Fuente: Colciencias (2017a).

\*Millones de pesos.

### 3.1.2 Gobernanza

#### 3.1.2.1 Arquitectura y marco normativo

El Gobierno actual reconoció la importancia de la consolidación del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI), para que actúe armónicamente en beneficio del desarrollo productivo y la generación de conocimiento. Así, la Ley 1753 de 2015 ordenó integrar el Sistema de

<sup>550</sup> De los 312 proyectos aprobados con corte a diciembre de 2017, 48 corresponden a formación de capital humano altamente calificado (maestrías y doctorados), 136 a innovación, 97 a investigación y desarrollo, y 31 a servicios científicos y tecnológicos (DNP, 2018c).

<sup>551</sup> La ejecución del bienio 2015-2016 es más baja en comparación con los años anteriores, porque hubo un cambio en las prioridades, debido al cambio de gobernadores en 2016. Esto implicó actualizar los planes y acuerdos estratégicos departamentales (PAED). Adicionalmente, la información de ejecución del bienio 2017-2018 tiene corte a diciembre de 2017.

<sup>552</sup> Las seis empresas de sectores no minero-energéticos que presentaron más proyectos para beneficios tributarios durante 2015-2017 fueron: Sumicol, Concreto, Andercol, Alpina, Cementos Argos y Penagos Hermanos & Cia. Concreto obtuvo dos patentes gracias sus proyectos para desarrollar obras civiles más seguras y piezas constructivas a través de impresoras 3D.

Competitividad e Innovación con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>553</sup>. Posteriormente, la Política de Desarrollo Productivo (DNP, 2016a) recomendó que el nuevo sistema diferencie las instancias de coordinación estratégicas y las instituciones responsables de la ejecución de la política.

Así mismo, el Gobierno nacional buscó aumentar la eficiencia del FCTel. El Acto Legislativo 4 de 2017 ordenó cambios en el funcionamiento del FCTel, entre ellos la realización de convocatorias públicas abiertas y competitivas para definir los proyectos y la posibilidad de que todos los actores del Sistema Nacional de CTI puedan presentar y ejecutar proyectos. Actualmente, la reglamentación del acto legislativo cursa el proceso legislativo en el Congreso de la República.

Finalmente, el Gobierno nacional simplificó la estructura institucional del sector en los departamentos. La Ley 1753 de 2015 consolidó el sistema departamental, y dejó a las comisiones regionales de competitividad como únicos interlocutores del Gobierno nacional en los departamentos en temas del sector. Adicionalmente, la Ley creó los *planes y acuerdos estratégicos departamentales* (PAED) de CTI para focalizar la inversión del FCTel, teniendo en cuenta las *agendas integradas de competitividad, ciencia, tecnología e innovación*, y en coordinación entre la región y el Gobierno nacional.

### 3.1.2.2 Diseño, seguimiento y evaluación de la política pública

Considerando la necesidad de velar por el uso eficiente de los recursos públicos, desde 2015 el Departamento Nacional de Planeación (DNP), junto con el Banco Mundial (BM), está implementado la metodología de análisis de gasto público (AGP) de CTI propuesta por Correa (2014). La primera fase estudió la funcionalidad y gobernanza de todos los instrumentos de política de las entidades de orden nacional. Se encontró duplicidad de esfuerzos, uso excesivo de subsidios, baja especialización y oferta dispersa. Con estos resultados, se construyó un Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR), con acciones de mejora puntuales en materia de presupuesto, uso racional de los instrumentos y centralización de la oferta de apoyo a la CTI como herramienta de monitoreo. La segunda fase de AGP (eficiencia), probada con cinco instrumentos del orden nacional, reafirma los hallazgos previos. En particular, para eliminar la dispersión de la oferta, en 2017 se desarrolló la nueva versión del Portal de Innovación<sup>554</sup>, el cual centraliza la oferta nacional de instrumentos de CTI.

Adicionalmente, durante 2017 el DNP y el BM diseñaron un AGP para el gasto subnacional en proyectos financiados con el FCTel. Este proyecto se está desarrollando durante el presente año y arrojará resultados en noviembre.

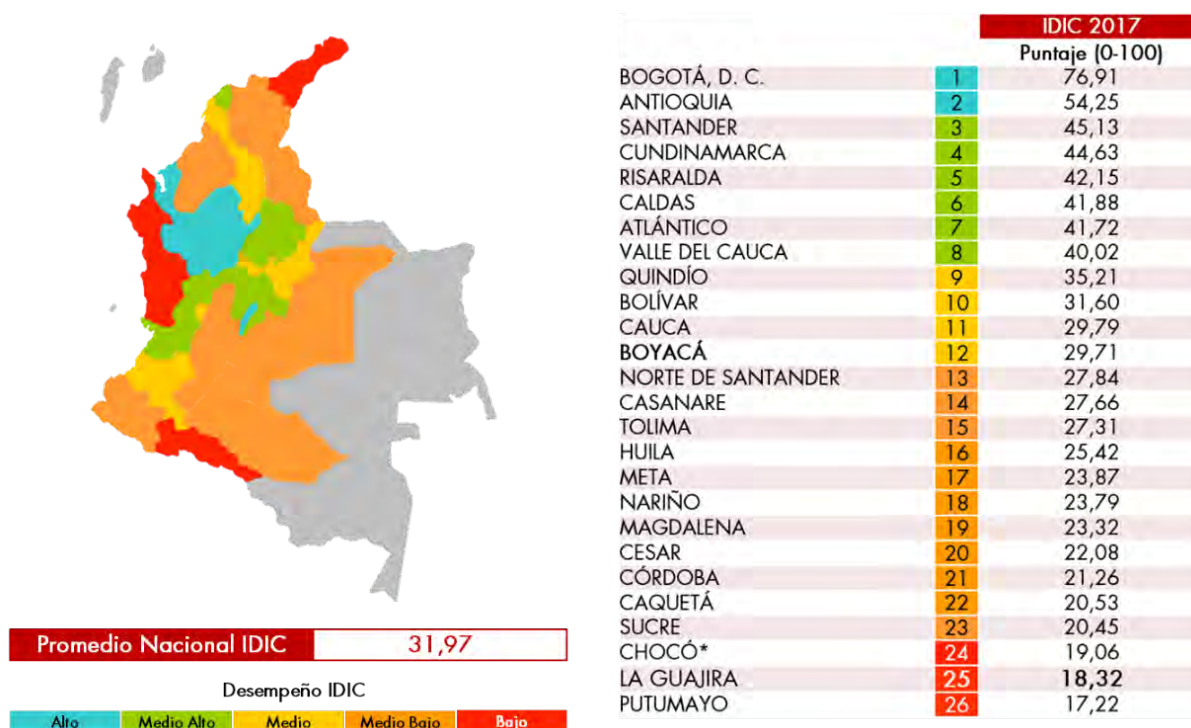
### 3.1.2.3 Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC)

Con el objetivo de mejorar la calidad de la información disponible para la toma de decisiones de política pública, en 2016 el DNP desarrolló el IDIC, junto con el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT). El índice permite analizar las capacidades y resultados de innovación departamentales, y proporciona información concreta para el diseño e implementación de política pública, al identificar fortalezas y debilidades territoriales. Los territorios que lideraron el escalafón del IDIC 2017 son Bogotá (1), Antioquia (2), Santander (3), Cundinamarca (4) y Risaralda (5). Los departamentos que tienen los mayores retos en materia de innovación, según se identificó, son Chocó (24), La Guajira (25) y Putumayo (26) (figura 7).

<sup>553</sup> Artículo 186 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

<sup>554</sup> De acuerdo con el PND 2014-2018, el Portal de Innovación es la ventanilla única de oferta de instrumentos de CTI del Gobierno nacional, y servirá como herramienta para tener trazabilidad de los recursos invertidos en CTI, y de sus beneficiarios. En la actualidad, esta plataforma solo es de carácter informativo.

Figura 7. Resultados departamentales en el IDIC 2017



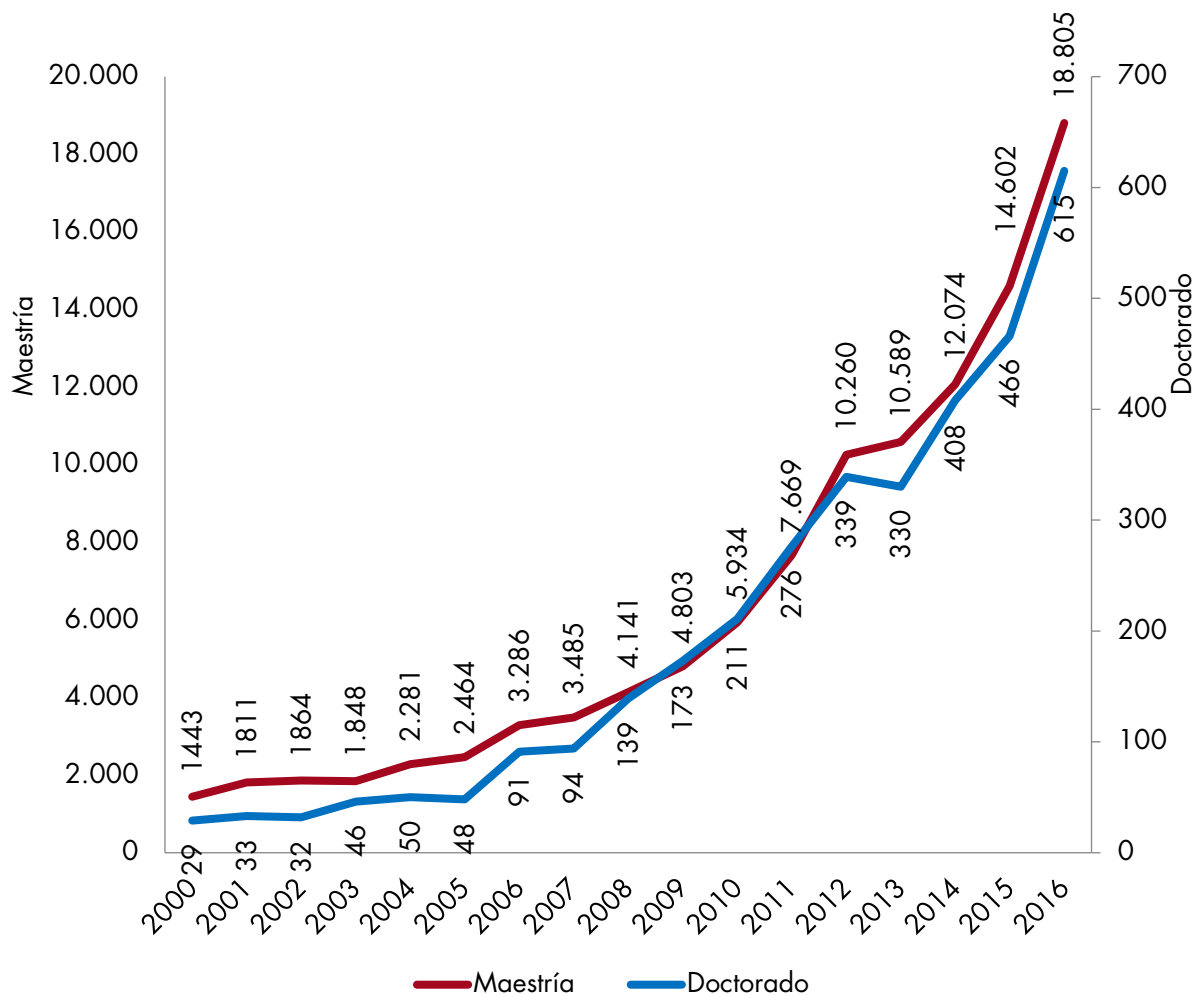
Fuente: Elaboración propia con base en DNP y OCyT (2017).

### 3.2 Mejorar la calidad y el impacto de la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología

El Gobierno nacional realizó esfuerzos para incrementar las capacidades del talento humano del país. Durante el 2017 se otorgaron 2.078 becas, becas-créditos y créditos financiados por Colciencias y otras entidades para la formación de alto nivel. Así, se triplicó el número de apoyos frente a 2009, con lo que se logró cumplir la meta planteada en 96,2 %. Esto contribuyó a aumentar drásticamente los graduados de maestría y doctorado en instituciones de educación superior (IES) en Colombia (figura 8).



Figura 8. Graduados de maestría y doctorado, 2000-2016



Fuente: OCyT (2018).

El Gobierno nacional realizó una inversión de 1,7 billones de pesos en apoyos a la formación de alto nivel en el periodo 2009-2017; así, otorgó un acumulado de 5.457 becas para la formación doctoral durante este periodo. Por otra parte, las regiones también contribuyeron al incremento de las capacidades del capital humano. Desde 2013, con cargo al FCTel se han aprobado 33 proyectos de formación de capital humano, por un valor total de 517.000 millones de pesos, que otorgan 4.164 créditos condonables para realizar estudios de doctorado (776) y maestría (3.388) (DNP, 2017a).

Por otro lado, para mejorar el impacto de la investigación del país, el Gobierno nacional publicó la política nacional para mejorar el impacto de las publicaciones científicas nacionales (Colciencias, 2016a). Esto permitió aumentar el número de artículos científicos publicados (5.555 en 2017) por investigadores colombianos en revistas científicas especializadas de alto impacto incluidas en Scopus y Publindex, lo cual superó la meta del año<sup>555</sup>.

<sup>555</sup> Scopus es una base de datos bibliográfica y de citas de artículos con una cobertura de 16.500 revistas. Publindex es un instrumento para reconocer la calidad de las revistas científicas.

### 3.2.1 Transferencia de conocimiento y tecnología

La baja capacidad de absorción y adaptación a tecnologías existentes, las bajas capacidades gerenciales y el escaso personal capacitado para realizar ACTI en las empresas explican por qué la mayoría de las firmas muestran niveles de productividad rezagados frente a los líderes sectoriales (CPC, 2017).

Para contrarrestar esto, el Gobierno nacional desarrolló, junto con el BM, un piloto de extensión tecnológica<sup>556</sup> que incluye la evaluación de impacto. Los resultados preliminares de las pruebas piloto muestran que las empresas atendidas aumentaron en 16 % su calificación en calidad de la gerencia. Así mismo, el Programa de Transformación Productiva (PTP) ejecuta desde 2018 el programa Colombia Productiva, un piloto de asistencia técnica que busca aumentar la productividad y capacidades exportadoras en 256 empresas.

De otro lado, el Gobierno nacional creó Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria integrando bajo un mismo sistema a la investigación, la educación y la extensión agropecuaria, además de dar instrumentos y líneas de política. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará el Sistema, de la mano de Colciencias, DNP, y AGROSAVIA. En particular, este último tendrá la tarea de presentar el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria - PECTIA ante un nuevo Consejo Superior de Política de Innovación, y actuando como una Secretaría Técnica.<sup>557</sup>

Finalmente, por medio del programa Colombia Científica, el Gobierno nacional identificó la necesidad de fortalecer la investigación de calidad y su pertinencia por medio de alianzas estratégicas entre IES, centros de I+D+i nacionales e internacionales, y el sector productivo. Durante 2017 se aprobó la política de Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación (PCTI) para promover el establecimiento y consolidación de empresas innovadoras y de base tecnológica, con el fin de transformar el aparato productivo de las regiones.

## 3.3 Promover el desarrollo tecnológico y la innovación como motor de crecimiento empresarial y del emprendimiento

### 3.3.1 Capacidades y financiamiento empresarial

Con el fin fortalecer las capacidades de emprendimiento e innovación, el Gobierno nacional trabajó en varios frentes para consolidar una oferta robusta para emprendedores y empresarios innovadores. Creó iNNpulsa Colombia, una agencia dedicada a fortalecer las capacidades de innovación de las empresas y de los ciudadanos. Desde su creación, iNNpulsa ha invertido más de \$ 447.000 millones, apalancado \$ 168.000 millones y atendido a 101.851 beneficiarios (56.329 empresas, 1.753 emprendedores, 14.688 en inclusión productiva, 28.741 en mentalidad y cultura, y 340 instituciones). Dos programas merecen especial atención: El primero es Aldea, como un programa para apoyar a empresarios y emprendedores innovadores a superar las barreras de crecimiento y consolidación (iNNpulsa, nd). A la fecha, ha movilizado \$ 7.000 millones y beneficiado a 230 emprendedores de todo el país. Sus convocatorias de capital semilla han logrado inversiones por \$ 38.000 millones, lo que ha beneficiado a 120 emprendedores, quienes introdujeron mejoras de productos y robustecieron sus estrategias de mercadeo y comercialización (iNNpulsa, 2017).

<sup>556</sup> La extensión tecnológica es un conjunto de mecanismos de atención externa a empresas para facilitar mejoras en sus usos de tecnología y estimular la innovación, con el objeto de mejorar su competitividad. Los mecanismos más utilizados, de acuerdo con el Banco Mundial, son: provisión de información, evaluación comparativa, asistencia técnica y consultoría, capacitación, servicios grupales o a una red, proyectos conjuntos (I+D, implementación), desarrollo de estrategias, acompañamiento.

<sup>557</sup> Para más información consultar el documento de competitividad agropecuaria.

Además, el Gobierno nacional creó Bancóldex Capital, que generó compromisos de inversión por \$ 164.000 millones en fondos multisectoriales, al movilizar recursos de terceros por \$ 1,9 billones (12 veces el valor comprometido por el banco) para empresas con alto potencial de crecimiento e innovadoras en el diseño de productos, servicios y modelos de negocio. En 2017, Bancóldex recibió el concepto de “no objeción” por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia para el vehículo de Fondo de Fondos, que tiene como objetivo dinamizar las fuentes de financiación privada y de riesgo para las empresas colombianas (Bancóldex, 2017).

Por su parte, el Fondo Emprender del SENA apoyó emprendimientos con componentes de innovación y base tecnológica que solucionan problemáticas sociales. En 2016, el Fondo ejecutó \$ 70.000 millones en aportes semilla a 622 empresas, y para 2017 destinó \$ 115.000 millones para apoyar a 964 empresas de todas las regiones del país con montos de hasta \$ 120 millones por emprendimiento. La evaluación de impacto del Fondo Emprender muestra que la probabilidad promedio de supervivencia de una empresa beneficiada por el Fondo Emprender es 46 puntos porcentuales mayor a la de una no beneficiada (Econometría, 2014).

Junto con el otorgamiento de recursos de capital para la innovación y el emprendimiento, el Gobierno nacional desarrolló actividades de fortalecimiento de capacidades y sensibilización en temas de financiamiento de emprendimientos de base tecnológica o con componentes de innovación -emprendimientos dinámicos: 1. estableció la Red Nacional de Ángeles Inversionistas y estructuró fondos de capital emprendedor, que tienen compromisos de inversión por más de \$ 43.000 millones; 2. promovió el desarrollo de la industria de fondos de capital privado, por medio de la creación de la Asociación Colombiana de Fondos de Capital Privado y Capital Emprendedor (ColCapital), sumado a la implementación del programa internacional de Private Equity y Venture Capital, que capacitó a más de 200 personas, y la edición del catálogo de fondos de capital privado y capital emprendedor (Bancóldex, 2017); 3. desarrolló canales especializados de deuda para emprendedores de alto impacto, con el apoyo de iNNpulsa y de Bancóldex, que dio lugar a la creación del programa de Emprendimiento de Alto Impacto (iNNpulsa, 2017); y 4. desarrolló una garantía especializada por medio de iNNpulsa y el Fondo Nacional de Garantías (FNG) para respaldar créditos de hasta 500 millones de pesos de emprendimientos de alto impacto (iNNpulsa, 2017).

Finalmente, el DNP, junto con iNNpulsa, formuló el proyecto tipo Vouchers de Innovación. El voucher es un mecanismo de cofinanciación que busca conectar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME) con proveedores de servicios de innovación que puedan prestar a sus clientes soluciones pertinentes en materia de innovación<sup>558</sup>. En 2017, el DNP acompañó la adaptación del proyecto tipo en Cundinamarca; así, logró financiación por \$ 6.183 millones, de recursos del FCTel. Otros departamentos, como Boyacá, Valle del Cauca y Norte de Santander, se encuentran en proceso de adaptación.

### 3.3.2 Propiedad Intelectual

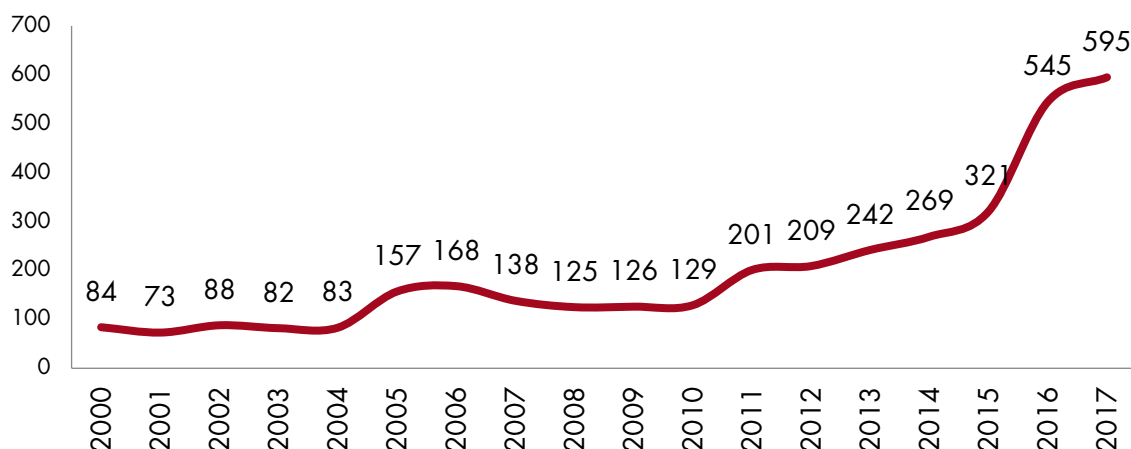
En 2014, el DNP apoyó la realización del estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la política de innovación en el país, que arrojó recomendaciones para mejorar el esquema de incentivos para la innovación y el emprendimiento nacido en las universidades públicas (OCDE, 2014). Tales recomendaciones sentaron las bases para la Ley de *Spin-Offs*, que permite a profesores e investigadores de universidades públicas beneficiarse financieramente de sus innovaciones. En parte, como

<sup>558</sup> Los servicios que se ofrecen mediante los vouchers son: 1. propiedad intelectual y transferencia de tecnología; 2. vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva; 3. prototipado y pruebas especializadas; 4. desarrollo de nuevos productos; y 5. servicios de extensión tecnológica.

resultado de los incentivos creados en esta Ley, durante 2017 el Gobierno nacional otorgó ocho licenciamientos tecnológicos<sup>559</sup>, con lo que alcanzó la meta del año en la materia.

Los objetivos alcanzados en materia de propiedad intelectual son en parte resultado de programas como Brigada de Patentes y los Fondos Regionales de Patentes, que identifican activos con potencialidad de protección mediante patente, y que cofinancian su presentación ante la Superintendencia de Industria y Comercio. En 2017 se registraron 595 solicitudes de patentes realizadas por residentes, equivalente a un cumplimiento superior en 26 puntos porcentuales de la meta esperada para el periodo (figura 9).

Figura 9. Solicitudes de patentes por residentes, 2000-2017



Fuente: DNP (2018b).

Adicionalmente, la puesta en marcha del Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual y de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual como instancia de coordinación de más alto nivel han contribuido a fortalecer la institucionalidad (OECD, 2014). Finalmente, otro avance del sector es la aprobación de la Ley de Garantías Mobiliarias, que busca ampliar el acceso a crédito con activos mobiliarios como colateral; dentro de los que se encuentran algunos tipos de propiedad intelectual.

### 3.4 Generar una cultura que valore y gestione el conocimiento y la innovación

El Gobierno nacional desarrolló programas para acercar la CTI a la vida cotidiana de los ciudadanos. Colciencias sensibilizó a 2,4 millones de personas, por medio de actividades de apropiación social del conocimiento en CTI. Un porcentaje de este logro corresponde a 363.491 niños y jóvenes sensibilizados en procesos de vocación científica y tecnológica (DNP, 2018a). Adicionalmente, iNNpulsa, con su evento anual Héroes Fest, promueve el relacionamiento entre empresarios, emprendedores, estudiantes y académicos alrededor de la innovación y el emprendimiento. Las seis ediciones de Héroes Fest han contado con la participación de más de 23.000 colombianos e invitados internacionales. Adicionalmente, se han desarrollado nuevos instrumentos, como Emprendetón y Colombia INN, los cuales contribuyen al cambio hacia una cultura del emprendimiento y la innovación en el país (iNNpulsa, 2017).

<sup>559</sup> Las spin-offs se definen como empresas de base tecnológica que pueden ser creadas por las universidades. Para su creación se requiere un contrato (licenciamiento tecnológico), que permita el uso de la tecnología para su funcionamiento. Un licenciamiento tecnológico es diferente a una patente. El licenciamiento es un contrato para autorizar el uso de una tecnología, la cual, a su vez, puede estar compuesta de una o varias patentes.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

Para que la CTI proporcione soluciones a los retos productivos y sociales del país, el próximo gobierno debe concentrarse en integrar las agendas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el crecimiento verde con la CTI; debe fortalecer el monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas del sector, a través de la implementación continua del AGP por medio de la plataforma única transaccional de CTI ([innovamos.gov.co](http://innovamos.gov.co)); debe consolidar y articular el sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología, e Innovación tanto a nivel nacional como local y dejar claras las funciones y responsabilidades de cada institución que lo compone; además, debe incrementar las capacidades de investigación y transferencia de conocimiento al aparato productivo nacional y a la sociedad en general; finalmente, debe fortalecer la cultura y la apropiación ciudadana de la CTI.

### 4.1 Integrar las agendas de los ODS y Crecimiento Verde con la CTI

La CTI hace parte de los elementos transversales que permiten alcanzar los objetivos trazados por las agendas de los ODS y Crecimiento Verde<sup>560</sup>. El próximo gobierno deberá asegurarse de continuar los esfuerzos realizados por integrar la CTI a estas agendas.

Por un lado, para dar cumplimiento a los ODS, se deberá crear una red que integre a los sectores público, privado, academia y sociedad civil, de forma que estos compartan y difundan el conocimiento nacional generado en torno al desarrollo sostenible. Esta tarea sería liderada por Colciencias, a partir de la creación de agendas participativas, interdisciplinarias y regionales, que ayuden a planear los esfuerzos nacionales de inversión en CTI. Adicionalmente, es necesario que el Gobierno nacional establezca las sinergias necesarias entre las agendas supranacionales, como los ODS, con las demás agendas, políticas y estrategias establecidas a escala nacional, con el fin de hacer la transición a nuevas industrias, economías y formas de desarrollo más resilientes y basadas en el conocimiento.

Por otro, la OCDE reconoce el papel fundamental de la CTI para alcanzar un crecimiento económico resiliente ante el cambio climático, al promover la competitividad económica a partir de las ventajas de Colombia en materia de biodiversidad (OCDE, 2011). El próximo Gobierno deberá asegurarse de continuar los esfuerzos realizados por integrar la CTI a esta agenda, para asegurar el cumplimiento de los compromisos pactados en el CONPES de Crecimiento Verde, actualmente en trámite.

### 4.2 Crear un sistema de monitoreo del SNCCTI para el seguimiento de las políticas sectoriales

El próximo Gobierno deberá diseñar e implementar un sistema que permita hacer seguimiento de las políticas, para asegurar la eficiencia y eficacia de las estrategias diseñadas, conforme con las recomendaciones de los análisis de gasto público en CTI. Este sistema de monitoreo recolectará información a escala individual y generará indicadores de eficiencia de las políticas públicas de CTI. Haciendo eco de la experiencia chilena, el Gobierno nacional debería usar el Portal de Innovación como centro de información de la política pública de CTI, para permitir que los ciudadanos tengan fácil acceso a la oferta institucional y la política nacional de CTI se articule con la estrategia de gobierno abierto.

### 4.3 Robustecer la gobernanza de la CTI

En cuanto a la mejora del marco legal, el próximo gobierno deberá consolidar la organización, articulación y funcionamiento del SNCCTI, de tal manera que exista una división de roles entre las entidades del

<sup>560</sup> Para más detalle sobre estas dos agendas, véanse los documentos respectivos.

Gobierno nacional y una coordinación de agendas de trabajo entre los actores de los ámbitos nacional y departamental.

En particular, las funciones de formulación, orientación, dirección, coordinación, ejecución e implementación de la política de Estado en materia de emprendimiento e innovación, incluyendo la transferencia de conocimiento y tecnología para el mejoramiento de la productividad, deben estar a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como lo sugiere la Política de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016). En este sentido, los programas implementados deben tener una gobernanza clara, de forma que se eliminen las presiones políticas y se reduzcan los riesgos de captura de los instrumentos de intervención de política pública.

A escala regional, se requiere fortalecer los PAED como las hojas de ruta para definir prioridades de CTI de los departamentos, a partir de las simplificaciones en la estructura institucional de la CTI consignadas en la Ley 1753 de 2015. Esto puede lograrse al ordenar la integración de la política de CTI con las *agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación* y los PAED. Al mismo tiempo, se deben fortalecer los comités universidad-empresa-Estado (CUEE) como instancias regionales de articulación entre actores, para generar proyectos de investigación aplicada que atiendan las necesidades tecnológicas de las empresas de cada región.

Tanto los PAED como los CUEE deben estar articulados con las comisiones regionales de competitividad y las agendas integradas descritas en el marco del SNCCTI. Este proceso transferirá capacidades a los actores locales y promoverá mecanismos de aprendizaje entre regiones. Para este objetivo, se pueden usar las enseñanzas logradas por el Programa Colombia Científica, que articuló eficazmente actores regionales durante el actual gobierno.

Finalmente, es necesario expedir el decreto y las resoluciones que reglamentan el Acto Legislativo 004 de 2017, que introdujo las convocatorias públicas abiertas y competitivas al FCTel. Además, es necesario actualizar la Guía Sectorial del CTI para que incluya nuevas tipologías de proyectos considerados de ciencia, tecnología e innovación.

#### 4.4 Incrementar las capacidades para realizar I+D

La inversión en formación de capital humano altamente calificado debe continuar. Se recomienda volver a declarar la importancia estratégica del programa de formación de alto nivel, para asegurar su financiación de largo plazo. Adicionalmente, se deben crear estrategias para vincular capital humano altamente calificado al mercado laboral. En particular, es necesario que este llegue al sector privado, teniendo en cuenta su demanda, de forma que el conocimiento de frontera se traduzca en mayor productividad y competitividad.

Se debe incentivar la desconcentración geográfica de los investigadores, para que sus conocimientos impacten más directamente a la solución de las problemáticas regionales. Para lograr este objetivo, se recomienda articular la estrategia de formación de capital humano altamente calificado con las apuestas productivas departamentales descritas en el CONPES 3866 de 2016, así como con otras apuestas de largo plazo del Gobierno nacional, como las agendas de ODS y Crecimiento Verde.

Además de incrementar el número de científicos en el país, se deben ajustar los incentivos para aumentar la calidad de la producción científica nacional. Así, la actualización del Decreto 1279 de 2002, por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades públicas, debe considerar métodos internacionales para la medición de la calidad de la producción científica.

El fomento a la investigación industrial debe ser una política de Estado. En particular, debe darse nueva vida a las instituciones de enlace, entre ellas los *centros de investigación y los de desarrollo tecnológico*, y garantizar la disponibilidad de recursos financieros, talento humano e infraestructura necesarios para su sostenibilidad. Los centros se consolidarán a partir de la integración con actores y centros ya existentes, el fortalecimiento de actuales y la creación de nuevos centros nacionales. En la actualidad, el DNP está trabajando en una serie de estudios de caso que ilustran las prácticas de gestión usadas por instituciones de enlace exitosas en el país y que servirá como guía para la implementación de la política en este sentido.

De la misma forma, el DNP está apoyando al Servicio Geológico Colombiano en la construcción del primer centro de excelencia de geociencias en alianza con la Universidad Nacional. Este centro contribuirá positivamente a la generación de conocimiento geológico en el país, y a las actividades de ciencia, tecnología e innovación que se pueden derivar de este conocimiento. La construcción del centro movilizará 190 mil millones de pesos en 5 años lo que representa 9.87 % de la inversión pública en ACTI en 2017.

Finalmente, el próximo gobierno deberá fomentar el desarrollo de emprendimientos de base tecnológica en las instituciones generadoras de conocimiento (IGC)<sup>561</sup>. En este sentido, la Ley de *Spin-offs* ha hecho un avance importante; sin embargo, se requiere una estrategia integral en las IGC para la solución de problemas del sector productivo, mediante la aplicación del conocimiento y la tecnología.

#### 4.5 Fortalecer las capacidades para la innovación, el emprendimiento y la transferencia de conocimiento y tecnología

Se propone desarrollar servicios de apoyo y capacitación para emprendimientos de base tecnológica y con componentes de innovación. Por ejemplo, se sugiere fortalecer mecanismos de cofinanciación, como incubadoras y aceleradoras que dirigen recursos en función del éxito de los proyectos que ejecutan. Esta estrategia deberá estar articulada con la acción del CONPES 3866 en lo referente al fortalecimiento y desarrollo de capacidades de emprendimiento.

Adicionalmente, el próximo Gobierno deberá enfrentar las barreras que impiden a las unidades productivas innovar y superar el denominado “valle de la muerte”<sup>562</sup>. En particular, es fundamental actualizar la información del ecosistema de financiamiento para la I+D y la innovación, y diseñar esquemas que profundicen las fuentes de recursos públicos y privados. Se propone crear y fortalecer fondos de inversión que usen como colateral la propiedad intelectual de la empresa, con el fin de proveerla con capital de trabajo y acceso a créditos para su actualización tecnológica. Adicionalmente, se sugiere continuar fortaleciendo programas como el Fondo Emprender y Aldea. Así mismo, iNNpulsa deberá consolidar su *know-how* y gobierno corporativo para darle estabilidad a la ejecución de los programas.

Por otro lado, para que las cajas de compensación familiar logren ejecutar las disposiciones contenidas en la Ley 1780 de 2016 y el Decreto 454 del 2017, es necesario que se desarrollen reglamentaciones que definan el componente de financiación, así como la autorización de la incorporación de los saldos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC).

Es fundamental que se continúe con la regionalización de instrumentos de CTI, por medio de mecanismos como los vouchers de innovación, que generan articulación entre empresas, universidades y centros de desarrollo tecnológico.

<sup>561</sup> Instituciones generadoras de conocimiento se refieren a universidades, centros de investigación y desarrollo tecnológico.

<sup>562</sup> Siguiendo a Deloitte & Advamed (2017), el valle de la muerte se refiere al periodo entre la inversión inicial para establecer una empresa y la creación de un producto comercialmente viable.



Dentro de la revisión de la política de propiedad intelectual requerida por el CONPES 3866, es necesaria la revisión de mecanismos de comercialización de la propiedad intelectual e industrial, como el licenciamiento, las franquicias, los *joint-ventures*, los esquemas *patent box*, entre otros. El próximo Gobierno debe considerar la creación de una estrategia que permita tanto aumentar las solicitudes de patentes nacionales, como la comercialización de estas en mercados nacionales e internacionales.

Finalmente, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Productividad propuesto en el CONPES 3866, la formulación y aprobación de un *programa nacional de extensión tecnológica* es un paso fundamental para continuar fortaleciendo la generación de capacidades por parte del aparato productivo, con el fin de apropiar el conocimiento y la tecnología existente. El próximo Gobierno deberá dar lineamientos de política respecto a la financiación, los criterios de calidad y la gobernanza institucional necesarios para su exitosa implementación.

#### 4.6 Fortalecer la cultura y apropiación social de la CTI

Es importante consolidar los programas de apropiación social de la CTI, al asegurar el uso eficiente de los recursos empleados. A partir de los resultados de la evaluación de impacto del programa Ondas, es necesario promover la implementación de su proyecto tipo en las regiones. Para programas como Nexo Global se deben consolidar alianzas con instituciones de educación superior extranjeras y ampliar el alcance de las convocatorias nacionales, para beneficiar a una mayor población en formación y con vocación científica. Con el fin de mejorar la eficiencia y efectividad de los programas, es necesaria la implementación de sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de apropiación social en CTI.

Así mismo, para insertarse en las dinámicas actuales de la ciencia mundial, el próximo Gobierno deberá avanzar en la implementación de una política de ciencia abierta. Esto incluye, entre otros aspectos, fomentar la apertura de datos, publicaciones, infraestructuras, fuentes y formas de financiación, de acuerdo con las orientaciones de la política sectorial.

#### 4.7 Análisis normativo

Se han identificado las instancias en las cuales es necesario modificar el marco legal para abrir la posibilidad de hacer los cambios sugeridos; estas son:

- Expedir el decreto reglamentario del PND 2014-2018 que consolida el SNCCTI.
- Aprobar el proyecto de ley y expedir los decretos y las resoluciones que reglamentan el Acto Legislativo 004 de 2017, que introdujo las convocatorias públicas abiertas y competitivas al FCTel.
- Actualizar la guía sectorial del CTI, para que incluya nuevas tipologías de proyectos considerados de ciencia, tecnología e innovación.
- Actualizar el Decreto 1279 de 2002 para ajustar los incentivos, con el fin de aumentar la calidad de la producción científica nacional. La remuneración de los docentes de las universidades estatales debe considerar métodos internacionales para la medición de la calidad de la producción científica.
- Modificar el Decreto 1075 de 2012, para incluir al Ministerio de Comercio Industria y Turismo en el vértice de Gobierno de los OCAD del FCTel.
- Modificar la Ley 1286 de 2009 (capítulo II, artículo 5), para que las funciones de formulación, orientación, dirección, coordinación, ejecución e implementación de la política de Estado en materia de emprendimiento e innovación, incluyendo la transferencia de conocimiento y tecnología para el mejoramiento de la productividad, queden a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como lo sugiere la Política de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016).
- Revisar el marco regulatorio existente de los fondos de capital privado, teniendo en cuenta que los fondos de capital emprendedor tienen características particulares y que se deben establecer obligaciones claras para cada uno de los sujetos que interviene en su operación.

## 5 Referencias

- Banco Mundial. (2018). *World Development Indicators*. Washington, D.C. Recuperado de <http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>
- Bancóldex SA, 2017 *¿Qué es Bancóldex Capital?*. Recuperado de: [https://www.bancoldex.com/BancoldexCapital/Qu\\_es\\_Bancldex\\_Capital.aspx](https://www.bancoldex.com/BancoldexCapital/Qu_es_Bancldex_Capital.aspx)
- Colciencias (2016). Política Nacional para mejorar el impacto de las publicaciones científicas nacionales. Recuperado de [http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/noticias/120816-vfpolitica\\_publindex\\_2.0\\_og\\_ao\\_miv.pdf](http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/noticias/120816-vfpolitica_publindex_2.0_og_ao_miv.pdf)
- Colciencias. (2017a). *Boletín Estadístico No. 5 – 2017*. Bogotá.
- Colciencias. (2017b). *Informe de Gestión al Congreso de la República 2016-2017*. Bogotá.
- CPC. (2017). Informe Nacional de Competitividad 2017-2018. Bogotá. Recuperado de [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/10/CPC\\_INC\\_2017-2018-web.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/10/CPC_INC_2017-2018-web.pdf)
- Correa, P. (2014). *Public Expenditure Reviews in Science, Technology and Innovation*. World Bank. Recuperado de [https://www.innovationpolicyplatform.org/sites/default/files/rdf\\_imported\\_documents/public %20expenditure %202014.pdf](https://www.innovationpolicyplatform.org/sites/default/files/rdf_imported_documents/public%20expenditure%202014.pdf)
- Deloitte & AdvaMed. (2017). *Out of the valley of death how can entrepreneurs, corporations, and investors reinvigorate early – stage medtech innovation?* Recuperado de [https://www.advamed.org/sites/default/files/resource/medtech\\_innovation\\_report\\_2017.pdf](https://www.advamed.org/sites/default/files/resource/medtech_innovation_report_2017.pdf)
- DNP. (2016a). CONPES 3866. Bogotá.
- DNP. (2017a). Borrador Documento CONPES Declaración de importancia estratégica de los proyectos “Capacitación de recursos humanos para la investigación” y “Capacitación de recursos humanos para la investigación nacional”. Bogotá.
- DNP. (2017b). Borrador de lineamientos para una política de emprendimiento. Bogotá.
- DNP y OCyT (2017). *Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), 2017*. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe %20IDIC %202017.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe%20IDIC%202017.pdf)
- DNP. (2018a). Niños y jóvenes apoyados en procesos de vocación científica y tecnológica. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1181/4595>
- DNP. (2018b). Registros de patentes solicitadas por residentes en Oficina Nacional y PCT. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1138/4592>  
<http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1138/4592>
- DNP. (2018c). Relación de proyectos Aprobados y/o Cargados a GESPROY-SGR. Recuperado de <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSGR/AvancesOCAD.aspx>
- Econometría. (2014). *Evaluación del Fondo Emprender- Resumen Ejecutivo UT-Econometría- Oportunidad Estratégica*. Recuperado de [http://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/pe/evalua\\_fondo\\_empren.pdf](http://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/pe/evalua_fondo_empren.pdf)
- iNNpulsa. (2017). *Informe de gestión 2017*. Bogotá.

iNNpulsa. (n.d.). *Preguntas frecuentes: reto1-aldea-innpulsa: aldeainnpulsa*. Recuperado de <http://aldeainnpulsa.com/convocatoria/reto1-aldea-innpulsa>

INSEAD. (2010). *Global Innovation Index 2009-2010*. Recuperado de <https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/GII-2009-2010-Report.pdf>

OCyT. (2018). *Informe anual de indicadores de ciencia y tecnología*. Bogotá.

OCDE. (2011). *Towards Green Growth, OECD Green Growth Studies*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264111318-en>

OCDE. (2014). *National Intellectual Property Systems, Innovation and Economic Development: With perspectives on Colombia and Indonesia*. OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204485-en>

RICyT. (2018a). *Gasto en ACT en relación al PBI 1990-2015*. –Recuperado de [http://dev.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=GASTOxPBI\\_ACT&start\\_year=1990](http://dev.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=GASTOxPBI_ACT&start_year=1990)

RICyT. (2018b). *Doctorados 1990-2015*. –Recuperado de [http://dev.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=CDOCTORADO&start\\_year=1990#charttitle](http://dev.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=CDOCTORADO&start_year=1990#charttitle)

World Bank. (2018b). *DataBank World Development Indicators*. Recuperado de <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 23

## Políticas digitales para el desarrollo social, ambiental y económico

### Resumen ejecutivo

Hasta 2010 la estrategia del país en términos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) se concentraba en la provisión de Internet en cabeceras municipales. Desde entonces, se han logrado avances en la reducción de la brecha digital entre la población y en el fortalecimiento de aspectos de inclusión social y productiva. No obstante, persisten retos para acelerar la cobertura y calidad de los servicios para toda la población y garantizar la sostenibilidad de las inversiones.

Adicionalmente, es necesaria una visión integral de política para habilitar la transformación y adaptación de todos los sectores a la economía digital con las TIC como factor multiplicador. Para ello, se propone una política digital con los siguientes componentes: 1) política TIC como habilitador del desarrollo digital y 2) política de desarrollo digital.

**Palabras clave:** desarrollo digital, tecnologías de la información y las comunicaciones, economía digital, brecha digital.

## 1 Introducción

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) habilitan la agregación de valor en todos los sectores y se convierten cada vez más en un factor tanto transversal como multiplicador de la competitividad del país, porque facilitan aumentos de la productividad, la diversificación y la sofisticación de todos los bienes, servicios y procesos.

En este contexto, el cierre de la brecha digital entre la población fortalece la inclusión social, mejora el intercambio de conocimientos, la cooperación técnica y la creación de capacidades. Se requiere una visión de política que habilite y articule la transformación institucional y sectorial para que Colombia se adapte a la economía digital con las TIC como factor multiplicador. Esa política digital se compone por dos pilares: 1) política TIC como habilitador del desarrollo digital orientada a garantizar la consolidación de una infraestructura y servicios universales, sostenibles, seguros e incluyentes, con el objetivo de conectar de manera efectiva a toda la población y 2) política de desarrollo digital para habilitar las transformaciones sectoriales y territoriales para el desarrollo de una economía digital y remueve las barreras no solo a la inversión privada, sino también a la demanda de servicios. Esto requiere adecuaciones normativas, institucionales y regulatorias, que garanticen la intervención pública oportuna, integral y articulada ante la transformación de la economía.

Este documento *Políticas digitales para el desarrollo social, ambiental y económico* se divide en 4 secciones: la primera es esta introducción; la segunda presenta el diagnóstico del sector a 2009, la tercera describe los avances obtenidos entre 2010 y 2018 y los retos actuales; y, por último, la cuarta describe las líneas de política sobre las que se propone avanzar entre 2018 y 2022.

## 2 Diagnóstico

El estado de las tecnologías de la información y las comunicaciones en 2009 era el siguiente: en cuanto a telefonía celular la operación se realizaba sobre 130 MHz de espectro en las bandas de 850 MHz y 1900 MHz con tecnologías 2G y 3G. Se contaba con 5 puertos de salida para tráfico de Internet y 7 cables submarinos<sup>563</sup> (DNP, 2017c). Además, el 40,3 % de los hogares contaba con telefonía fija y el 83,5 % con telefonía móvil (DANE, 2017)<sup>564</sup>. De los 41.154.630 abonados de telefonía móvil, el 84,6 % estaban en modalidad prepago y el 15,4 % en postpago (MinTIC, 2009).

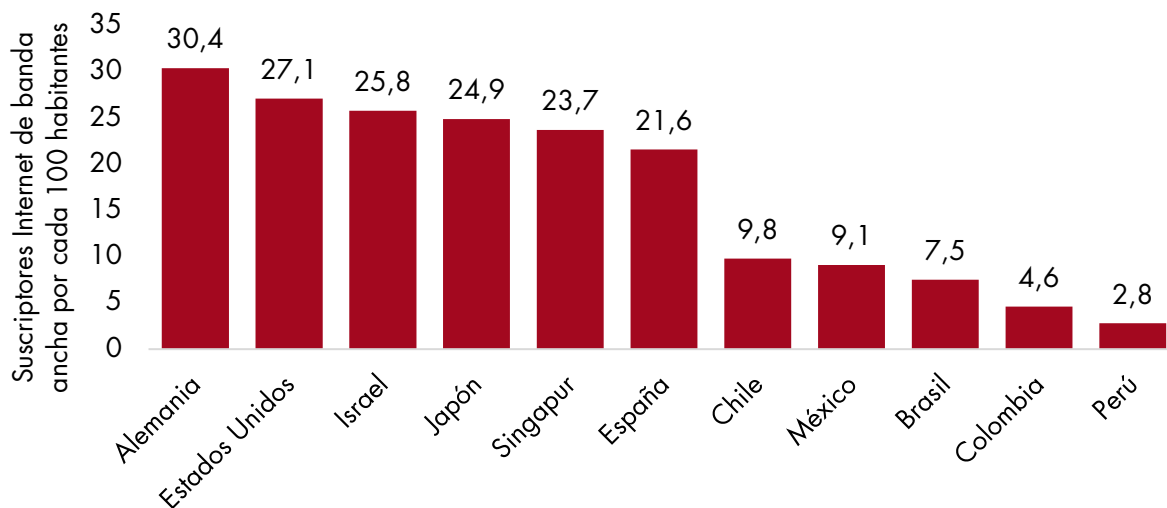
<sup>563</sup> Maya-1, Arcos, CFX-1, PAN-AM, SAM-1, SAC/LAN y GlobeNet. Fuente: (DNP, 2017).

<sup>564</sup> El total de hogares en 2009 corresponde a 11,971 millones.

La penetración de Internet de banda ancha fija en el país era de 4,6 suscripciones por cada 100 habitantes, con brechas significativas con respecto a la región y el mundo (Figura 1). Solo el 15 % de los hogares tenía conexión a Internet y el 22,6 % acceso a computador (DANE, 2016).

Así mismo, había también una baja velocidad promedio de conexión: 1,7 Mbps (Akamai, 2009). En materia de acceso universal a Internet había 3.263 telecentros instalados<sup>565</sup> y ningún hogar de estrato 1 o 2 era beneficiario de subsidios o tarifas sociales para el acceso a Internet.

Figura 43. Suscripciones a Internet de banda ancha fija, por cada 100 habitantes, 2009



Fuente: MinTIC (2011).

En cuanto a televisión, el 87,4 % de la población del país tenía televisión en color y había 3,2 millones de suscriptores de televisión de cable y satelital; por su parte, la cobertura en estándar analógico NTSC<sup>566</sup> de televisión era del 92,2 %.

En cuanto al uso y apropiación de las TIC, desde el Gobierno nacional se creó la política de gobierno electrónico, denominada posteriormente Gobierno en Línea. Esta se adoptó de manera vinculante mediante el Decreto 1151 de 2008, en el cual se definieron los componentes, las metas y los plazos. Adicionalmente, la Ley 1341 de 2009 incorporó en sus principios orientadores la masificación del Gobierno en Línea. De acuerdo con el "e-Government Index", el país pasó del puesto 52 en 2008 al 31 en 2010, entre 192 países. En ese año se contaba con 6 cadenas de trámites automatizadas (DNP, 2010), y se habían capacitado 13.292 funcionarios públicos y 2.752 empresarios en apropiación de las TIC.

Por su parte, el programa Computadores para Educar (CPE) entregó entre 2006 y 2009, 159.400 equipos, con lo que alcanzó una relación de 24 niños por terminal a finales de 2009, y también capacitó a 135.083 docentes en el uso de TIC.

Finalmente, en materia normativa e institucional, mediante la Ley 1341 de 2009 se transformaron las entidades del sector y se creó la Agencia Nacional del Espectro. La Ley 1369 de 2009 cambió el marco

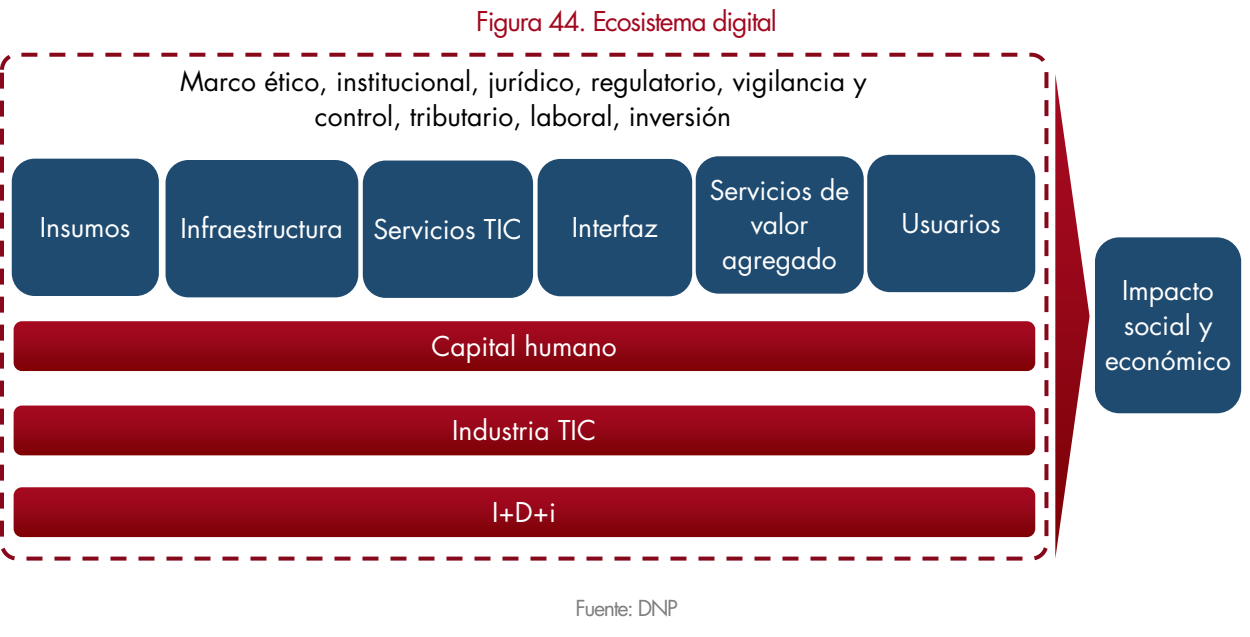
<sup>565</sup> Centros de acceso comunitario a Internet con conexión a Internet de banda ancha.

<sup>566</sup> NTSC son las siglas de National Television System Committee, es el sistema de televisión analógico empleado en América del Norte, América Central, la mayor parte de América del Sur y Japón entre otros.

legal del sector postal y se distribuyeron funciones en diferentes entidades administrativas involucradas en la materia. Las reformas enumeradas buscaron ampliar el concepto sectorial de telecomunicaciones al de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para hacer explícito su carácter transversal de soporte para la prestación de servicios a los ciudadanos en los diferentes sectores de la economía<sup>567</sup>.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Las políticas para atender los retos del sector TIC se definieron sobre cuatro pilares: oferta de infraestructura, oferta de servicios, estímulo a la demanda mediante aplicaciones y capacitación de usuarios. En la presente sección se presentan los cambios en el sector TIC siguiendo la estructura de la cadena de valor del ecosistema digital (figura 2): insumos, infraestructura, servicios, interfaz, valor agregado, usuarios y capital humano, y el marco ético, institucional, jurídico y regulatorio. Se concluye con una síntesis de los beneficios obtenidos y los retos que hoy persisten.



#### 3.1 Insumos

Antes de describir el desarrollo de infraestructura es importante mostrar los avances en asignación del espectro, el cual es el insumo básico para mejorar los servicios de telefonía e internet móvil. Entre 2010 y 2011 se asignaron 40 MHz adicionales de espectro radioeléctrico para servicios móviles<sup>568</sup>. En 2013, mediante la subasta de 4G, se asignaron 90 MHz en la banda de AWS<sup>569</sup> y 100 MHz en la banda de 2.500 MHz. Como resultado, el acumulado de espectro asignado a servicios móviles IMT<sup>570</sup> asciende a 360 MHz (MinTIC, ANE, CRC, 2015) (Figura 3), 2,7 veces el asignado a 2009.

<sup>567</sup> Así, el artículo 6 de la Ley 1341 de 2009 define las TIC como el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información, como voz, datos, texto, video e imágenes.

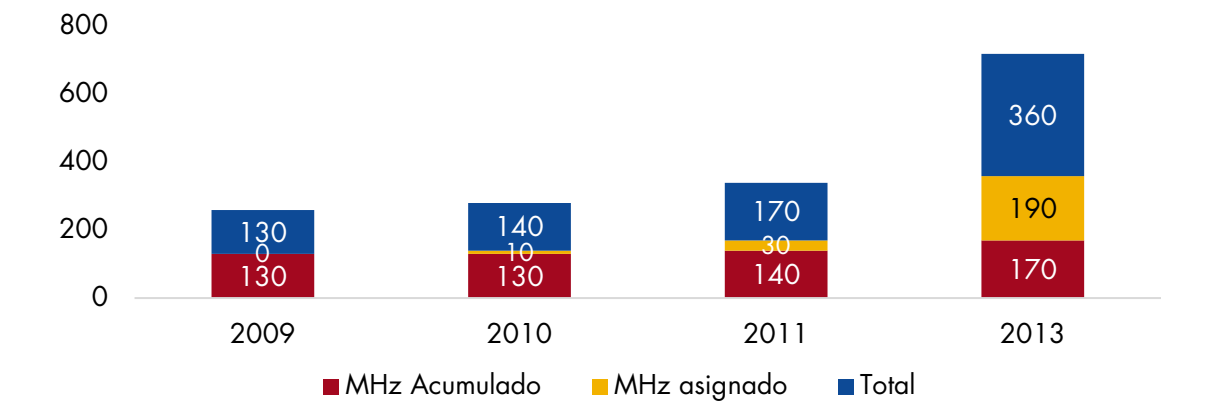
<sup>568</sup> Incluidos 5 MHz asignados a título temporal por continuidad del servicio.

<sup>569</sup> Acrónimo en inglés de servicios inalámbricos avanzados (Advanced Wireless Services).

<sup>570</sup> IMT: Telecomunicaciones móviles internacionales.



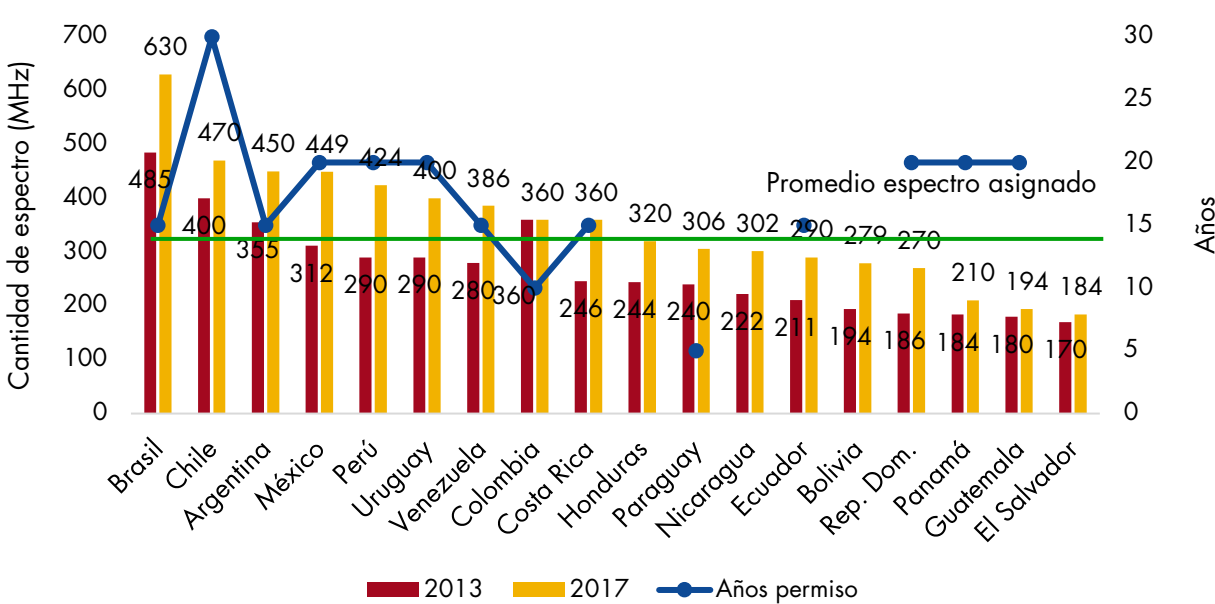
Figura 45. Asignación acumulada de espectro radioeléctrico a servicios móviles (MHz)



Nota: En 2010 se asignaron 50 MHz a UNE (Resolución 250). No obstante, en cumplimiento del condicionamiento de la SIC, producto de la integración empresarial entre UNE y Colombia Móvil, entre 2016 y 2017 se efectuó la devolución formal a la Nación de dicho espectro. Por lo anterior, los 50 MHz no se ven reflejados en la Figura 3.  
Fuente: Elaboración DNP 2018.

En la región, Colombia ocupa el octavo lugar en materia de asignación de espectro (figura 4) y tiene el segundo menor plazo para su uso lo cual puede desincentivar la inversión en el sector.

Figura 46. Comparación de espectro asignado a servicios móviles IMT



Nota 1. En la información para Colombia, algunas fuentes incluyen una porción de espectro asignada a sistemas troncalizados.  
Nota 2. En 2010 se asignaron 50 MHz a UNE (Resolución 250). No obstante, en cumplimiento del condicionamiento de la SIC, producto de la integración empresarial entre UNE y Colombia Móvil, entre 2016 y 2017 se efectuó la devolución formal a la Nación de dicho espectro. Por lo anterior, los 50 MHz no se ven reflejados en la figura 4.  
Nota 3. En el caso de Paraguay, acorde con el artículo 72 de la Ley 642 de 1995: “Las concesiones, licencias y autorizaciones se prorrogarán precariamente en la forma y condiciones de otorgamiento hasta que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones se pronuncie sobre la renovación de las mismas [sic] o su otorgamiento a distinto titular”.  
Fuente: (GSMA, CULLEN, DNP).

Actualmente, el país cuenta con 345 MHz<sup>571</sup> de espectro disponible para servicios móviles que no han sido asignados (Agencia Nacional del Espectro, 2017). Esta cantidad equivale a la asignada en los últimos 24 años y representa una oportunidad para expandir la cobertura y mejorar la calidad.

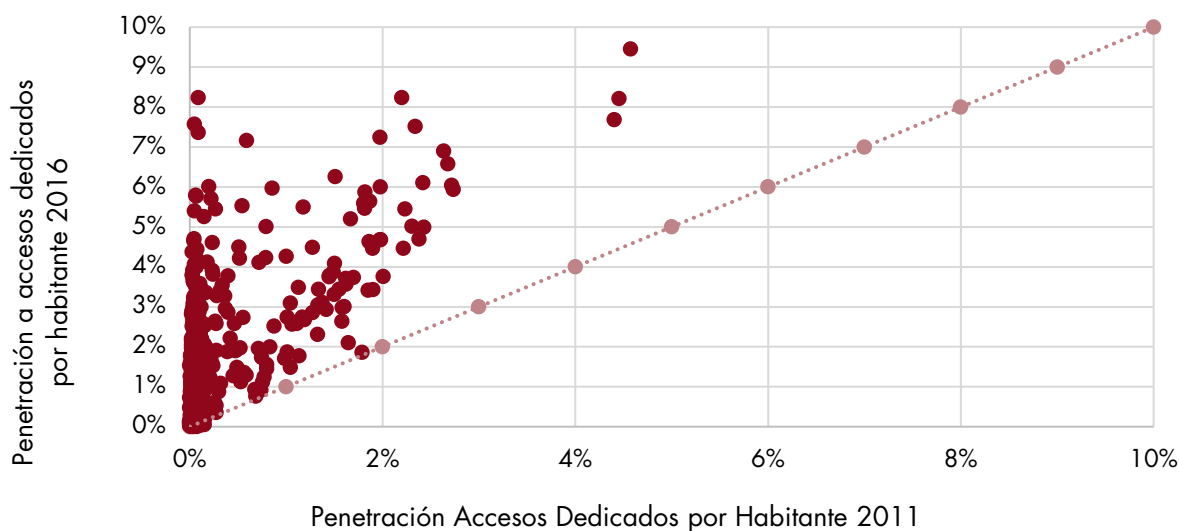
### 3.2 Infraestructura

Infraestructura se refiere a los componentes físicos de las redes a través de los cuales se proveen los servicios TIC, esto incluye, por ejemplo, torres, cables y fibra óptica.

En el periodo 2010-2018 se han implementado programas con el fin de aumentar la cobertura de Internet, en particular, en lo relacionado en el cierre de brechas de acceso entre las zonas rurales y urbanas. En 2011 inició el Proyecto Nacional de Fibra Óptica (PNFO), que permitió pasar de 287 a 1.075 municipios conectados. Además, el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad (PNCV), iniciado en 2013, desplegó una red de microondas de alta velocidad para 47 municipios y áreas no municipalizadas, no cubiertos por el PNFO; de estos se han conectado 33<sup>572</sup> municipios.

La mayoría de los municipios beneficiados por el PNFO incrementó su densidad de penetración de Internet (Figura 5). No obstante, para 2016, ninguno lo hizo por encima del 10 %. Esto evidencia que aún existen retos en materia de red de última milla<sup>573</sup>, masificación del servicio de Internet y el aumento significativo en su uso y apropiación.

Figura 47. Aumento accesos dedicados a Internet en municipios beneficiados por PNFO



Fuente: (DNP, 2017b).

<sup>571</sup> 90 MHz en la banda de 700 MHz, 80 MHz en la banda de 2.500 MHz, 5 MHz en la banda de 1.900, 20 MHz en la banda de 900 MHz, junto con 50 MHz de la banda AWS extendida y 100 MHz de la banda de 3,4 GHz que la Agencia Nacional del Espectro proyectaba hacer disponibles para el término de 2018.

<sup>572</sup> Con corte al 30 de abril de 2018.

<sup>573</sup> Segmento de red que conecta un hogar a la red que da acceso al municipio, v.gr., la red nacional de fibra óptica.

El país cuenta con 10 cables submarinos<sup>574</sup> para la conectividad internacional, 3 más que en 2010 (DNP, 2017c). Además, por iniciativa privada el país dispone de un Punto de Intercambio de Internet (IXP)<sup>575</sup> ubicado en Bogotá (DNP, 2017c).

En materia de cobertura de la telefonía móvil, 1.122 municipios y áreas no municipalizadas tienen actualmente cobertura de tecnología 2G y 3G, y 966 con 4G (86,1 %)<sup>576</sup>.

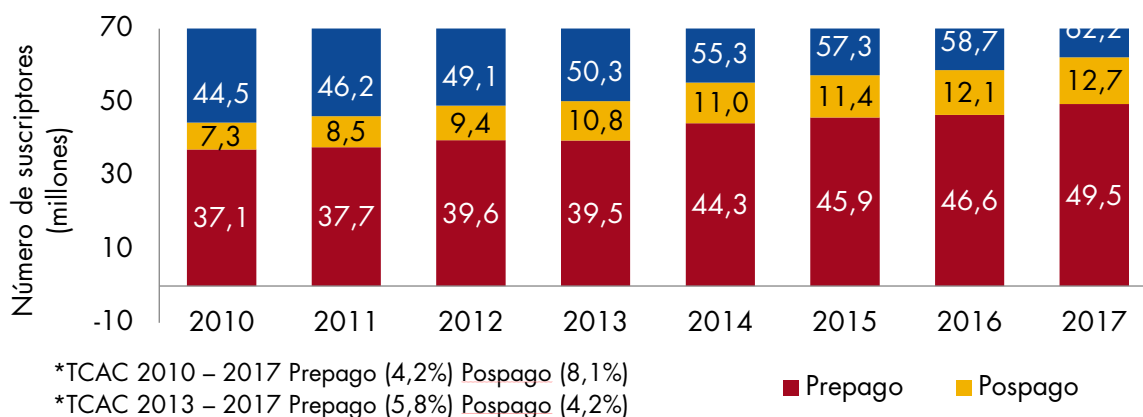
En cuanto a la televisión (TV) abierta radiodifundida<sup>577</sup>, el operador público cuenta con cobertura del 92,2 % en estándar analógico (el mismo valor de 2009 dado que el servicio de radiodifusión de televisión se encuentra en proceso de digitalización) y del 86 % en TDT, con 40 estaciones de transmisión. Respecto a los operadores privados la cobertura corresponde al 88,4 % (ANTV, 2018). La TDT tiene el reto de garantizar el 100 % de cobertura antes del 31 de diciembre de 2019, fecha para la cual se tiene contemplado el apagón analógico. En 2018 se llevará a cabo la fase IV de TDT con la cual se busca alcanzar una cobertura del 91,5 % (ANTV, 2018).

### 3.3 Servicios

En el período 2010-2018 se dio un cambio importante en la composición de los servicios de las TIC, los servicios de telefonía móvil que tenían importantes penetraciones al inicio del período continuaron aumentando y tomó mayor importancia el servicio de Internet móvil. El porcentaje de telefonía móvil en hogares<sup>578</sup>, por ejemplo, pasó del 86,1 % al 96,4 % entre 2010 y 2017 (DANE, 2017).

En cuanto a personas, la penetración de telefonía móvil pasó del 97,7 % en 2010 al 126,2 % en 2017 (Figura 6) (MinTIC, 2017). Cabe destacar que el 71,6 % de la población mayor de 11 años cuenta con, al menos, un dispositivo celular (DANE, 2017), lo que muestra que la tasa de penetración única es menor al 100 %.

Figura 48. Suscriptores a telefonía móvil por categoría, 2010-2017



Fuente: MinTIC (2017).

<sup>574</sup> PAN-AM (1999), Maya-1 (2000), GLOBENET (2000), SAC/LAN (2000), SAM-1 (2001) Arcos (2001), CFX-1 (2008), GlobeNet (2009), San Andrés-Tolú y recientemente PCCS (2015).

<sup>575</sup> Siglas en inglés para Internet Exchange Point. Los IXP permiten transitar una menor distancia entre una red de origen y una de destino, aumentan la velocidad de descarga y disminuyen la latencia de la señal.

<sup>576</sup> Datos a marzo de 2018 según registros de MinTIC.

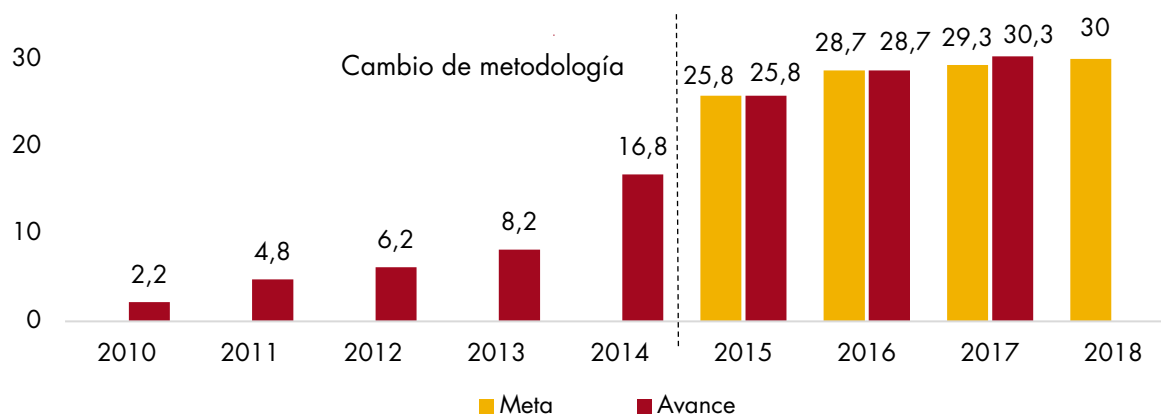
<sup>577</sup> Analógica y digital.

<sup>578</sup> Se mide como el porcentaje de hogares en los que por lo menos un miembro tiene celular sobre el total de hogares.

En cuanto al servicio de Internet, en el indicador “conexiones a Internet banda ancha Vive Digital”<sup>579</sup> se registró los 30,3 millones de conexiones en 2017 (figura 7).

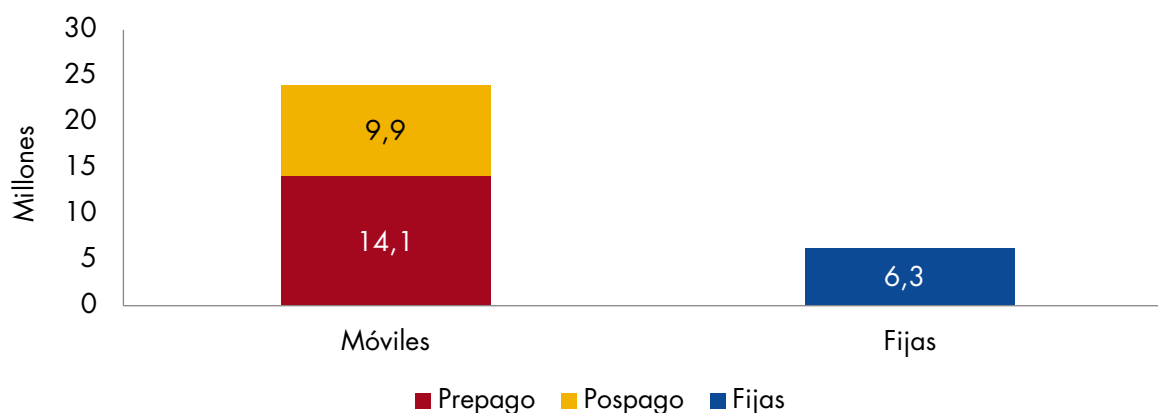
De estas, el 20,9 % corresponde a conexiones de Internet fijo, el 46,5 % a conexiones de Internet móvil prepago, con mínimo un registro de actividad en el último trimestre, y el restante 32,6 % a conexiones de Internet móvil pospago (figura 8) (MinTIC, 2017).<sup>580</sup>

Figura 49. Conexiones a Internet de banda ancha



Fuente: DNP – Sinergia (2018).

Figura 50. Conexiones a Internet de banda ancha dividido entre móviles-fijo, prepago-pospago, 2017.



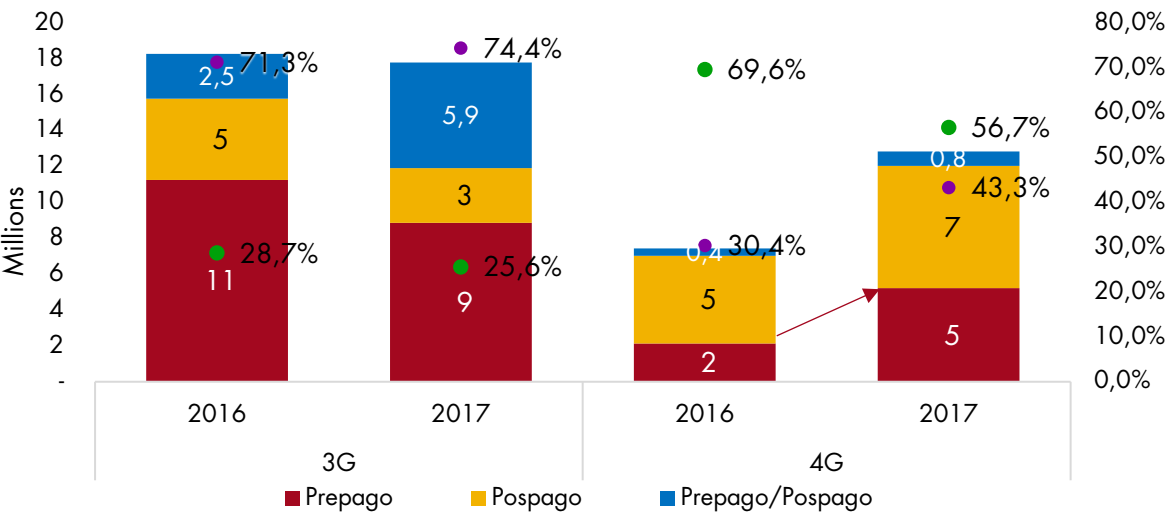
Fuente: MinTIC (2017).

<sup>579</sup> Conexiones móviles 3G, 4G o fijas de mínimo 1.024 kbps.

<sup>580</sup> Antes de 2014 se contabilizaban 3 tipos de conexiones: Internet fijo con velocidades mayores a 1 Mbps, suscripciones móviles a 4G y a 3G. Desde 2014, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), debido a una tendencia de aumento de las conexiones por demanda, cambió la metodología involucrando estas conexiones en su medición. Por tal razón, en Colombia según el cuarto boletín trimestral de MinTIC del 2014, este indicador presentaba 9,9 millones de conexiones aproximadamente y al reconstruir la serie para incluir las conexiones por demanda, se elevó a 16,8 millones haciendo necesario ajustar la meta del 2018 de 27 a 30 millones de conexiones.

Las conexiones a Internet móvil por demanda (prepago) crecieron el 143 % entre 2016 y 2017 en la tecnología 4G, al subir de 2,1 a 5,2 millones (figura 9).

Figura 51. Conexiones a Internet móvil por tipo de tecnología (3G y 4G), 2016-2017

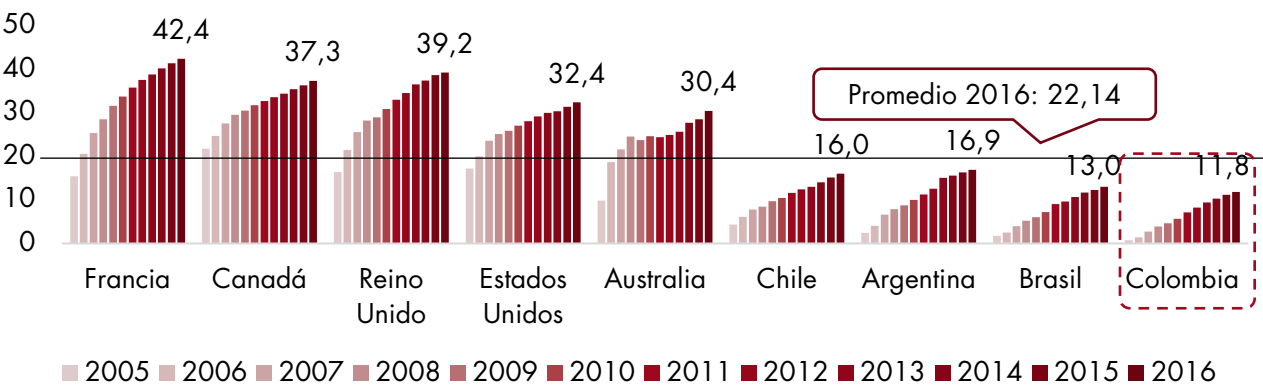


Fuente: MinTIC (2017).

Por su parte el porcentaje de hogares que tienen conexión a Internet fijo pasó del 25,1 % al 37,5 % entre 2012<sup>581</sup> y 2017, mientras para Internet móvil pasó del 9,9 % al 27,8 % (DANE, 2017).

El indicador de suscripciones a Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes pasó de 5,7 en 2010 a 11,8 en 2016 (UIT, 2010-2017) (figura 10), mientras que la banda ancha móvil pasó de 0,3 a 45,5 (figura 11).

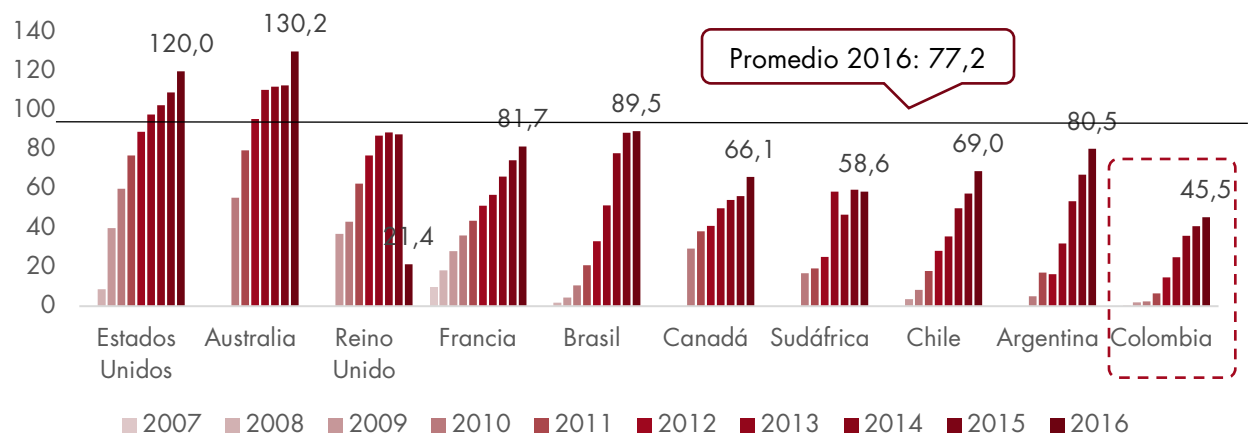
Figura 52. Suscripciones banda ancha fija por cada 100 habitantes, 2005-2016



Fuente: UIT (2016).

<sup>581</sup> A partir de 2012 el DANE reporta los indicadores de manera más desagregada en el módulo de indicadores básicos de TIC en hogares.

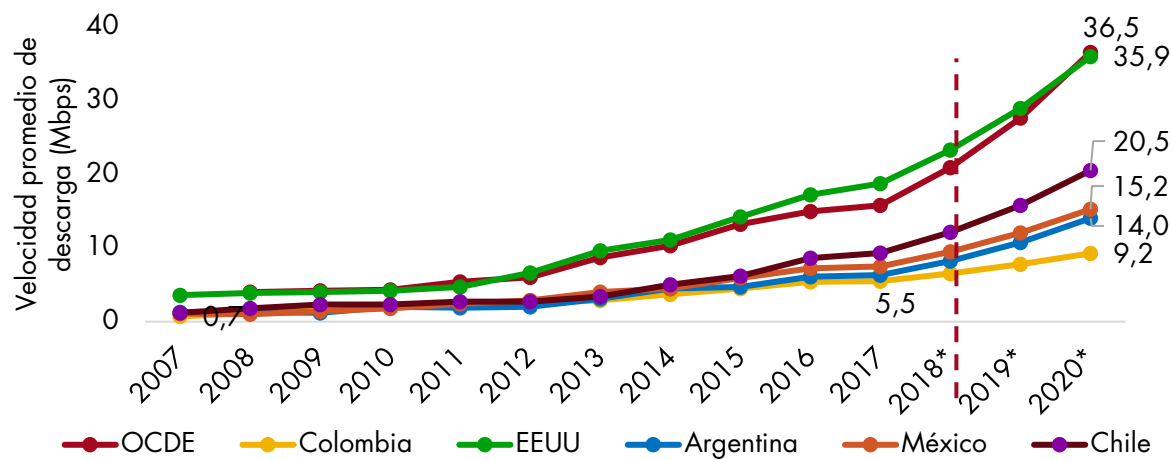
Figura 53. Suscripciones banda ancha móvil por cada 100 habitantes, 2007-2016



Fuente: UIT (2016).

La velocidad promedio de conexión a Internet, medida por la velocidad de descarga, fue de 5,5 Mbps en 2017, por debajo de pares latinoamericanos (figura 12).

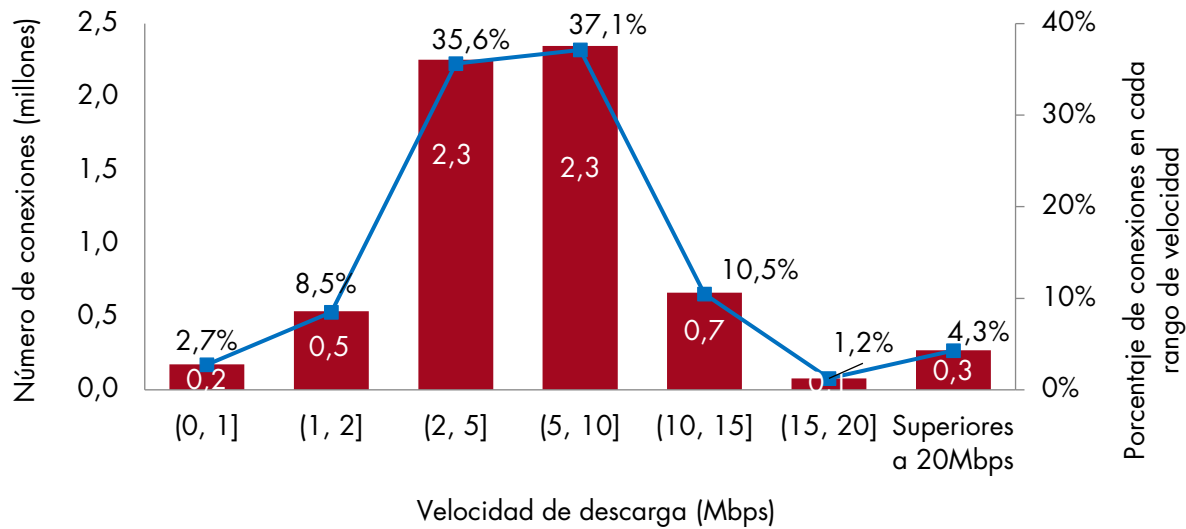
Figura 54. Velocidad promedio (Mbps) 2007-2017 y proyecciones, 2018-2020



Fuente: Akamai (2017). \*Proyecciones

Se observa que más del 70 % de las conexiones a Internet fijo se encuentran entre 2 y 10 Mbps de velocidad (figura 13), mientras que solo el 15 % está por encima de los 10 Mbps. El número de conexiones con velocidades mayores a 10 Mbps pasó del 0,2 % al 16 % entre 2010 y 2017 (MinTIC, 2017) y las conexiones fijas que superan los 20 Mbps pasaron de representar el 0,03 % en 2010 al 4,3 % en 2017.

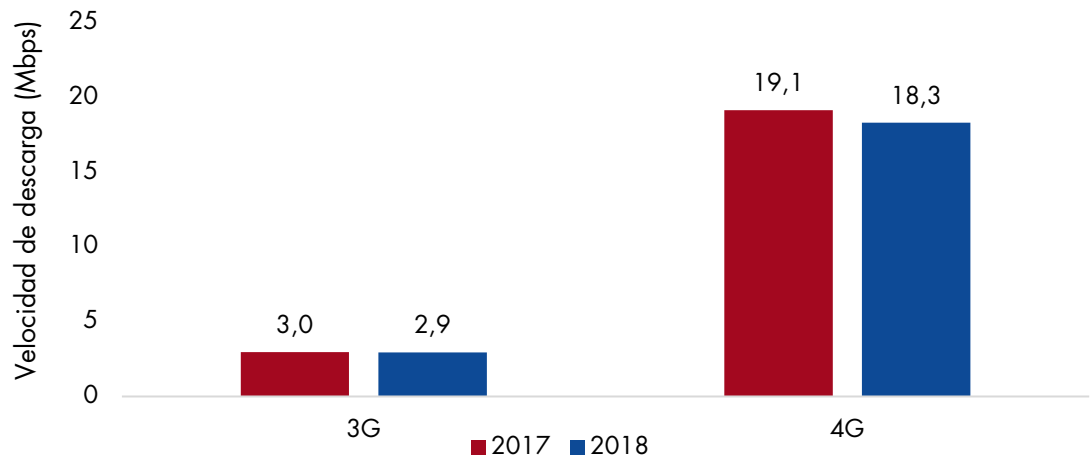
Figura 55. Conexiones a Internet fijo por rango de velocidad



Fuente: Elaboración propia con datos del MinTIC (2017).

Al comparar la velocidad entre las tecnologías 3G y 4G, se observa que la velocidad promedio de 4G supera la de 3G en aproximadamente 15,4 Mbps (figura 14).

Figura 56. Velocidad en Colombia por tipo de tecnología, 2017-2018.

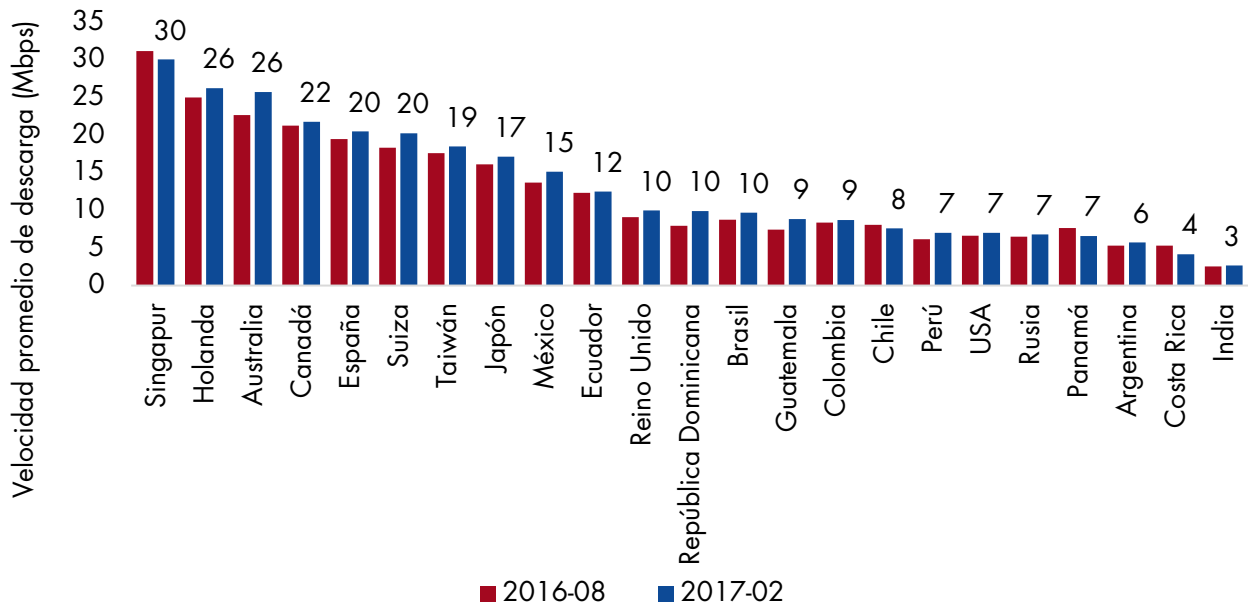


Fuente: Open Signal (2018).

La velocidad de descarga agregada de 3G y 4G está por encima de la de Chile y Perú, pero es menor a las de México, Brasil y Guatemala (Figura 15). En cuanto a la velocidad promedio de Internet en 4G, se encuentra que en Colombia es de aproximadamente 18,3 Mbps y ha decrecido desde 2016 (Figura 16).

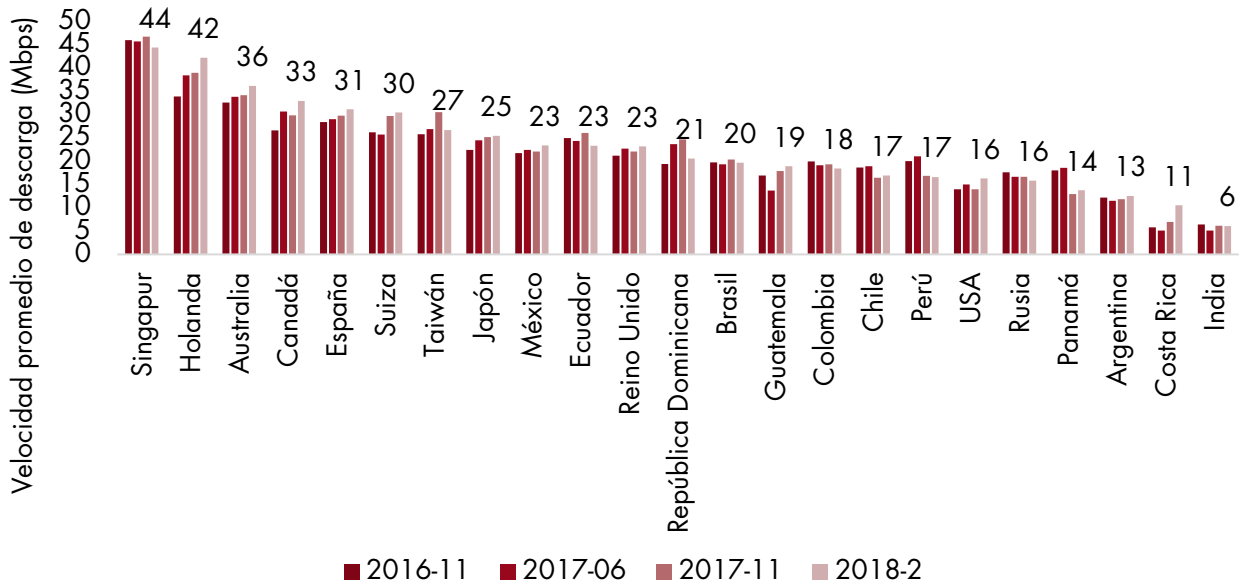


Figura 57. Velocidad 3G y 4G (agregada) por países



Fuente: Open Signal (2018). Nota: el dato de 2016 es para agosto, y el de 2017 para febrero.

Figura 58. Evolución Velocidad 4G por países



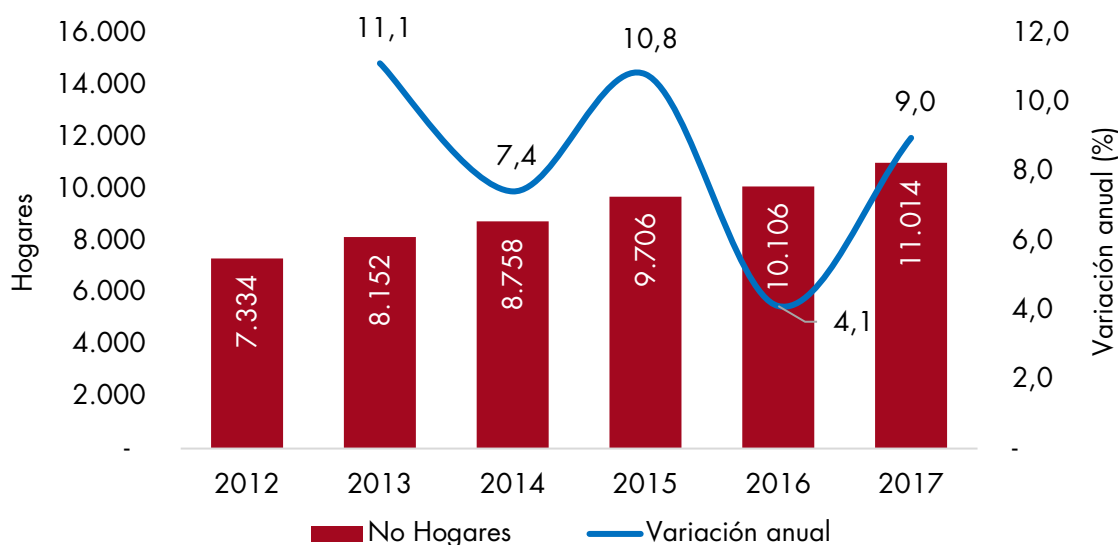
Fuente: Open Signal (2018).

Con respecto a la televisión, los canales nacionales privados RCN y Caracol iniciaron operaciones de TDT<sup>582</sup> en diciembre de 2010<sup>583</sup> con dos estaciones bajo el estándar DVB-T: Calatrava<sup>584</sup> y Estación La Palma<sup>585</sup> (CRC, 2012).

Entre 2012 y 2017 el porcentaje de hogares con televisión por suscripción<sup>586</sup> pasó del 56,2 % al 73,6 %<sup>587</sup> (DANE, 2017). La televisión por suscripción subió de 3,5 millones de suscriptores en 2010 a 5,6 millones en 2016 y los ingresos brutos pasaron del \$ 1 billón (CNTV, 2010) a \$ 2,8 billones anuales (ANTV, 2017). Con respecto a los operadores comunitarios, el crecimiento promedio de sus ingresos brutos entre 2012 y 2016 fue del 3,2 %. En los últimos tres años se han invertido en promedio \$ 181.000 millones anuales para la programación y operación de la TV pública.

Por otra parte, el número de hogares con suscripción de televisión aumentó entre 2012 y 2017. Se dispone de 2 mediciones para este indicador. En una de ellas, según datos del DANE (figura 17), la TCAC es del 8,5 %, mientras que, de acuerdo con datos de la ANTV, que mide número de suscripciones, es del 5,3 % (figura 18).

Figura 59. Televisión por suscripción (DANE), 2012-2017



Fuente: DANE (2017). Nota: Se entiende por hogares con televisión por suscripción aquellos con el servicio de televisión por medio de cable, satelital o IPTV (Internet Protocol Television por sus siglas en inglés).

<sup>582</sup> De acuerdo con el Informe Sectorial de Televisión 2011 publicado por la CNTV.

<sup>583</sup> En 2010 la CNTV expide el Acuerdo 008, por el cual se adoptó para Colombia el estándar de TDT y se establecieron las condiciones generales para su implementación.

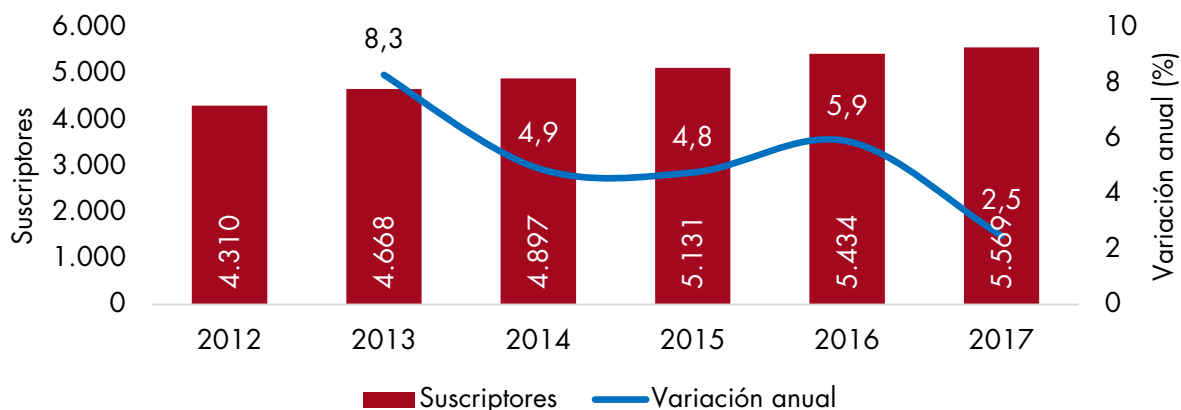
<sup>584</sup> Con cobertura en Bogotá, Soacha, Chía, Cajicá, Facatativá, Madrid, Funza y Mosquera.

<sup>585</sup> Con cobertura en Medellín, Copacabana Envigado y Bello.

<sup>586</sup> Se define como uso del servicio de televisión por medio de cable, satelital o IPTV (Internet Protocol Television, por sus siglas en inglés).

<sup>587</sup> Equivalente a 11,014 millones de hogares de un total de 14,969 millones de hogares en 2017.

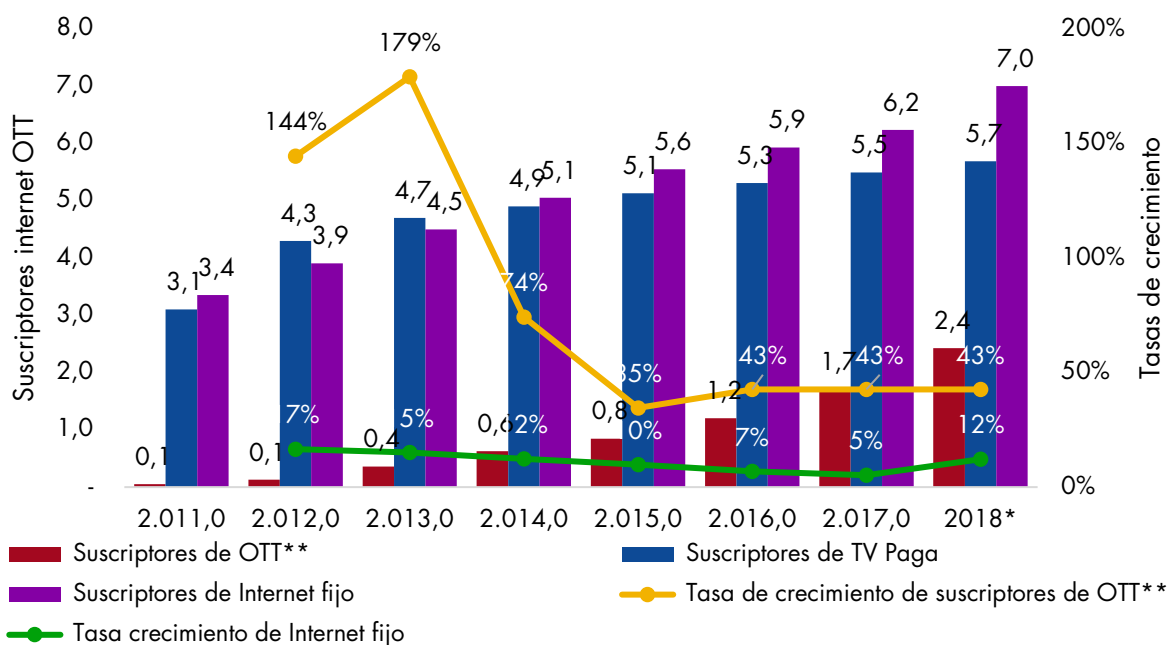
Figura 60. Televisión por suscripción (ANTV), 2012-2017



Fuente: (NTV (2017). Las suscripciones corresponden a las reportadas por los operadores.

Los nuevos tipos de prestación de Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA) por Internet, como los OTT<sup>588</sup>, generan un entorno diferente de la industria audiovisual. Así, la tasa de crecimiento de los suscriptores de los servicios tradicionales de televisión paga ha disminuido, mientras los suscriptores de OTT han aumentado (figura 19).

Figura 61. Número de suscriptores de la plataformas OTT y de Internet fijo en Colombia

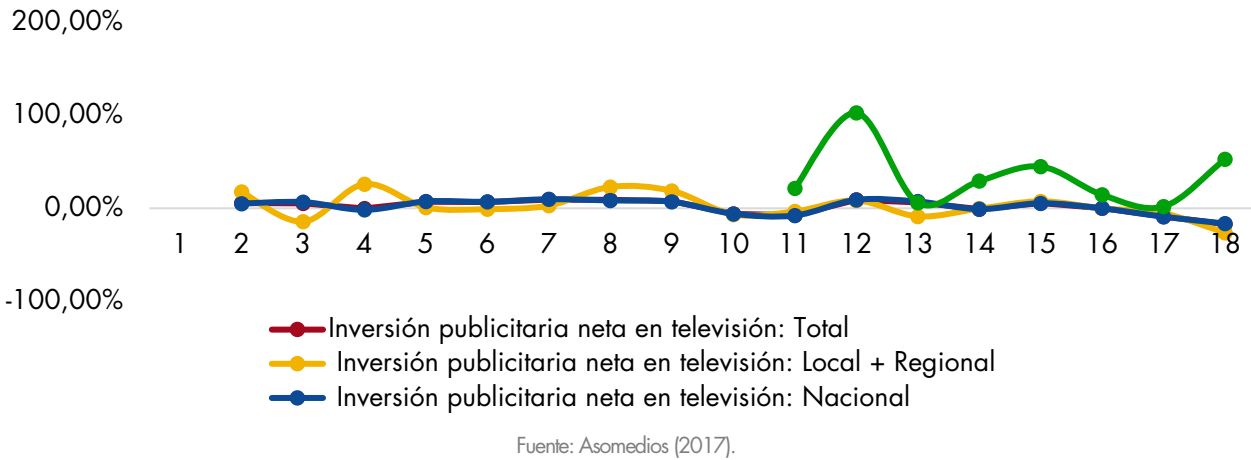


Fuente: DNP (2017b). Nota: \*\* Datos proyectados para 2016, 2017 y 2018 \* Datos proyectados.

<sup>588</sup> Sigla en inglés para Over The Top. Se refiere a los oferentes de servicios por Internet (como Netflix, Youtube, Google), que emplean la infraestructura tecnológica desplegada por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST), sin que intervengan en el despliegue ni administración de esta infraestructura.

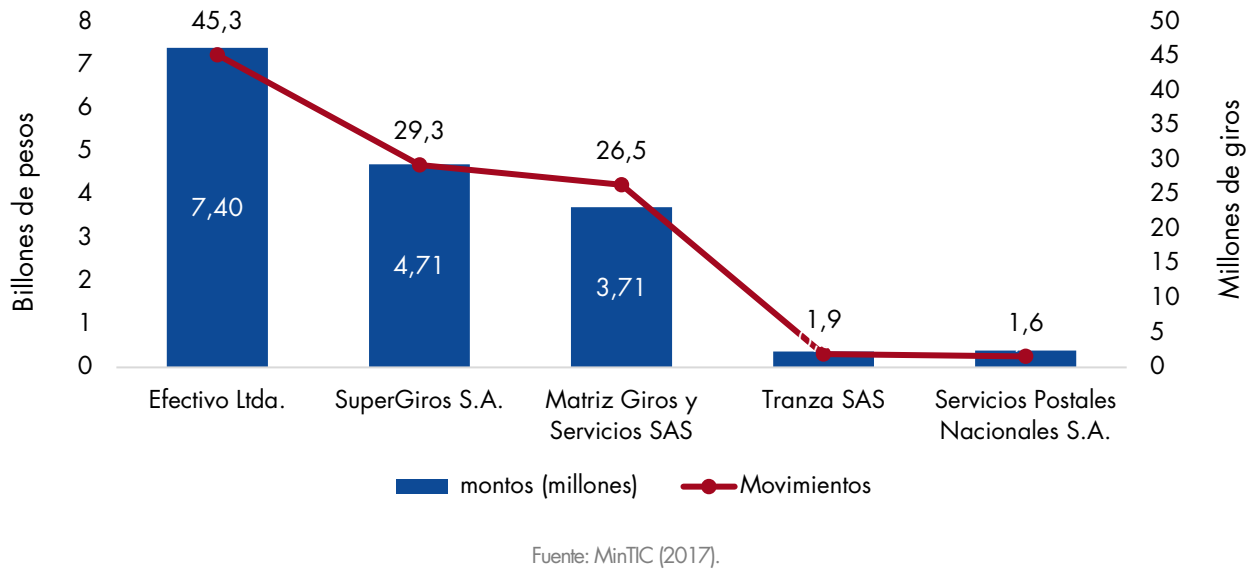
La tasa de crecimiento de la inversión publicitaria en televisión se encuentra en descenso (figura 20). El promedio de aumento fue del 2 % para el período 2009 a 2016 (Asomédios, 2017), mientras que para medios digitales fue del 34,6 % (IAB Colombia, 2017) . Esto plantea retos a la financiación de la televisión pública.

Figura 62. Inversión publicitaria en televisión (tasa de crecimiento)



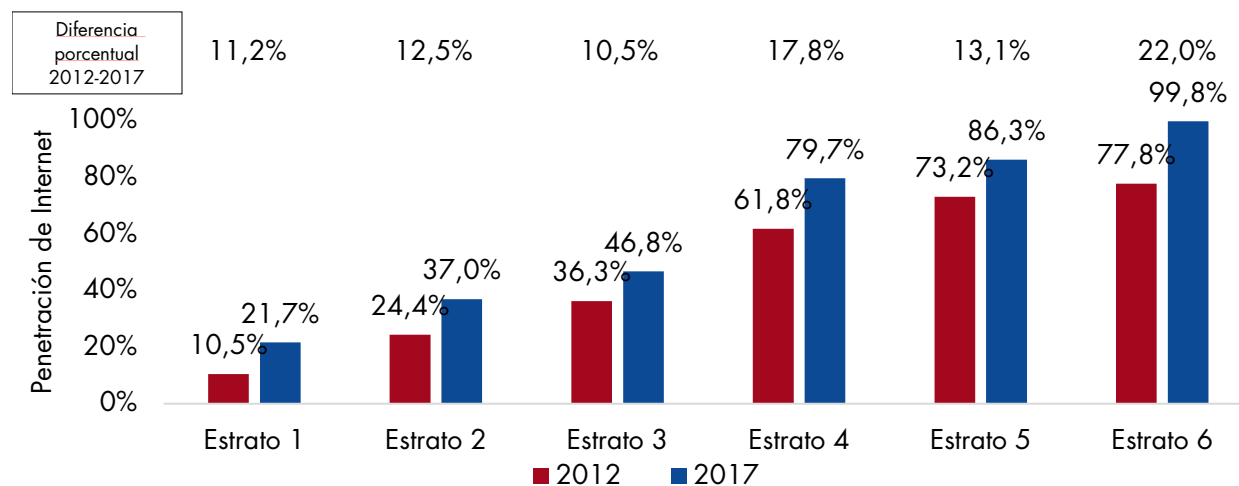
En materia postal, la participación de Servicios Postales Nacionales (SPN) en el sector es mínima; de un 3 % en servicios de mensajería expresa en envíos individuales, y ni siquiera se registra desagregado para envíos masivos (MinTIC, 2017). El servicio de giros postales manejó, en 2017, un monto superior a los 16,5 billones de pesos, de los cuales el SPN solo maneja 390.000 millones. (figura 21). Además, es importante analizar la regulación del sector desde el punto de vista financiero para evaluar posibles asimetrías o problemas de competencia.

Figura 63. Montos y número de giros (billones de pesos)



La brecha en acceso a estos servicios entre estratos representa un riesgo de aumento en las brechas sociales y económicas. En síntesis, los estratos 1, 2 y 3 tienen penetración de Internet por debajo del 50 %, mientras que los estratos 4, 5 y 6 tienen penetraciones de 30 puntos porcentuales más altas (figura 22).

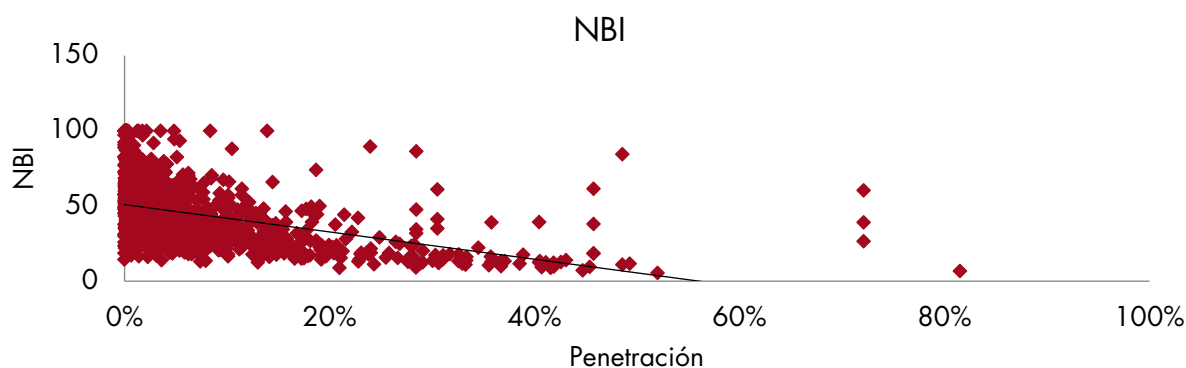
Figura 64. Internet fijo, por estratos, 2012 y 2017



Fuente: DNP (2017b).

El acceso a Internet en el país es limitado por las dimensiones geográficas, sociales y económicas. Por ende, los municipios con mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) tienen menores niveles de penetración de Internet fijo<sup>589</sup>. Entre las causas de esta situación se encuentra la mayor concentración en la oferta de servicios TIC<sup>590</sup>. Reconociendo esta situación, la Comisión de Regulación de Comunicaciones ha avanzado en la implementación de un enfoque regulatorio flexible en zonas de baja cobertura y difícil acceso con la Resolución 5321 de 2018.

Figura 65. Penetración del servicio de Internet fijo y NBI, por municipio



Fuente: Elaboración DNP (2017b).

<sup>589</sup> El Internet fijo, cableado (cobre o fibra óptica) o inalámbrico, permite masificar la banda ancha domiciliaria, para que al usuario le lleguen todos los servicios.

<sup>590</sup> Por condiciones geográficas y por tamaño de los municipios que impide las economías de escala.

### 3.4 Interfaz

Interfaz es un término que se refiere a los dispositivos mediante los cuales las personas acceden a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

El porcentaje de hogares con al menos un celular pasó del 86,1 % en 2010 al 96,4 % en 2017. En 2017, el 52,1 % de personas tiene teléfono inteligente y el 21,5 % teléfono celular convencional (DANE, 2017). Respecto de la tenencia de computadores, entre 2012 y 2017 el porcentaje de hogares con computador de escritorio pasó del 26 % al 23,3 %, en tanto la tenencia de computadores portátiles en los hogares aumentó del 20,4 % al 28,1; también creció significativamente la tenencia de tabletas que del 2,4 % pasó al 12,9 %.

Finalmente, vale anotar que el porcentaje de hogares que cuentan con televisor ascendió del 89 % en 2010 al 93,9 % en 2017 (DANE, 2017).

Dentro de las estrategias para fomentar el acceso universal, entre 2011 y 2018, se implementaron 7.132<sup>591</sup> Kioscos Vive Digital (KVD)<sup>592</sup>, 930 Puntos Vive Digital (PVD)<sup>593</sup> —incluidos 20 PVD labs<sup>594</sup>— y 1.625 “Zonas Wifi Gratis para la Gente”<sup>595</sup>. Con las iniciativas KVD y PVD el 91 % de los municipios cuenta con, al menos, un centro de acceso comunitario a Internet.

En cuanto a las iniciativas TIC relacionadas con educación, entre 2010 y 2018 se han entregado cerca de 2,8 millones de equipos: 1.886.755 entregados por parte del Programa Computadores para Educar, 316.262 aportados con recursos de los entes territoriales y 577.851 aportados en el marco de las *obligaciones de hacer* a cargo de los operadores de comunicaciones móviles a quienes se asignó licencia de uso del espectro para la operación de 4G. Esa entrega permitió alcanzar una relación de 4 estudiantes por terminal<sup>596</sup> en las sedes educativas públicas y vinculó a cerca de 200.000 docentes a procesos de formación para la apropiación pedagógica de estas herramientas.

### 3.5 Valor agregado

Valor agregado hace referencia al desarrollo de aplicaciones o negocios digitales que prestan un servicio al usuario y son transversales a los sectores de la economía.

Por medio del Documento CONPES 3650: *Importancia estratégica de la Estrategia de Gobierno en Línea* de 2010 se buscó mantener el acompañamiento a las entidades públicas y garantizar la continuidad de la operación de la plataforma de interoperabilidad del Estado. Entre 2014 y 2017, 237 entidades nacionales y territoriales publicaron servicios en esa plataforma (Figura 24), cifra que equivale al 6,9 % del total<sup>597</sup>.

<sup>591</sup> De estos, una parte vienen de la política de Telecentros del periodo de gobierno 2002-2010. Como ya se mencionó, en 2009 existían 3.263 telecentros. Algunos de ellos se transformaron en KVD y algunos se apagaron; sin embargo, no existe una estadística sobre lo expuesto.

<sup>592</sup> Ubicados en centros poblados rurales con una población superior a 100 de habitantes sin oferta privada de acceso a Internet.

<sup>593</sup> Los PVD se encuentran principalmente en zonas urbanas.

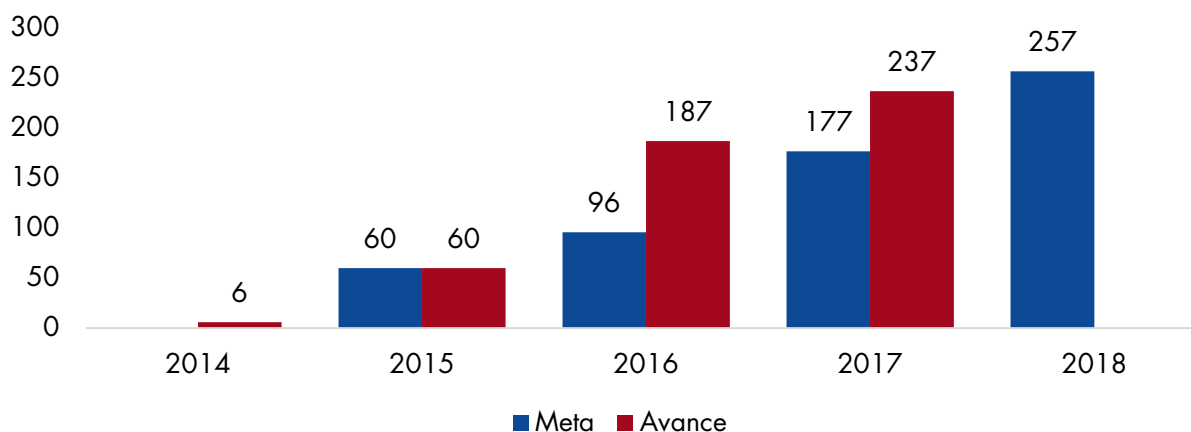
<sup>594</sup> Laboratorios de producción de contenido digital.

<sup>595</sup> Con inversiones acumuladas a 2018 de \$ 961.347 millones (desde 2012), \$ 534.584 millones (desde 2011) y \$ 119.821 millones (desde 2016), respectivamente.

<sup>596</sup> El nombre “terminal” corresponde a un computador o una tableta, en términos generales un dispositivo, entregado por Computadores para Educar a los estudiantes y docentes de las sedes educativas oficiales del país, bibliotecas públicas o casas de cultura.

<sup>597</sup> De un universo de 3.430 entidades públicas (CIEFP, 2017).

Figura 66. Entidades públicas (orden nacional y territorial) que publican servicios en la plataforma de interoperabilidad del Estado, 2014-2018



Fuente: DNP – Sinergia (2018).

Nota: en 2014 se construyó la línea de base, por ello no reporta meta. Los avances 2018 no han sido reportados.

A marzo de 2018 se disponía de 444 trámites gubernamentales en línea, que corresponden al 17,8 % del total de trámites inscritos por las entidades del orden nacional (DAFP, 2018). En 2011, esta cifra era del 11 %. Así mismo el número de entidades territoriales con trámites y servicios digitalizados pasó de 124 en 2011 a 473 en 2018<sup>598</sup>.

Como complemento, mientras en 2014 el 37 % de entidades públicas del orden nacional efectuó un inventario de datos, en 2016 este fue elaborado por el 64 % de entidades (DAFP, 2017).

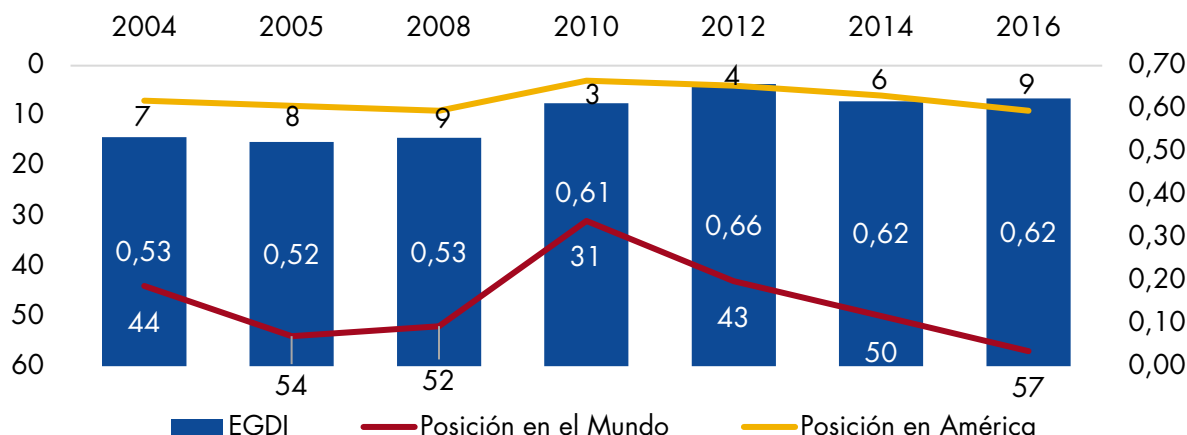
En el “*e-Government Index*” (figura 25) Colombia ha perdido posiciones desde 2010, lo cual se explica por el lento avance del componente que mide el desarrollo de la infraestructura TIC<sup>599</sup>. El reto es que los avances en la generación de condiciones institucionales, el acompañamiento técnico brindado a las entidades y los avances en la provisión de servicios en línea, se complementen con la garantía de acceso a Internet para toda la población, a fin de que habilite su participación e interacción eficiente con el Gobierno.

<sup>598</sup> Según datos de MinTIC.

<sup>599</sup> Este componente contiene las siguientes variables: i) suscripciones a banda ancha fija inalámbrica, ii) suscripciones a banda ancha móvil, iii) usuarios de Internet por cada 100 habitantes, iv) líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes, v) suscripciones a telefonía móvil.



Figura 67. E-Government Index



Fuente: DNP (2017b).

Los avances del país en publicar algunos datos de las entidades gubernamentales y la disponibilidad de un portal público que los centralice se encuentran dentro de las principales razones que ubican al país en el cuarto lugar de la medición *OURData Index* de 2017, en la que había ocupado el décimo primer lugar en 2015 (DNP, 2018).

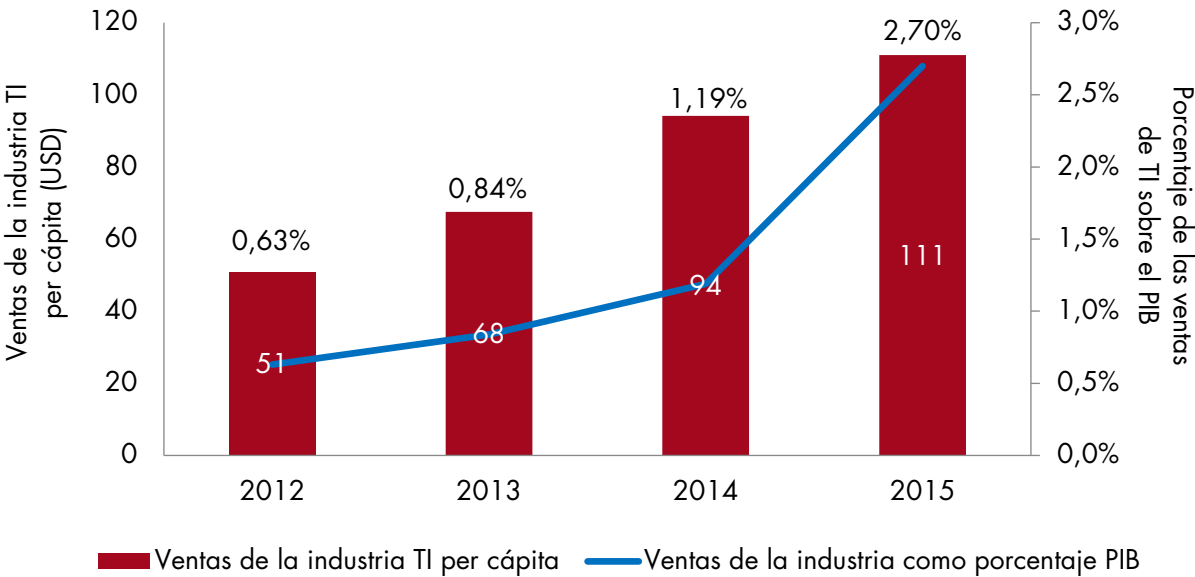
El número de empresas de la industria TIC<sup>600</sup> subió de 1.800 en 2014 a 5.464 en 2016. En 2010 el número de registros anuales de *software* en Colombia era de 1.671 y en 2016 llegó a 3.379 (Observatorio de TI, 2018). Los recursos anuales en emprendimiento y soporte a la industria TI sumaron, entre 2013 y 2015, \$ 133.369 millones anuales en promedio.

En cuanto a los avances en demanda, con la estrategia Apps.co, 112.000 personas han participado en cursos de programación y emprendimiento. A 2017, el 53 % de mipymes tenía presencia web frente al 21 % que había en 2014). El 74 % de esas mipymes se encuentra conectado a Internet, en tanto que en 2014 lo hacía el 60 % de ellas.

Por otra parte, a pesar del aumento del número de empresas en TI, las ventas han crecido más moderadamente (figura 26) y el gasto en *software* como porcentaje del PIB es aún muy bajo (figura 27). Esto pone de presente un desafío en la apropiación de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas TI para transformar los procesos productivos.

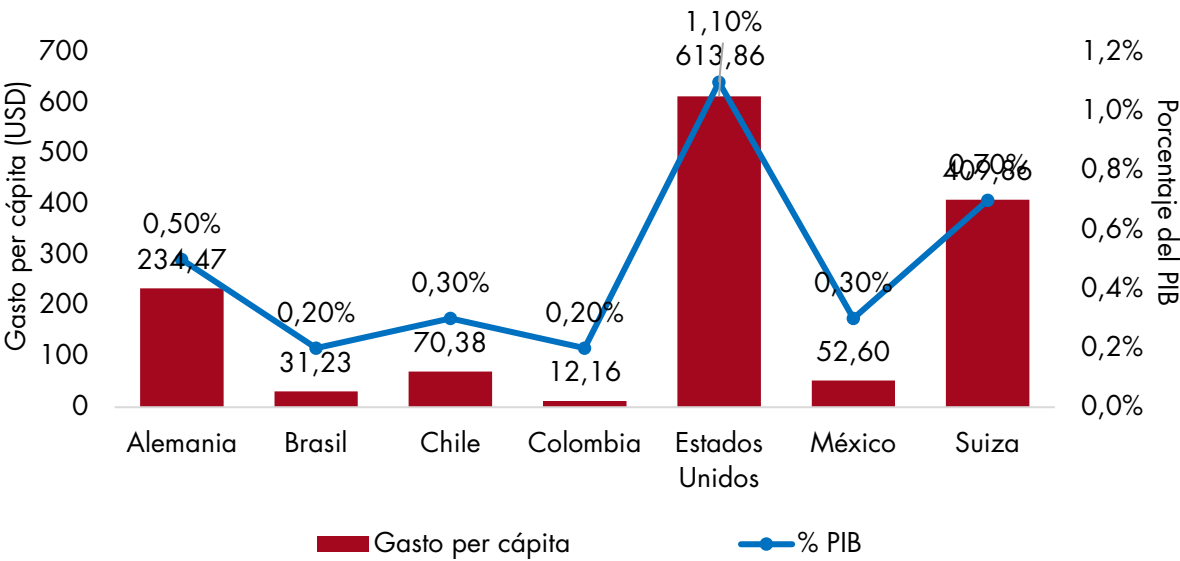
<sup>600</sup> Software, servicios asociados y conexos, apps y contenidos digitales, telecomunicaciones e infraestructura, ITO, hardware.

Figura 68. Evolución de las ventas de industria TI como porcentaje del PIB y per cápita en Colombia, 2012-2015.



Fuente: Fedesoft (2017).

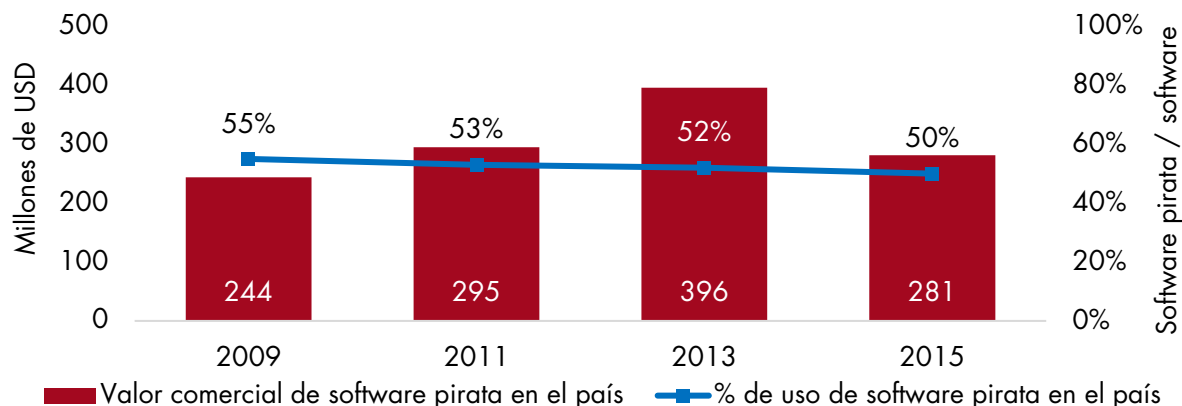
Figura 69. Gasto en software per cápita (USD) y cómo porcentaje del PIB.



Fuente: GII (2017).

Adicionalmente, el uso de software pirata en el país es elevado. Entre 2009 y 2015 ha disminuido (figura 28) pero el valor todavía es el 50 % del total del software utilizado en Colombia con un valor de 281 millones de dólares, sólo en 2015.

Figura 70 software pirata en Colombia 2009-2015



Fuente: The Software Alliance (2016).

Las cifras anteriores refuerzan la necesidad de unificar, en una autoridad, las competencias de vigilancia y control para el Sector TIC y los temas asociados.

### 3.6 Usuarios

En cuanto a los usuarios de los servicios TIC las políticas en el período buscaron fomentar la apropiación, en particular, lo referente a las relaciones entre la ciudadanía y el Estado; el fomento del acceso a las tecnologías para las personas en condición de discapacidad y el fomento del uso responsable y seguro de estas tecnologías.

Para estimular el uso y la apropiación de las TIC, se implementó “La Ruta de Apropiación” que empezó con la iniciativa *Redvolución* en 2012, la cual busca reducir la brecha digital expandiendo el conocimiento de las nuevas tecnologías —específicamente de Internet—, en las personas que por diferentes razones no han ingresado aún en el camino digital, hasta beneficiar a un total de 512.570 personas.

Con el Programa de Ciudadanía Digital se certificaron a más de 2,3 millones de personas en desarrollo de habilidades y competencias relacionadas con el sector. Por su parte la estrategia *En TIConfío* ha sensibilizado 9,1 millones de personas sobre el uso responsable y los peligros en Internet.

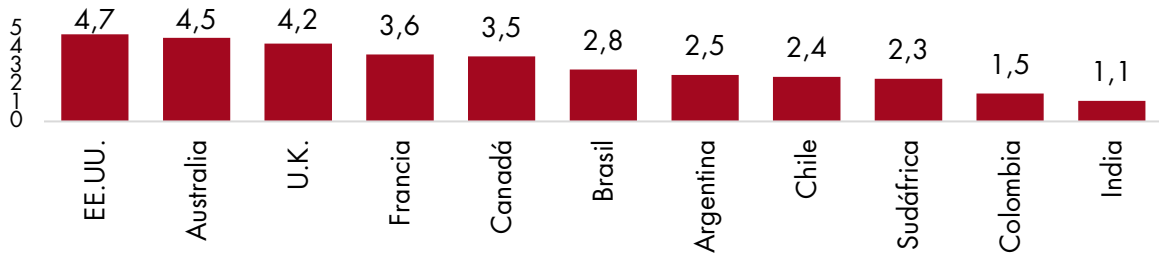
Entre 2010 y 2014 se formaron 526.518 servidores públicos en el uso de TIC. Entre 2015 y 2018 se han capacitado 3.339 servidores públicos para fortalecer la gestión de las TIC en el Estado, avance que significa un crecimiento del 722 % con respecto a la línea base de 406 en 2014.

A través de la tecnología se logró también beneficiar a la población en situación de discapacidad visual y auditiva, con un *software* lector y magnificador de pantalla que ha sido descargado 570.000 veces. De igual manera, el *Servicio de Relevo de Llamada* ha hecho posible más de 2.400.000 interacciones entre personas con discapacidad auditiva y oyentes.

Las personas en situación de discapacidad visual y auditiva cuentan con hoy con espacios de entretenimiento gracias a las facilidades de inclusión que brindan las TIC. Con el Programa de Cine para Todos se han realizado cerca de 500 funciones, a las cuales han asistido cerca de 80.093 personas con discapacidad visual.

Según lo evidencia el GMEI<sup>601</sup>, medido por la GSMA<sup>602</sup>, en Colombia se utilizan las tecnologías móviles para actividades poco productivas en comparación con otros países (Figura 29), lo cual se evidencia en que se ubica en el puesto 41 entre 56 evaluados.

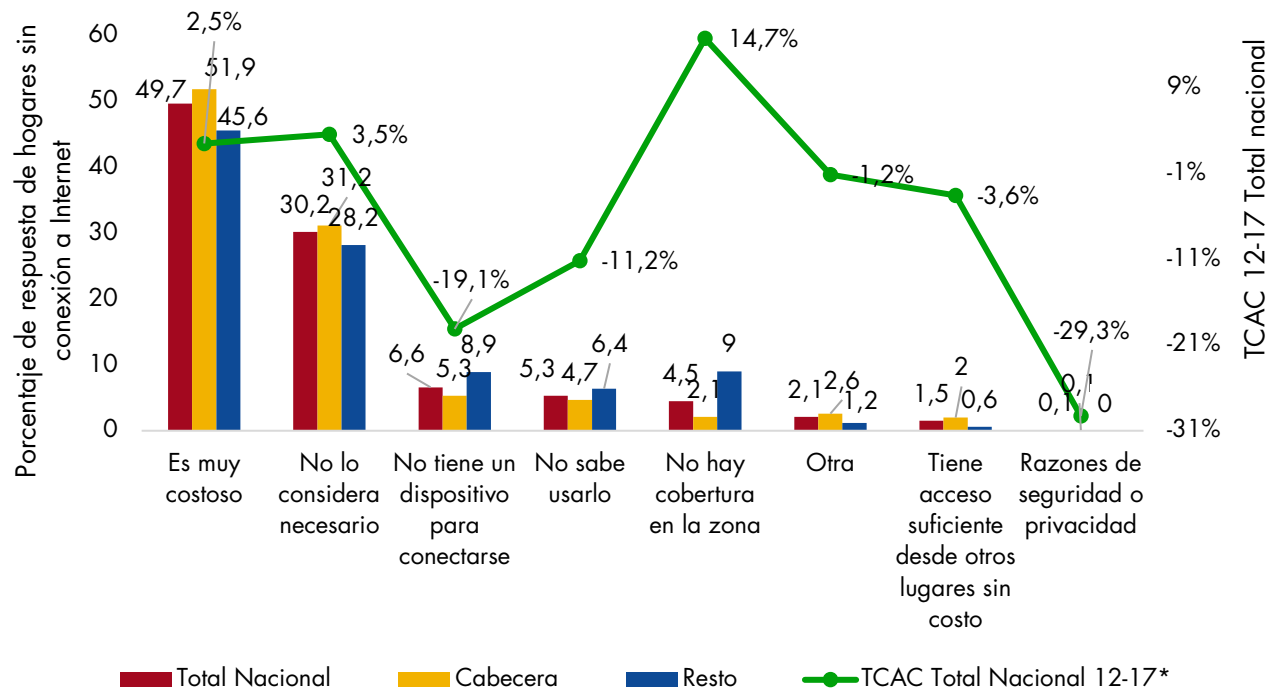
Figura 71. Global Mobile Engagement Index (2017)



Fuente: GSMA Intelligence (2017).

En cuanto a los hogares que no cuentan con conexión a Internet, la principal razón que arguyen para no tenerlo es que lo consideran costoso (DANE, 2017) (Figura 30). Por ello, existe un reto importante de asequibilidad y de uso productivo del servicio de Internet (BID & OCDE, 2016).

Figura 72. Razón principal por la que el hogar no tiene conexión a Internet



Fuente: DANE (2017). Nota: para las categorías No hay cobertura y Otra la TCAC se computa desde que aparece la categoría en 2013.

<sup>601</sup> En inglés Global Mobile Engagement Index. Es un índice con escala de 0 a 10, que mide 28 variables sobre uso de las tecnologías móviles para actividades socioeconómicas productivas.

<sup>602</sup> GSMA es una organización mundial de operadores móviles y compañías relacionadas.

3.7 Marco institucional, normativo y de financiación

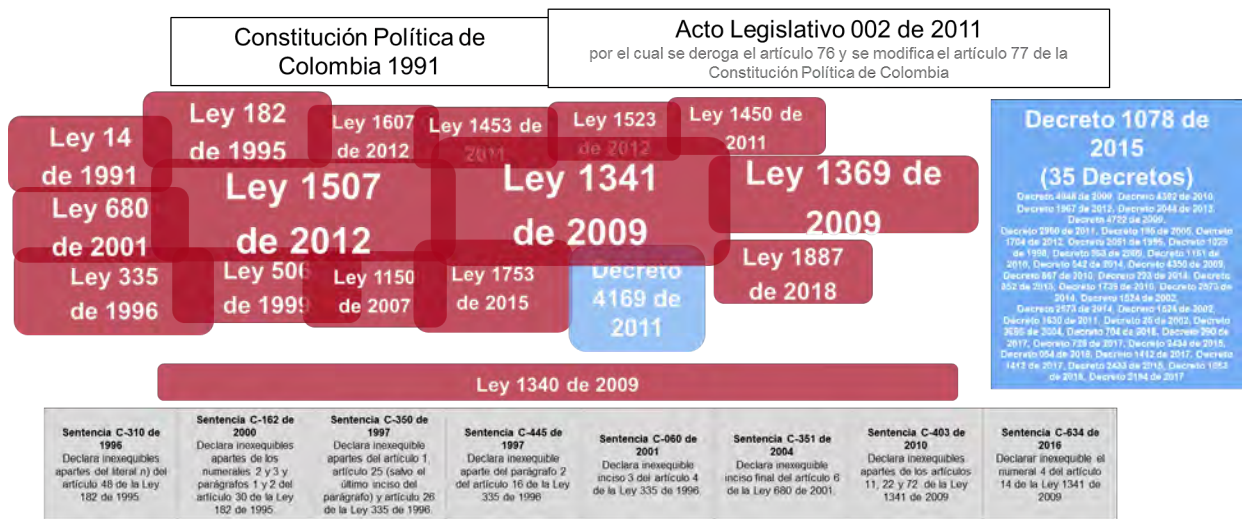
Entre 2010 y 2017 se resaltan 10 reformas regulatorias: marco regulatorio de mercados relevantes; régimen de protección de usuarios en convergencia; régimen de calidad en la prestación de servicios de telecomunicaciones; régimen de acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones, incluido el régimen de acceso para la provisión de contenidos y aplicaciones; implementación de la portabilidad numérica móvil; marco regulatorio de neutralidad de red; determinación del estándar europeo para la TDT; eliminación de cláusulas de permanencia móvil; medidas regulatorias sobre bloqueo de teléfonos móviles hurtados o extraviados; marco regulatorio de compartición de infraestructura y de *roaming* automático nacional.

Para reconocer la convergencia de los servicios de televisión y definir las bases para permitir los ajustes institucionales requeridos, el Acto Legislativo 002 de 2011 suprimió la Comisión Nacional de Televisión para crear el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos y la Autoridad Nacional de Televisión.<sup>603</sup>

Ante la nueva realidad de la economía digital, mediante el Decreto 1414 de 2017 se modificó la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para transformar sus anteriores viceministerios en los de Conectividad y Digitalización y de Economía Digital.

Incluso tras las reformas, el marco normativo del sector de las TIC cuenta con lineamientos establecidos provenientes de múltiples instrumentos jurídicos, como se ilustra en la figura 31.

Figura 73. Marco normativo del sector de las TIC










Fuente: DNP (2017d).

El marco institucional (figura 32) involucra 7 entidades del orden nacional. Varias cuentan con funciones sobre un mismo pilar de funcionamiento del sector. Las facultades sancionatorias están asignadas a 6 entidades<sup>604</sup>, situación que genera limitaciones para dinamizar el sector (DNP, 2016).

<sup>603</sup> El acto legislativo mencionado define que el Congreso de la República expedirá la Ley que fije la política en materia de televisión.  
<sup>604</sup> Tienen funciones de control, inspección y vigilancia en asuntos TIC: MinTIC, ANE y ANTV, en materia de competencia y protección del usuario; SIC, en relación con derechos de autor: DNDA del Ministerio del Interior; tiene facultades para imponer multas: CRC.

Figura 74. Marco institucional del sector TIC

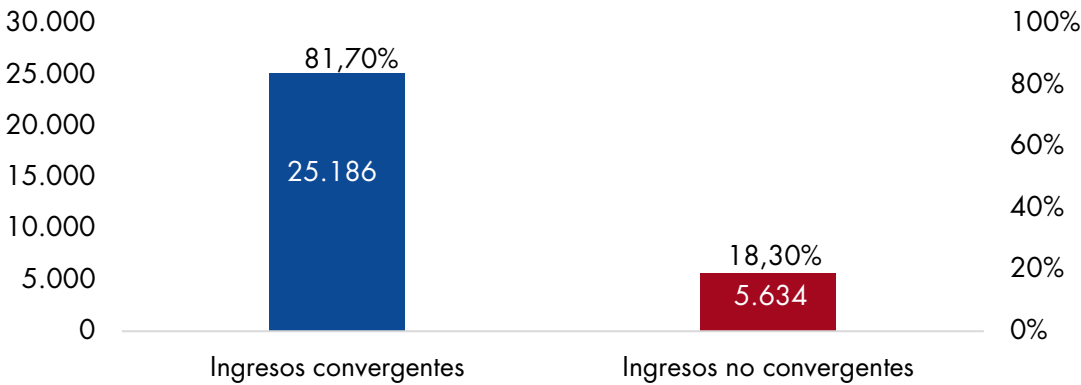
	Promoción	Políticas	Regulación ex ante Infraestructura, mercados, plataformas y/o usuarios	Regulación de contenidos Televisión y radios	Espectro radioeléctrico	Control y vigilancia	Regulación ex post (competencia y usuarios)	Regulación y/o promoción de contenidos digitales	Derechos de autor
	●	●	●	●	●	●			
 Comisión de Regulación de Comunicaciones		●	●						
 Autoridad Nacional de Televisión Ministerio de Cultura	●	●	●	●	●	●			
 Agencia Nacional del Espectro		●			●	●			
 SUPERINTENDENCIA		●					●		
		●							●
 Departamento Nacional de Planeación		●							

Fuente: DNP (2016).

En cuanto al marco de financiación de las políticas públicas, el sector de las TIC dispone de dos fondos de servicio universal. El Fondo de TIC (FonTIC), administrado por el MinTIC, y el Fondo de la Televisión (FonTV), administrado por la ANTV. A 2016 el 81,7 % (figura 33) de los ingresos del sector (telecomunicaciones y audiovisual) eran convergentes<sup>605</sup>.

Los ingresos del FonTIC y el FonTV provienen principalmente de las cargas económicas específicas pagadas por la industria de telecomunicaciones y audiovisual que, a pesar de operar en un entorno convergente, tienen asimetrías (tabla 1). Esto es una barrera para aumentar la competencia y habilitar la inversión privada (DNP, 2017b).

Figura 75. Fuentes de ingresos del sector (telecomunicaciones y audiovisual), según convergencia.



Fuente: DNP (2017b).

<sup>605</sup> Se considera *convergente* un operador en la medida en que preste al consumidor final diferentes productos de telecomunicaciones, tales como servicios de voz, datos e internet y TV utilizando procesos administrativos, operativos y de red comunes. (DNP, 2017b).

Tabla 41 Cargas económicas ordinarias (telecomunicaciones y audiovisual)

Fondo	Tipo de operador	Tasa de contraprestación	Base de cálculo
TIC	Operador en régimen de transición	Del 3 % o el 5 % <sup>1</sup>	Ingresos netos
	Operador en régimen convergente <sup>2</sup>	El 3 %	Ingresos brutos
	Operador bajo régimen de Ley TIC (1341) <sup>3</sup>	El 2,2 %	Ingresos brutos
	Operadores bajo el Régimen Único de Contraprestación (RUC) <sup>4</sup>	La contraprestación depende del servicio	
	Operadores postales	El 3 %	Ingresos brutos
	Servicios de radiodifusión sonora <sup>5</sup>	Es diferente el valor pues depende del tipo de operador	
TV <sup>7</sup>	Operadores con operación en municipios con población mayor de 100.000 habitantes	El 4,9 % o (\$ 1.666) <i>por</i> (número de usuarios)	Ingresos brutos o número de usuarios <sup>6</sup>
	Operadores con operación en municipios con población menor de los 100.000 habitantes	El 1,5 % o (\$ 220) <i>por</i> (número de usuarios)	Ingresos brutos o número de usuarios

<sup>1</sup> Bajo este esquema se encuentran dos tipos de operadores que se acogieron al artículo 68 de la Ley 1341 o mantuvieron sus regímenes originales, hasta que se venzan sus respectivas concesiones o permisos.

<sup>2</sup> Operadores que, en su momento, se acogieron al régimen de habilitación convergente del Decreto 2870 de 2007.

<sup>3</sup> Operadores, con fórmulas particulares para cada tipo de servicio, y que contribuyen según lo previsto en el régimen único de contraprestaciones (RUC), bajo el Decreto 1161 de 2010 y la Resolución 1078 de 2010.

<sup>4</sup> Operadores (servicios satelitales, servicios portadores y las diferentes modalidades de servicio de transporte o *backhaul* nacional, regional y local), con fórmulas particulares para cada tipo de servicio, y que contribuyen según lo previsto en el Régimen Único de Contraprestaciones (RUC), bajo el Decreto 1161 de 2010 y la Resolución 1078 de 2010.

<sup>5</sup> Operadores de radiodifusión sonora comercial, comunitaria y de interés público.

<sup>6</sup> Se escoge el mayor valor entre ambos.

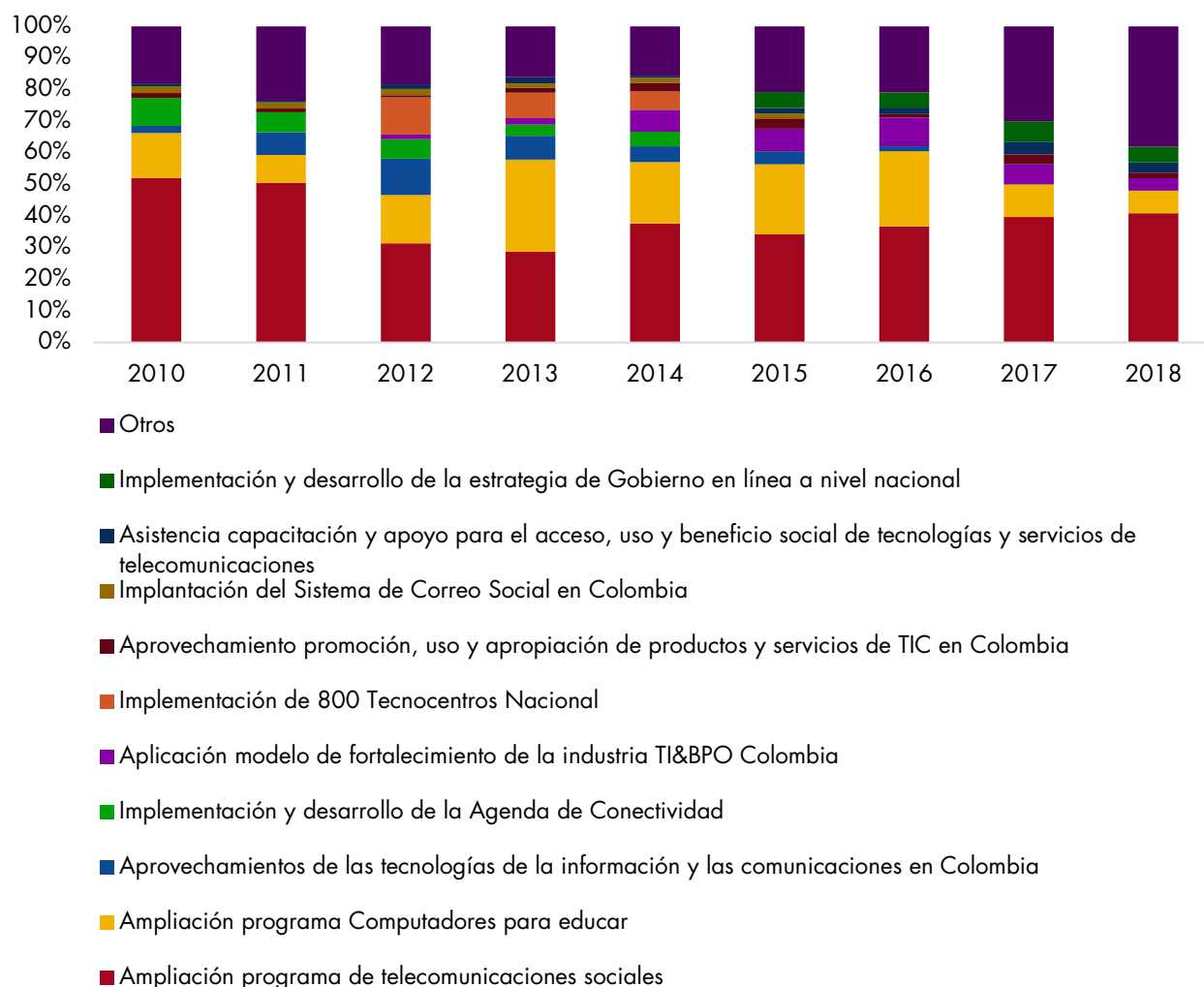
<sup>7</sup> El régimen de contraprestación tanto de compensación como de concesión cambió luego de la resolución 1813 del 26 de octubre de 2017.

Fuente: DNP (2017a).



En cuanto a la estructuración de la inversión pública, las líneas de inversión del FonTIC expresan falta de continuidad y consistencia (figura 34) (DNP, 2017b).

Figura 76. Líneas de inversión del FonTIC

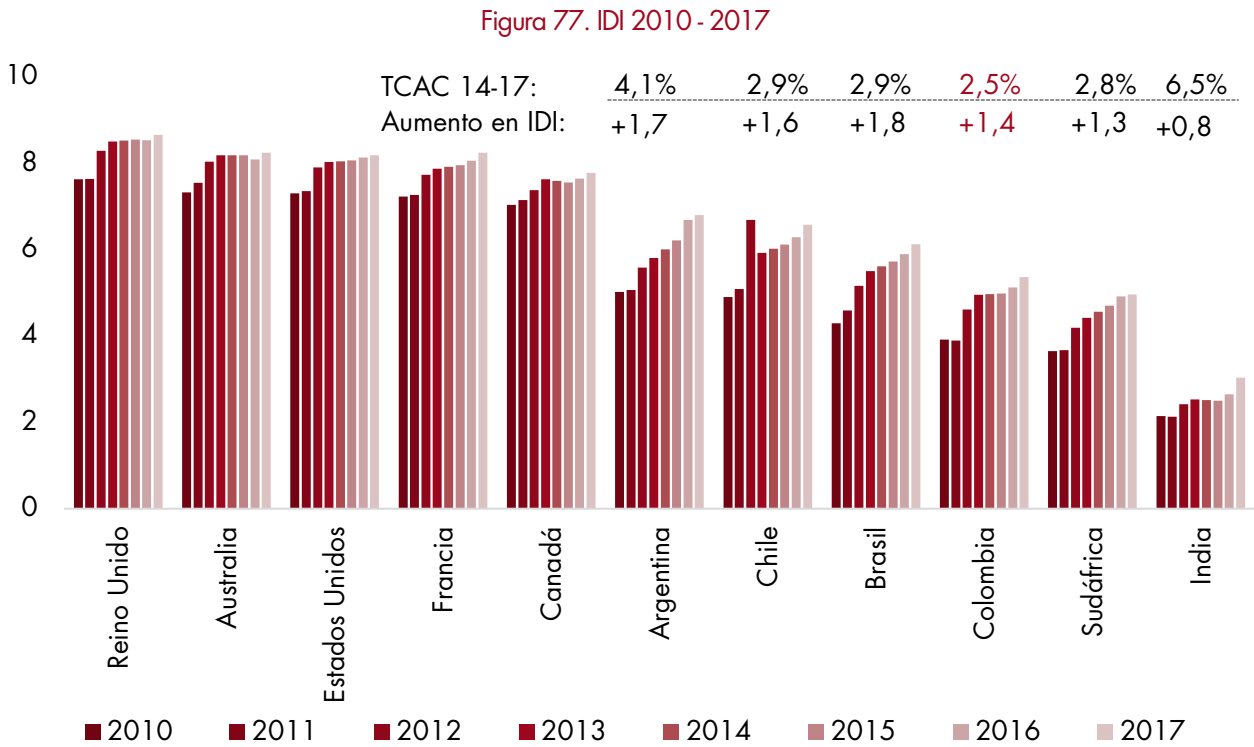


### 3.8 Beneficios y retos generales

En 2010, Colombia ocupó el puesto 76 sobre 152 países en el Índice de Desarrollo de las TIC (IDI)<sup>606</sup> con un puntaje de 3,91<sup>607</sup>. Los avances obtenidos se reflejaron en un puntaje de 5,36 en 2017 (figura 35), no obstante, se encuentra en el puesto 84 de 176 países porque, si bien Colombia ha avanzado en términos absolutos, no ha mejorado su posición con respecto a otros países que han avanzado a mayor ritmo.

<sup>606</sup> Conocido como IDI, sigla en inglés correspondiente a ICT Development Index, es medido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) a partir de 11 indicadores sobre acceso, uso y habilidades TIC, para monitorear y comparar los desarrollos en TIC.

<sup>607</sup> Donde 0 es la calificación más baja y 10 la más alta.



Fuente: UIT (2010-2017).

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

El reto de política pública es impulsar el desarrollo digital de todos los sectores y proveer a toda la población las herramientas TIC requeridas para conseguir ese fin. Para ello, se propone estructurar la política digital en dos grandes pilares: (1) políticas TIC como habilitador del desarrollo digital y (2) políticas de desarrollo digital.

### 4.1 Política TIC

#### 4.1.1 Marco normativo, institucional y regulatorio TIC convergente

El marco normativo del sector TIC ha de armonizarse hacia un marco que establezca la política TIC convergente, a partir de los avances en la Ley 1341 de 2009, y con la derogación de las leyes anteriores.

La estructura institucional del sector TIC debe adaptarse a la realidad tecnológica y de los mercados (DNP, 2017g) mediante la definición de un regulador convergente e independiente, y un ente especializado de control y vigilancia del sector TIC, único con facultad sancionatoria. Conviene que esta simplificación institucional y la distribución clara de competencias tenga como objetivo aumentar la seguridad jurídica de los actores del sector.

Se propone fortalecer la tarea del Ministerio de las TIC como entidad focalizada en el cierre de la brecha digital. Todas las iniciativas del Ministerio requerirán estar evaluadas con relación al costo beneficio en el cumplimiento de ese objetivo. El trabajo del Ministerio debe estar enfocado en el diseño, financiación y

ejecución de planes, programas y proyectos TIC para la población de menores ingresos, en la estructuración de iniciativas tecnológicas productivas regionales, y en la promoción de la inversión en el sector.

Se convoca a que la regulación se oriente hacia la flexibilización diferenciada de las cargas regulatorias para la prestación del servicio en zonas no cubiertas, donde las condiciones actuales de demanda no ofrecen los incentivos adecuados para el mercado.

#### 4.1.2 Marco de financiación y estructuración de la inversión pública

Es esencial alinear los incentivos de los hacedores de políticas públicas, ejecutores de la estrategia TIC del país y los contribuyentes al sector TIC, a través de un fondo único convergente, con los objetivos de aumentar la eficiencia en las contraprestaciones y las cargas económicas de los actores, y focalizar las inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital (DNP, 2017b).

El fondo único convergente debe partir de la fusión del FonTIC (funciones establecidas en la Ley 1341 de 2009 y Ley 1753 de 2015) y del FonTV, con el objetivo rector de lograr un cierre efectivo de la brecha digital con un enfoque social y con evaluación de costo beneficio de todas sus líneas de inversión. Igualmente, debe garantizar y sostener la televisión pública, con priorización de la inversión en contenidos convergentes a nivel nacional y regional. Así mismo, debe promover nuevos modelos de difusión de los contenidos locales producidos para garantizar su masificación y sostenibilidad.

El Ministerio de TIC necesita promover también los mecanismos de agregación de demanda para la conectividad de la infraestructura.

#### 4.1.3 Servicio y acceso universal sostenible

El acceso a Internet constituye la primera barrera para acceder a los beneficios que ofrece el entorno digital. Por esto, es importante generar las condiciones mínimas habilitantes para lograr el desarrollo de la banda ancha en el país y conectar al ciento por ciento de la población.

En materia de cobertura nacional se ha avanzado de manera significativa. No obstante, se evidencia la necesidad de desplegar las redes de última milla para masificar el servicio de Internet. Se requiere, entonces, un diagnóstico detallado del despliegue de este segmento de red en todo el país, para luego construir estrategias público-privadas que permitan solventar la situación encontrada.

El aumento de usuarios incrementa la demanda por servicios y congestiona las redes, por lo que obliga a disponer de mayores velocidades para proveer servicios de calidad. Por ello, se requiere el despliegue de toda la infraestructura necesaria como pasar de 1 a 9 puntos de intercambio de Internet (IXP<sup>608</sup>) (DNP, 2017e).

Priorizar mecanismos temporales de subsidios focalizados ayudará para masificar el servicio y apropiación del Internet de banda ancha, según el estado de desarrollo tecnológico y características poblacionales de cada municipio. En el caso de subsidios a la oferta, se sugiere focalizarlos en el despliegue de redes de última milla y uso de la red nacional de fibra óptica, considerando un principio de neutralidad tecnológica, de manera que no se establezcan diferencias entre el uso de soluciones alámbricas o inalámbricas. No obstante, la definición de qué se entiende por banda ancha puede ejercer influencia sobre cuáles son las soluciones más costo-efectivas. Por su parte, en el caso de subsidios a la demanda, se plantea focalizarlos estrictamente en la población de menores ingresos, donde la asequibilidad es la principal barrera para acceder al servicio.

<sup>608</sup> Conocido como IXP por la sigla en inglés de Internet Exchange Point.

En cuanto a la infraestructura de acceso comunitario a Internet, instrumento transitorio de gran importancia para cerrar la brecha digital hasta lograr una conexión permanente en todos los hogares, conviene asegurar la sostenibilidad de los centros de acceso comunitario en zonas rurales<sup>609</sup>, mediante la implementación de modelos de operación que vinculen la participación privada y promuevan la vinculación de la población mediante la migración hacia modelos de conectividad más costo-eficientes (DNP, 2016). Dado que este tipo de iniciativas contribuyen al cierre de la brecha digital, pero implican una carga fiscal de funcionamiento significativa, se solicita buscar un modelo de sostenibilidad financiera que contemple la participación del comercio local, la ciudadanía y el sector privado en general.

La masificación de la infraestructura de comunicaciones también se afecta por las barreras que limitan la inversión, sobre todo en una realidad donde el valor del mercado se ha distribuido sobre otros componentes del ecosistema digital que van más allá de la provisión de servicios (efecto multiplicador). Se hace necesario evaluar la ampliación del plazo de vigencia de los permisos del espectro radioeléctrico, para identificar puntos clave que faciliten la amortización de las inversiones, a la vez que impulsen el despliegue de redes robustas y de última tecnología. Así mismo, se requieren estrategias para posibilitar el despliegue de 5G, lo que incluye determinar las bandas de espectro necesarias.

Se requiere acelerar la asignación de espectro para evitar la pérdida de bienestar social generada por las bandas liberadas y no asignadas. Así, la optimización de recursos públicos generados por la asignación de espectro se sugiere orientarlos hacia la promoción del despliegue de infraestructura que garantice la cobertura universal, mediante nuevos mecanismos de subasta y la remoción de barreras a la implementación de las obligaciones de hacer. Igualmente, para aumentar la eficiencia en el uso de este recurso se aconseja promover y reglamentar el mercado secundario de espectro. Ahora bien, en cuanto al espectro de soporte, se sugiere dinamizar también los procesos de su asignación para facilitar la prestación de los servicios de comunicaciones.

#### 4.1.4 Condiciones básicas para la apropiación de la economía digital

Para impulsar la demanda de los servicios TIC y acceso a una economía digital, es necesario remover las barreras económicas que dificultan el acceso de un hogar o persona a un servicio permanente de banda ancha con velocidades superiores a los 10 Mbps. Para ello, se sugiere revisar las cargas tributarias al servicio de Internet, de voz móvil, y de los terminales (computadores, tabletas, y teléfonos inteligentes).

Para contribuir al cierre de la brecha digital, la masificación de la disponibilidad de terminales de acceso para escuelas públicas exige ser eficiente y sostenible. Esto requiere el fortalecimiento de los mecanismos de donación y reutilización de equipos, así como integrar en esta labor a sectores diferentes al de TIC.

Por otra parte, se aconseja continuar con las estrategias que fomenten las habilidades digitales, la confianza y seguridad de los usuarios en el ecosistema digital, con especial énfasis en la población de menores ingresos, de zonas apartadas y escuelas públicas. Así mismo, estas estrategias deben facilitar la digitalización de cualquier actividad mediante la profundización de las acciones de gestión de riesgos de seguridad digital. Esto incluye también la generación de contenidos educativos dirigidos a toda la población en materia de seguridad digital. Debería continuarse con la promoción de herramientas para facilitar el acceso al entorno digital a la población en condición de discapacidad.

#### 4.1.5 Industria de las Tecnologías de la Información (TI)

Para facilitar la innovación y el emprendimiento en la industria TI conviene proveer mecanismos específicos como la disponibilidad de capital semilla, los esquemas de financiación conjunta entre los sectores público

<sup>609</sup> Iniciativa Kioscos Vive Digital.

y privado y la flexibilización tributaria, todos estos instrumentos evaluados a la luz de los principios de la Política Nacional de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016).

La promoción de esta industria tendrá que focalizarse en el desarrollo de herramientas (*software*, aplicaciones, etc.) que funcionen sobre Internet.

#### 4.1.6 Transformación digital de subsectores del sector TIC

El sector postal presenta retos asociados a la inclusión financiera, dado que la población no bancarizada es uno de los principales usuarios de los servicios postales de pago, y la masificación del comercio electrónico. El incremento de los montos transados en el servicio postal de pago, y las obligaciones y reglas diferenciadas respecto del sector financiero pueden generar riesgos. Es necesario, por ello, evaluar su posible vinculación y sujeción a las obligaciones que imponen las entidades de vigilancia y control del sector financiero.

La masificación del uso de Internet y el aumento del comercio electrónico incrementan el envío de paquetes y los desafíos para su seguimiento en tiempo real. Por ello, es necesario avanzar en la generación soluciones logísticas y aplicaciones móviles adaptadas a las necesidades de los usuarios<sup>610</sup> (DNP, 2017f).

Las líneas de acción que se desarrollen en el próximo cuatrienio deberían atender las recomendaciones más específicas que se establecen en el Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEP), que lidera el Ministerio de las TIC con el apoyo de la Unión Postal Universal (UPU) y la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP), en coordinación con la CRC y el DNP.

Otro sector que requiere evaluar su modelo tradicional de operación es el de radiodifusión sonora, para mejorar la calidad del servicio, solucionar la congestión de las bandas de frecuencia y usar con más eficiencia el espectro radioeléctrico. Para ello, es necesario definir un plan para digitalizar la señal (UIT, 2014)<sup>611</sup>.

### 4.2 Política de desarrollo digital

#### 4.2.1 Masificación de la explotación de datos

El sector público debe impulsar la masificación de la explotación de datos. Esto implica la apertura de todos los activos públicos de información para permitir su aprovechamiento.

Para facilitar las transacciones económicas y las surtidas ante entidades públicas, será necesario implementar la identidad y ciudadanía digital<sup>612</sup>. Así mismo, la adopción del gobierno digital debe enfocarse en la transformación digital de las entidades públicas, que permita la implementación del concepto del gobierno como servicio<sup>613</sup>.

En este sentido, debe darse prioridad a la ejecución de las 45 acciones establecidas en el Documento CONPES 3920 de 2018: *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)*.

<sup>610</sup> Por ejemplo, en Estados Unidos el número de compradores por medio de un dispositivo móvil creció del 25 % en 2012 al 64 % en 2016.

<sup>611</sup> La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las TIC.

<sup>612</sup> La identidad digital ha ahorrado 5 días al año a los ciudadanos por la reducción de trámites de autenticación y verificación de la identidad en Estonia: <https://e-estonia.com/solutions/e-identity/>. En India facilita el acceso al crédito y a los programas sociales: <http://www.cgap.org/blog/indias-unique-id-could-be-about-generate-big-boost-access>.

<sup>613</sup> El concepto de Government as a service se refiere a la integración de todos los servicios gubernamentales para agilizarlos y facilitar su prestación, a través de canales integrados centrados en el ciudadano.

#### 4.2.2 Negocios y mercados digitales

Dentro de los procesos de transformación de los negocios no digitales hacia digitales, se sugiere contemplar las estrategias y los acompañamientos para efectuar los cambios en los procesos y de cultura organizacional, con énfasis en las micro, pequeñas y medias empresas (mypes).

Así mismo, es importante identificar y remover las barreras que impidan la creación de negocios y emprendimientos netamente digitales, aspecto que deberá seguir los lineamientos del Documento CONPES 3866 de 2016.

#### 4.2.3 Implementación de la política nacional para la adopción de tecnologías satelitales

Las tecnologías satelitales son un instrumento para el desarrollo económico (OCDE, 2014) (OCDE, Space and Innovation, 2016). Su adopción pasa por generar un instrumento de agregación de demanda y de optimización de los recursos invertidos por las entidades públicas para la compra de estos servicios.

#### 4.2.4 Medición del impacto de las TIC y la economía digital

En materia de medición del desarrollo digital se debe medir tanto la provisión de herramientas, como la eficiencia y efectividad del uso de las herramientas tecnológicas en la digitalización de cada sector de la economía y territorio.

Para orientar las políticas de desarrollo digital es necesario desarrollar una medición del impacto, que supere las limitaciones del enfoque tradicional de cuantificación de la provisión de herramientas (Ahmad, Ribarsky, & Reinsdorf, 2017). Este enfoque debe reflejar los avances y brechas en la generación de valor, así como el aumento de la productividad, habilitada por las TIC en todos los sectores y ámbitos (Coyle, 2017).

## 5 Referencias

- Accenture; Cintel. (1 de septiembre de 2016). *Primer manifiesto sobre transformación digital en Colombia 2016*. Recuperado de <http://www.cintel.co/wp-content/uploads/2016/09/1er-MANIFIESTO-SOBRE-TRANSFORMACION-DIGITAL-EN-COLOMBIA-2016-V-FINAL.pdf>
- Agencia Nacional del Espectro. (23 de mayo de 2017). *Rendición de cuentas 2016 ANE*. Recuperado de [https://www.ane.gov.co/images/rendicion/files/2016/RendicionCuentasMayo\\_vPDF.pdf](https://www.ane.gov.co/images/rendicion/files/2016/RendicionCuentasMayo_vPDF.pdf)
- Ahmad, N., Ribarsky, J. and Reinsdorf, M. (2017). *Can potential mismeasurement of the digital economy explain the post-crisis slowdown in GDP and productivity growth?* OECD Publishing, Paris Statistics Working Papers, 2017/09. Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/a8e751b7-en.pdf?expires=1527648558&id=id&accname=guest&checksum=0AF9B5B0C0293D410A34415310F54E92>
- Akamai. (2009). *State of the Internet Report*. Recuperado de <https://www.akamai.com/us/en/multimedia/documents/state-of-the-internet/akamai-q4-2009-state-of-the-internet-connectivity-report.pdf>
- Akamai. (2017). *Internet connection speeds and adoption rates by geography*. Recuperado de <https://www.akamai.com/uk/en/about/our-thinking/state-of-the-internet-report/state-of-the-internet-connectivity-visualization.jsp>
- ANTV (Autoridad Nacional de Televisión). (junio de 2017). *Informe anual de la televisión 2016*. Recuperado de <https://www.antv.gov.co/index.php/informacion-sectorial/informes-de-la-tv/send/5-informes-de-la-tv/4524-informe-anual-de-la-television-2016>
- Asomédios. (2017). *Estudio de Inversión Publicitaria Neta*. Bogotá.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) & OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2016). *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe, un manual para la economía digital*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8249/Políticas-de-banda-ancha-para-América-Latina-y-el-Caribe-un-manual-para-la-economía-digital.PDF?sequence=1&isAllowed=y>
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina, antes Corporación Andina de Fomento). (2014). *Expansión de Infraestructura regional para la interconexión de tráfico de Internet en América Latina*. Recuperado de [http://publicaciones.caf.com/media/41097/expansion\\_infraestructura\\_internet\\_america\\_latina.pdf](http://publicaciones.caf.com/media/41097/expansion_infraestructura_internet_america_latina.pdf)
- Castro, F. y Zárate, T. (julio de 2015). *Eficiencia económica de la renovación de las licencias de telefonía móvil en Colombia*. Recuperado de [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2393/Repór\\_Julio\\_2015\\_Castro\\_y\\_Zarate.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2393/Repór_Julio_2015_Castro_y_Zarate.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Centro de Innovación del Sector Público de PwC e IE Business School. (2015). *Smart Cities, La transformación digital de las ciudades*. Madrid: IE Business School.
- CIEFP (Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas). (octubre de 2017). *Clasificación de entidades del sector público colombiano para la elaboración de estadísticas de finanzas públicas*. Recuperado de [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/content/conn/OCS/uuid/dDocName %3AP\\_MHCP\\_WCC-095021](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/content/conn/OCS/uuid/dDocName %3AP_MHCP_WCC-095021)
- CNTV (Comisión Nacional de Televisión). (2010). *Consolidado ingresos operadores de televisión por suscripción 2010*. Bogotá.
- Coyle, D. (2017). *Do-it-yourself digital: the production boundary and the productivity puzzle*. Londres: Economic Statistics Centre of Excellence.



- CRC (Comisión de Regulación de Comunicaciones). (2012). *Documento preparatorio: Diagnóstico del sector de televisión en Colombia y consulta pública para una agenda convergente*. Recuperado de [https://www.crcm.gov.co/recursos\\_user/Documentos\\_CRC\\_2012/Actividades\\_Regulatorias/diagnostico\\_televisi on/Diagnostico %20TV %20\\_%20CRC\\_23\\_03\\_2011 %20para %20publicacion\\_sin\\_cc.pdf](https://www.crcm.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2012/Actividades_Regulatorias/diagnostico_televisi on/Diagnostico %20TV %20_%20CRC_23_03_2011 %20para %20publicacion_sin_cc.pdf)
- CRC. (2017). *Diagnóstico de barreras regulatorias del sector postal y hoja de ruta (Documento de Caracterización de Oferta y Demanda y Problemáticas Evidenciadas en el Sector)*. Bogotá.
- DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública). (2017). *Formulario Único de Reporte de Avance en la Gestión (FURAG) 2016*. Bogotá: DAFP.
- DAFP. (29 de marzo de 2018). *Cantidad de trámites reportados por las entidades de la rama ejecutiva Orden nacional en el SUIT*. Obtenido de <https://www.datos.gov.co/Funci-n-p-blica/Tr-mites-del-Estado-Colombiano-de-Orden-Nacional/ccws-y24b/data>
- DANE. (2017). *Indicadores básicos de TIC en hogares - Históricos*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/indicadores-basicos-de-tic-en-hogares/informacion-historica>
- Díaz, H. E. (julio - agosto de 2017). *Tecnologías de la información y comunicación y crecimiento económico*. *Economía Informa*, 405, 30 - 45. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084917300336>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (15 de marzo de 2010). *Importancia estratégica de la estrategia Gobierno en Línea* (Documento CONPES 3650). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3650.pdf>
- DNP. (2015). *Evaluación de impacto de las iniciativas Kioscos (KVD) y Puntos (PVD) del Plan Vive Digital, así como del acompañamiento a beneficiarios de la iniciativa Hogares Digitales*. Bogotá: DNP - Sinergia.
- DNP. (11 de abril de 2016). *Política Nacional de Seguridad Digital* (Documento CONPES 3854). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3854.pdf>
- DNP. (2016). *El futuro del sector audiovisual en el marco de la convergencia tecnológica en Colombia*. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe %20 convergencia %20dyd %20rev\\_STEL %2018-01-2017CEVC.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Informe %20 convergencia %20dyd %20rev_STEL %2018-01-2017CEVC.pdf)
- DNP. (2017a). *Encuesta de preparación para la explotación de datos*. Bogotá.
- DNP. (septiembre de 2017b). *Esquema de financiación para el sector TIC y Audiovisual en el marco de la convergencia tecnológica y de mercados*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/20171006 %20-%20Esquema %20de %20financiaci %C3 %B3n %20TIC %20v publicaci %C3 %B3n.pdf>
- DNP. (octubre de 2017c). *Impacto económico del servicio de Internet de banda ancha*. Bogotá.
- DNP. (2017d). *Informe estructura institucional sector TIC 2017*. Bogotá.
- DNP. (2017e). *Internet Exchange Point*. Bogotá.
- DNP. (2017f). *Mercados asociados a las redes y servicios postales en función de la convergencia tecnológica y de mercado*. Bogotá.
- DNP. (abril de 2017g). *Propuesta de un nuevo marco institucional del sector TIC*. Bogotá.

DNP. (2018). *Análisis Diario Oficial*. Bogotá.

DNP. (2018). *Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data)* (Documento CONPES 3920). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3920.pdf>

DNP. (abril de 2018). *Sistema de seguimiento a proyectos de inversión (SPI)*. Recuperado de <https://spi.dnp.gov.co/>

DNP, Sinergia (2018). *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados / Sector TIC*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndSectores/23/22>

eMarketer, Inc. (2017). *Mobile Commerce Roundup*. Recuperado de [https://www.emarketer.com/public\\_media/docs/eMarketer\\_Mobile\\_Commerce\\_Roundup\\_2017.pdf](https://www.emarketer.com/public_media/docs/eMarketer_Mobile_Commerce_Roundup_2017.pdf)

Fonade (Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo), MinTIC (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones). (2011). *Consultoría para establecer el modelo que asegure la prestación del servicio postal universal (SPU)*, a cargo de la Nación.

GSMA Intelligence. (febrero de 2017). *Global Mobile Engagement Index (GMEI)*. Recuperado de <https://www.gsmainelligence.com/research/?file=e4549aeda553ac832ff9126c7d6c0861&download>

McKinsey Global Institute. (2016). *The age of analytics: competing in a data-driven world* McKinsey Global Institute. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Analytics/Our%20Insights/The%20age%20of%20analytics%20Competing%20in%20a%20data%20driven%20world/MGI-The-Age-of-Analytics-Executive-summary.ashx>

MinTIC (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones). (2009). *Boletín trimestral del sector TIC - Cifras cuarto trimestre de 2009*. Recuperado de <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-article-7727.html>

MinTIC. (2011). *Documento Vivo Plan Vive Digital 2010-2014*. Recuperado de [http://www.mintic.gov.co/images/MS\\_VIVE\\_DIGITAL/archivos/Vivo\\_Vive\\_Digital.pdf](http://www.mintic.gov.co/images/MS_VIVE_DIGITAL/archivos/Vivo_Vive_Digital.pdf)

MinTIC. (septiembre de 2017). *Boletín trimestral del sector TIC - Cifras tercer trimestre de 2017*. Recuperado de <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-propertyvalue-715.html>

MinTIC, ANE (Agencia Nacional del Espectro), CRC (Comisión de Regulación de Comunicaciones). (mayo de 2015). Documento de consulta pública. Recuperado de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-9301\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-9301_recurso_1.pdf)

Fedesoft. (2018). Observatorio de TI. Obtenido de <http://observatorioti.co/>

Observatorio Servicio Público de Empleo. (9 de abril de 2018). Observatorio servicio público de empleo. Recuperado de <http://serviciodeempleo.gov.co/observatorio/>

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2014a). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia*. París: OECD Publishing.

OCDE. (2014b). *Space Economy at a Glance*. París: OECD Publishing.

OCDE. (2015). *Data-Driven Innovation*. París: OECD Publishing.

OCDE. (2016). *Space and Innovation*. París: OECD Publishing.

- Oxford Economics. (2017). *Measuring the true impact of the digital economy*. Recuperado de [http://www.huawei.com/minisite/gci/en/digital-spillover/files/gci\\_digital\\_spillover.pdf](http://www.huawei.com/minisite/gci/en/digital-spillover/files/gci_digital_spillover.pdf)
- Suzuki, L. R. (2015). *Data as infrastructure for Smart Cities* (PhD Thesis, University College London). Recuperado de <http://www0.cs.ucl.ac.uk/staff/l.romualdo/DataInfraForSmartCities/>
- The Software Alliance. (2016). *Seizing Opportunity Through License Compliance*. Recuperado de [http://www.bsa.org/~media/Files/StudiesDownload/BSA\\_GSS\\_US.pdf](http://www.bsa.org/~media/Files/StudiesDownload/BSA_GSS_US.pdf)
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones). (2010-2017). *Measuring the Information Society Report 2010-2017*. Recuperado de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2017.aspx>
- UIT. (junio de 2014). Recomendación BS.774-4. *Necesidades del servicio relativo a la radiodifusión sonora digital para receptores a bordo de vehículos portátiles y fijos mediante transmisores terrestres en las bandas VHF/UHF*. Recuperado de <https://www.itu.int/rec/R-REC-BS.774-4-201406-I/en>
- UIT. (2016). *Country ICT data*. Recuperado de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>
- WEF (World Economic Forum). (2016). *The 10 countries best prepared for the new digital economy*. Recuperado de [weforum.org: https://www.weforum.org/agenda/2016/07/countries-best-prepared-for-the-new-digital-economy/](https://www.weforum.org/agenda/2016/07/countries-best-prepared-for-the-new-digital-economy/)
- WEF. (16 de enero de 2018). *World Economic Forum. The dark side of the sharing economy*. Recuperado de <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/the-dark-side-of-the-sharing-economy/>
- World Wide Web Foundation. (2017). *Open Data Barometer*. Recuperado de <http://opendatabarometer.org/: http://opendatabarometer.org/doc/3rdEdition/ODB-3rdEdition-GlobalReport.pdf>

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 24

## Ordenamiento territorial para el cierre de brechas

### Resumen ejecutivo

El ordenamiento territorial es una herramienta útil para mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio, hacer un mejor aprovechamiento del suelo en términos biofísicos y tributarios, y aumentar la productividad del sector público y privado vía gestión del suelo. Dada su importancia, es necesario mejorar el ordenamiento del territorio, con el fin último de cerrar brechas existentes, sobre todo entre zonas urbanas y rurales. En este sentido, tras veinte años de expedida la Constitución de 1991, todavía en 2009 no se habían expedido las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial; así, el enfoque fiscalista fue el prevaleciente en materia de descentralización. Durante ese periodo, el país no contaba con criterios claros para la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial, conformación de esquemas asociativos, y la gestión y financiación de asuntos de carácter supramunicipal. Así mismo, más del 80 % de los planes de ordenamiento territorial (POT) expedidos tras la Ley 388 de 1997 superaron su vigencia de largo plazo y requieren actualización; además, el catastro colombiano se encuentra desactualizado y, en muchos casos, sin formar.

Las acciones que el Gobierno realizó específicamente en materia de ordenamiento territorial se pueden dividir en tres temáticas: 1) expedición y puesta en marcha de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (Comisión de Ordenamiento Territorial, planes de ordenamiento departamental); 2) Programa POT Modernos (asistencia técnica focalizada y general); y 3) catastro multipropósito.

Con base en lo construido, el país deberá trabajar a partir de tres estrategias: la primera es la elaboración e implementación de la Política General de Ordenamiento Territorial, la ampliación de los instrumentos de ordenamiento supramunicipal, como los planes de ordenamiento

departamental (POD), planes estratégicos de ordenamiento metropolitano (PEMOT) y modelos de ordenamientos territoriales regionales; y la promoción de la articulación entre los planes de inversión plurianual de los planes de desarrollo y las actuaciones sobre uso del suelo en los planes de ordenamiento. La segunda estrategia es la implementación de la segunda fase del Programa POT Modernos (estrategia técnica focalizada) y la promoción del uso del Kit de Ordenamiento Territorial en las entidades territoriales. Finalmente, la tercera estrategia debe ser la consolidación de la implementación de la política de catastro multipropósito.

**Palabras clave:** ordenamiento territorial, Política General de Ordenamiento Territorial, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, catastro multipropósito.

## 1 Introducción

El ordenamiento territorial (OT) se puede entender como el proceso político, técnico y administrativo orientado a la organización y planificación física del territorio en función de las características biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales (Ley 388 de 1997, art. 5)<sup>614</sup>. Estas acciones son concertadas y emprendidas por las entidades territoriales, con el fin de “complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”, tal como se establece en la Ley 388 de 1997 (art. 6)<sup>615</sup>. Por otro lado, de acuerdo con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la nación concurre en este proceso por medio de la formulación e implementación de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) en asuntos de carácter supraterritorial, como la localización de las áreas ambientales estratégicas y de grandes proyectos de infraestructura, delimitación de áreas en uso para seguridad y defensa, definición de lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, entre otros (Ley 1454 de 2011, art. 29)<sup>616</sup>. En tal sentido, el OT aporta elementos para una planificación más integral, particularmente al ofrecer la posibilidad de identificar, delimitar, analizar y *espacializar* acciones sobre el territorio que redunden en un mayor bienestar y seguridad de los asentamientos humanos con condiciones de sostenibilidad ambiental.

Un adecuado ordenamiento del territorio minimiza la presencia de conflictos de uso del suelo, al reducir los costos asociados con emergencias y desastres, por una ocupación de suelos no aptos; promover el acceso al agua en la medida en que se respeten las zonas de conservación, y aumentar la productividad en el uso del suelo en actividades económicas. Por otro lado, la incorporación efectiva de una planeación regional en los instrumentos de ordenamiento territorial promueve la convergencia territorial, aprovecha al máximo el dinamismo de las grandes ciudades para jalonar el desarrollo de los municipios circundantes y reduce los tiempos de las personas para el acceso de bienes y servicios básicos, al facilitar la ubicación estratégica de las inversiones públicas. Finalmente, el ordenamiento territorial promueve un uso más intensivo del suelo, vía mayor aglomeración en torno a los lugares en los que se cuenta con los bienes públicos, lo que llevaría a tener menos requerimientos de inversión y mejores condiciones de vida para la gente (Unión Temporal Econometría, et al, 2017, p. 7).

<sup>614</sup> Artículo 5 de la Ley 388 de 1997.

<sup>615</sup> Artículo 6 de la Ley 388 de 1997

<sup>616</sup> Artículo 29 de la Ley 1454 de 2011.

En tal sentido, el ordenamiento territorial tiene al menos tres grandes funciones: 1. promover la eficiencia individual y colectiva; 2. dar un marco para orientar las inversiones públicas que articulan las políticas nacionales con las apuestas locales; y 3. regular la dimensión espacial para un adecuado funcionamiento de los mercados en el caso de las iniciativas privadas (Unión Temporal Econometría, et al, 2017, p. 7), todo esto por medio de la minimización de los conflictos de uso del suelo que determinan buenos planes de ordenamiento territorial. Los efectos de un adecuado uso y gestión del suelo generan economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos, los cuales podrían propiciarse con procesos de aglomeración, mediante un ordenamiento territorial adecuado. Finalmente, ejercicios econométricos muestran que la inclusión del POT como instrumento del ordenamiento territorial tiene un efecto mayor en ingresos para los municipios rurales y rurales dispersos (Unión Temporal Econometría, et al, 2017).

Este informe se centra en presentar los resultados del Gobierno en materia de ordenamiento territorial en el periodo 2010-2018. El documento está estructurado en tres capítulos adicionales a esta introducción. Se inicia con un diagnóstico del ordenamiento territorial a 2009, luego se presenta un capítulo con lo construido en materia de OT en los últimos ocho años y finalmente se esbozan los temas centrales por tener cuenta en las próximas intervenciones de política.

## 2 Diagnóstico

El país tenía, a 2009, tres grandes retos para desarrollar en materia de ordenamiento territorial con enfoque de cierre de brechas: vacíos en el diseño e implementación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y en la articulación interinstitucional y multiescalar; desactualización de los POT; deficiencias en los contenidos y desactualización catastral.

### 2.1 Vacíos en el diseño e implementación de la LOOT y en la articulación interinstitucional y multiescalar

Tras 20 años de la Constitución de 1991 no se habían expedido las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial; así, el enfoque fiscalista prevalecía en materia de descentralización. Durante este tiempo, el país no contaba con criterios claros para la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales en términos de ordenamiento territorial, ni para la conformación de esquemas asociativos, ni en la gestión y financiación de asuntos de carácter supramunicipal.

En 2009 el país no contaba con un organismo para evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las *comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial* del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. Así mismo, en el marco de la legislación en la materia, los departamentos no contaban con lineamientos y directrices para el ordenamiento de su territorio que les permitiera integrar y orientar espacialmente los planes sectoriales departamentales. Por esta razón, los departamentos no tenían instrumentos para cumplir su función articuladora entre las orientaciones de la nación en materia de OT y las acciones político-administrativas y de planificación física municipal de los planes de ordenamiento territorial (POT).

Frente a los POT, debe señalarse que no existía una entidad que asumiera la obligación de compilar todos los elementos, aportes, decisiones, lineamientos o proyectos en materia de OT a escala nacional. En este sentido, a 2009 se presentaba una debilidad en las capacidades nacionales para proveer instrumentos que promovieran un ordenamiento territorial homogéneo y estandarizado, y una alta desarticulación en las políticas frente al ordenamiento territorial.



## 2.2 Desactualización de los POT e ineficiencias en el uso de instrumentos de gestión y financiación

La Ley 388 de 1997 le abrió paso a la formulación de los POT municipales y distritales de primera generación. De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2016), de los 1.091 POT que estaban vigentes en 2008, el 42,8 % se formularon en el periodo constitucional 1998-2000; el 41,2 %, entre 2001-2003, y el 16 %, entre 2004-2007. La ley dotó a los municipios de autonomía para promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio histórico y cultural localizado en su jurisdicción, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes y el uso de instrumentos financieros que permitan recoger los beneficios fiscales derivados de las acciones de intervención del suelo.

En este sentido, los POT de primera generación constituyeron un ejercicio importante para ordenar el territorio y sus inversiones en el largo plazo. Sin embargo, a 2009, el 42,8 % de los POT superaban su vigencia de largo plazo (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2016), ya que habían sido formulados antes del 2000. En una evaluación elaborada recientemente para el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la que se revisaron 623 POT de primera generación, expedidos entre 1997 y 2012, se encontró que en promedio estos solo incluyen el 69,4 % de los temas que deberían tratar de los componentes considerados (tabla 1). Adicionalmente, solo alrededor del 52,1 % de estos componentes considera los referentes de calidad establecidos. El componente que se trata con mayor completitud en los POT es el “Urbano”, mientras los componentes de “Gestión del riesgo” e “Instrumentos” presentan la menor completitud<sup>617</sup>. La elaboración y actualización de los POT es competencia de las entidades territoriales; sin embargo, la baja capacidad institucional y financiera de muchas de ellas para acceder y adoptar instrumentos de ordenamiento territorial de calidad ha incidido en que la desactualización haya crecido y que persistan las deficiencias en sus contenidos.

Tabla 42. Resultados de los índices de completitud y calidad de 623 POT expedidos entre 1997 y 2012

Componente	Índice de completitud	Índice de calidad
General	82,59 %	62,97 %
Rural	77,40 %	62,30 %
Urbano	93,88 %	77,72 %
Gestión del riesgo	49,16 %	33,91 %
Instrumentos	45,99 %	27,17 %
<b>Calificación global</b>	<b>69,41 %</b>	<b>52,13 %</b>

Fuente: DNP con base en Unión Temporal Econometría, et al. (2017).

<sup>617</sup> El tema que trata el menor número de POT en el componente general es el de “Determinantes regionales”, mientras el que se trata en la gran mayoría es el de “Objetivos”. Para el componente urbano, los temas menos tratados son los planes parciales y los tratamientos urbanísticos; y en el componente rural, los temas con menor completitud son los lineamientos UPRA (que no existían en ese momento) y la “Reglamentación para vivienda campestre”, mientras que la “Reglamentación de centros poblados rurales” lo tratan el 68 % de los POT, pero solo el 25 % de una manera adecuada. En gestión del riesgo, el 4 % de los POT cuentan con incorporación de disposiciones, y los temas menos tratados son la categorización de amenaza en alta y media, y la identificación de elementos expuestos en zonas de amenaza alta y media. Por otro lado, los municipios cumplen con el 52,94 % en promedio con los proyectos, programas y actuaciones consignadas en el POT de un municipio; solo el 1 % se articula a planes nacionales, y el 2 %, a los planes municipales de gestión del riesgo de desastres. Se resalta que cerca del 35 % de los municipios no tienen articulados sus planes de desarrollo con los programas de ejecución de los POT.

## 2.3 Catastros desactualizados

La información catastral es fundamental para el fortalecimiento de las finanzas municipales, la estratificación socioeconómica, el ordenamiento territorial, el saneamiento de la propiedad y el fortalecimiento del mercado de tierras. Para el 2009, de 13,6 millones de predios a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y los catastros descentralizados de Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali, el 64,8 % presentaban una vigencia de actualización<sup>618</sup> de cinco años o menos; se observaba, además, que el área urbana presentaba un grado de actualización mayor que el área rural (69,2 % urbano y 52,8 % rural) (Departamento Nacional de Planeación, 2009).

Por otro lado, la interrelación entre la información catastral y registral presentaban inconsistencias, ya que el 22,7 % de los predios con propietario no tenían documento de catastro, al 22 % le faltaba matrícula inmobiliaria catastral y el 36,7 % tenía una matrícula inmobiliaria no válida (Economía Urbana, 2015).

## 3 Lo construido

Este gobierno avanzó en la elaboración y puesta en marcha de la LOOT, específicamente en lo que concierne a la reglamentación instrumentos OT y la propuesta de un sistema de ordenamiento a nivel nacional. Así mismo, generó insumos a partir de iniciativas en materia de OT, como la reglamentación de los planes de ordenamiento departamental (POD) y el Programa POT Modernos; las acciones de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), y la elaboración del proyecto de ley por el cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito. Se han adelantado también los pilotos del programa de catastro multipropósito, que se ha posicionado como un instrumento de fortalecimiento de las acciones de OT por parte de las entidades territoriales.

### 3.1 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Con la expedición de la LOOT, Ley 1454 de 2011, las entidades del orden nacional generaron diferentes lineamientos de política y orientaciones sobre OT<sup>619</sup>. Esta ley define conceptos marco en ordenamiento territorial; incluye los criterios de aplicación de recursos de los *fondos de compensación territorial y de desarrollo regional* del Sistema General de Regalías; regula la delegación de competencias vía Contrato Plan entre la nación y las entidades territoriales; desarrolla el alcance de los artículos 302 y 320 de la Constitución Política, en materia de diversificación de competencias de las entidades territoriales; y promueve la conformación de esquemas asociativos territoriales orientados a la inversión, entre otros.

Así mismo, derivado de la LOOT, se expidió al Acuerdo COT 10, con el cual se le ha dado al departamento un rol de bisagra entre el municipio y la nación, como el llamado a coordinar las instituciones de todos los niveles y sectores, en el marco del proceso de ordenamiento territorial, mediante la adopción de *planes de ordenamiento departamental* (POD).

Por su parte, desde la creación de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), en la que el DNP ejerce la secretaría técnica, y la Comisión Especial Interinstitucional (CEI), amparada bajo la Ley 1454 de 2011, se realizaron cerca de 300 talleres, coloquios y mesas temáticas, que se han convertido en espacios de concertación y socialización con los actores involucrados en el ordenamiento territorial. Por otra parte, la Secretaría Técnica de la COT ha elaborado ocho documentos técnicos para la formulación y desarrollo de

<sup>618</sup> La actualización es el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del catastro, y la eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

<sup>619</sup> Como los lineamientos de desarrollo económico local (DNP, 2017), avance en la formulación del Estatuto de Zonificación y Uso Adecuado del Territorio EZUAT (MADS); Acuerdo COT 10 sobre Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (DNP, CEI, COT, 2016); Programa POT Modernos (DNP); ejercicios de modelo de ocupación territorial Orinoquía (IGAC-DNP, 2013), entre otros.

los lineamientos de ordenamiento territorial, entre los cuales se destacan los lineamientos para la formulación de los POD, que ha servido de herramienta conceptual para la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial a escala departamental, y el procedimiento interno para la emisión de concepto “Ley de distritos”, que aclara algunos aspectos de los lineamientos para la creación de distritos en el marco de la Ley 1617 de 2013, entre otros.

### 3.2 Programa POT Modernos

De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a 2016, el 81 % de los POT superaron su vigencia de largo plazo y requerían actualización. Para superar este hecho, se creó el Programa POT Modernos ese mismo año, por medio del documento CONPES 3870 “Programa Nacional para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos”, a través del cual el Gobierno nacional ofrece herramientas técnicas y acompañamiento a las entidades territoriales para la formulación, actualización e implementación de los POT y los POD.

Esta iniciativa es innovadora por las siguientes razones: 1. apunta a superar dificultades técnicas en los procesos de alistamiento, formulación e implementación de los POT y POD; 2. admite repensar las apuestas del desarrollo local y regional, articular las apuestas y retos del PND con los gobiernos territoriales; 3. estandariza criterios conceptuales y metodológicos de OT, en cuanto a la clasificación del suelo, la generación de soportes territoriales adecuados y necesarios para un desarrollo sostenible en materia de infraestructura y sistemas de movilidad, servicios públicos domiciliarios, equipamientos o dotaciones urbanas, espacio público adecuado y la necesaria previsión de áreas de protección ambiental; 4. permite concretar las apuestas e intenciones de la Política para la Consolidación del Sistema de Ciudades en Colombia y la Misión para la Transformación del Campo; 5. incorpora innovaciones con enfoque supramunicipal: visión regional, vínculos urbano-rurales, vínculos metropolitanos, ambiente y riesgo; revisar, renovar y reciclar la ciudad; movilidad y transporte, expansión urbana ordenada, gobernanza e instituciones y ordenamiento social de la propiedad rural.

El Programa planteó una estrategia técnica general y una focalizada. La primera coordina a los actores nacionales con competencias en ordenamiento territorial para ordenar la producción de normas y unificar las metodologías, guías, lineamientos y manuales para su aplicación por parte de las entidades territoriales. De igual forma, en este componente se actualizan todos estos insumos técnicos y normativos sobre ordenamiento territorial. La segunda ofrece asistencia técnica a un conjunto de entidades territoriales, por medio de operadores regionales especializados y expertos internacionales en desarrollo urbano, rural y regional. Esta asistencia técnica está condicionada a la adopción de estándares de calidad y buenas prácticas en la actualización e implementación de sus planes de ordenamiento territorial.

Adicionalmente, el Programa POT Modernos diseñó el *kit de OT*, la única plataforma de gestión de conocimiento para la formulación e implementación de POT y POD que está disponible para consulta de todos los municipios y departamentos del país en el Portal Territorial del DNP.

Así mismo, en conjunto con la Universidad de Nueva York, se creó el Atlas de Expansión Urbana como una herramienta abierta y disponible en línea, que contiene mapas, imágenes satelitales y datos del proceso de crecimiento y consolidación urbana de 109 municipios durante los últimos 30 años<sup>620</sup>. El Atlas sirve para diagnosticar y entender la dinámica pasada, presente y futura de la expansión urbana, como insumo para la planeación del territorio y para atender las necesidades derivadas de los rápidos procesos de urbanización de muchos municipios del país.

<sup>620</sup> La información detallada puede ser consultada en <http://atlasexpansionurbanacolombia.org/>.

Dentro de la estrategia técnica focalizada, el DNP, por medio de operadores regionales, está acompañando en los procesos de revisión y formulación de sus instrumentos de ordenamiento territorial a 51 municipios, 7 departamentos y 1 área metropolitana. Adicionalmente, con la participación del Fondo de Adaptación como aliado estratégico, se apoyaron 11 POT de los municipios de la región de La Mojana, de los que Achí (Bolívar) ya cuenta con el acuerdo de actualización de su POT aprobado por el Concejo Municipal. A agosto de 2018 se espera contar con las memorias justificativas y proyectos de acuerdo de los 59 instrumentos de ordenamiento en curso.

### 3.3 La apuesta del catastro multipropósito

En los últimos años se ha hecho más evidente la necesidad de implementar un sistema catastral multipropósito, que responda a las necesidades del país en términos de seguridad jurídica de la propiedad, ordenamiento territorial y fortalecimiento de las finanzas locales. A 2016, 26,5 millones de hectáreas en zona rurales<sup>621</sup> no habían sido formadas<sup>622</sup>; es decir, no se contaba con su información física, jurídica, fiscal y económica (Departamento Nacional de Planeación, 2016). Así mismo, persiste la desactualización catastral en el país, ya que el grado de desactualización es en promedio de 11,2 años (más de dos veces lo establecido por la ley [Ley 14 de 1983, art. 5]<sup>623</sup>), y en algunos municipios la desactualización es superior a los 25 años<sup>624</sup>. Por otro lado, a 2013 permanecen las inconsistencias entre la información catastral y registral. Las inconsistencias más comunes son: matrícula inmobiliaria no válida (33,3 % de los predios y sus mejoras), falta de matrícula inmobiliaria (23,8 %) y propietarios sin documentos (29,5 %) (Economía Urbana, 2015).

En este sentido, se implementó el programa de catastro multipropósito como instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, y para llevar a cabo eficazmente otras finalidades centrales del Estado, como la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

En parte, la importancia que ha adquirido esta política en la agenda pública se deriva del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en noviembre de 2016. Allí se identifica al catastro como instrumento necesario para el desarrollo del punto 1 del Acuerdo Final, “Reforma Rural Integral”. El punto 1.1.9 del Acuerdo, “Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural”, es un desarrollo explícito de lo que se espera del catastro como instrumento para contribuir a la seguridad jurídica de propiedad; en especial, para levantar la información necesaria para impulsar los programas de ordenamiento social de la propiedad (formalización de la propiedad rural y superación de otros conflictos asociados con la propiedad y uso de la tierra) y tomar decisiones de política pública para la planeación social y económica de los territorios.

En el Plan Nacional Desarrollo 2014-2018<sup>625</sup> se identificaron elementos que integran una visión de país para la administración de tierras rurales y urbanas, en particular en la necesidad de contar con un catastro

<sup>621</sup> Equivalentes al 28,5 % del total de áreas rurales.

<sup>622</sup> La formación es el proceso por medio del cual se obtiene la información correspondiente a los predios de una unidad orgánica catastral o parte de ella, con base en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico.

<sup>623</sup> Establece que la actualización catastral de cada municipio debe hacerse en periodos máximos de cinco años.

<sup>624</sup> Como Puerres (Nariño), Bahía Solano (Chocó) o Jericó (Boyacá).

<sup>625</sup> En el capítulo de “Movilidad social” se identifica la necesidad de “Construir un catastro moderno, eficiente y multipropósito”. En el capítulo de “Transformación del campo” se identifica el catastro como un instrumento necesario para lograr “ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde”. Por último, en el capítulo “Buen Gobierno” también se identifica el catastro como un instrumento para optimizar la gestión de la inversión de los recursos públicos,

multipropósito como instrumento que mejore las garantías del derecho de propiedad, contribuya al fortalecimiento fiscal de los municipios y fortalezca la planeación estratégica y el ordenamiento territorial, en un escenario de posconflicto. En este mismo sentido, el Gobierno nacional publicó el CONPES 3859 “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”; en este se presentan el diseño de la política del catastro multipropósito y los lineamientos para su implementación.

Entre los logros por destacar sobre lo que ha sido la implementación de la política hasta ahora, se destacan los avances alcanzados en la ejecución de pilotos que se están realizando en 23 municipios del país<sup>626</sup>, en los que participan principalmente el DNP, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro y la Agencia Nacional de Tierras. Con estos pilotos se ha avanzado en los siguientes puntos: 1. la consolidación de una metodología social para la apropiación del catastro por parte de las comunidades, que permite, por una parte, una gestión catastral más transparente y con resultados más confiables, y, por otra parte, generar un insumo necesario para los procesos de formalización de la propiedad rural; 2. la adaptación del modelo de gestión de tierras del *modelo de dominio para la gestión del territorio* (LADM, por sus siglas en inglés Land Administration Domain Model) para Colombia; 3. el diseño de un *número único de identificación del predio*, que es el primer paso para una integración real entre la información catastral y registral; 4. el diseño y prueba de metodologías para el levantamiento de información catastral; y 5. resultados en cuanto a costos, tiempos y rendimientos, que permiten modelar el plan de expansión del catastro multipropósito a todo el país en los próximos años.

## 4 Construir sobre lo construido

### 4.1 Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT)

Uno de los retos más importantes en términos de OT del próximo gobierno es la formulación, ejecución y evaluación de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), de manera que oriente la organización físico espacial del país, con base en una visión integral y de largo plazo del territorio, para armonizar los procesos de desarrollo en relación con los usos y ocupación del territorio.

La PGOT deberá ser una política de Estado, formulada como un proceso que construya gobernanza multinivel y empodere a los actores involucrados en materia de OT, que aproxime el ordenamiento como instrumento del desarrollo territorial, que defina lineamientos y herramientas para armonizar la expresión espacial de las intervenciones con una perspectiva regional, y que trascienda la visión de distintos criterios sectoriales, como los ambientales, productivos y sociales (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

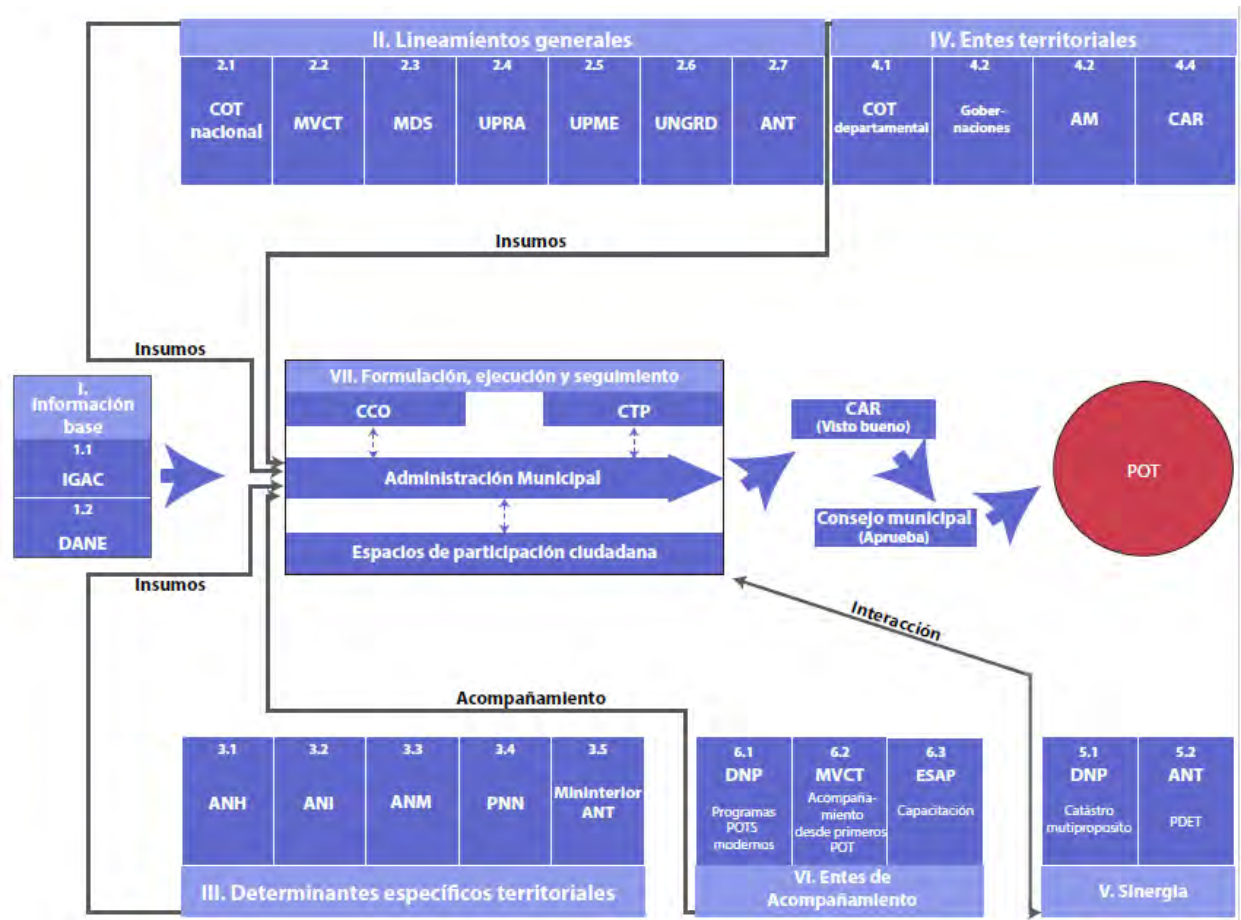
En los últimos ocho años, si bien se han generado directrices en materia de OT, ya sean ministeriales, del DNP o de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), estas no se han articulado y coordinado bajo una política integral que abarque los asuntos que le competen al Gobierno nacional. Como evidencia de lo anterior, la LOOT no establece de manera explícita cuál es el procedimiento o mecanismo para realizar esa coordinación, ni si esta debe hacerse de manera directa o por medio de los departamentos, áreas metropolitanas u otras formas asociativas.

en particular para incrementar los ingresos de las entidades territoriales, en las que además se identifica como “un instrumento importante para el desarrollo de la política de restitución de tierras”.

<sup>626</sup> Divididos en cuatro grupos: 1. pilotos base: Santa Marta (Magdalena), Lebrija (Santander), Puerto Gaitán (Meta), Topaipí (Cundinamarca), Dibulla (La Guajira), Puerto Leguizamo (Putumayo) y San Carlos (Antioquia); 2. La Mojana: Nechí (Antioquia), Achí (Bolívar), Magangué (Bolívar), San Jacinto del Cauca (Bolívar), Ayapel (Bolívar), Caimito (Sucre), Guarandá (Sucre), Majagual (Sucre), San Benito Abad (Sucre), San Marcos (Sucre), Sucre (Sucre); 3. el municipio de Ovejas (Sucre); y 4. Antioquia: Cáceres, Ituango, Tarazá y Valdivia.

En este sentido, la PGOT debe ser un proceso fundamentado en la planeación estratégica participativa y que reconozca la diversidad cultural, ambiental y territorial, para garantizar una ocupación y uso adecuado del territorio, en términos de seguridad territorial, sostenibilidad ambiental y fiscal, de promoción de la competitividad económica y la inclusión y equidad social. Este proceso debe llevar a la elaboración de una propuesta técnica y normativa, que entre otros aspectos armonice directrices sectoriales.

Figura 78. Multiplicidad de actores y funciones respecto a los POT



Fuente: DNP con base en Unión Temporal Econometría, et al. (2017).

En la figura 1 se muestra el conjunto de actores con influencia en materia de ordenamiento, de acuerdo con sus funciones y escala de gobierno. Se advierte, entonces, que en materia de OT, la relación entre municipios y otros actores se clasifica en los siguientes grupos: 1. entidades de carácter técnico que entregan la información básica para los POT; 2. entidades del orden nacional que emiten pautas o lineamientos generales para la elaboración de los POT; 3. entidades del orden nacional cuyas decisiones pueden afectar o determinar un POT, de manera específica; 4. entidades del orden territorial con injerencia en el POT; 5. entidades que participan en programas del orden nacional que pueden ser complementarios, generar sinergias o incidir en el POT; 6. entidades que adelantan procesos de acompañamiento; 7. entidades que participan directamente en el proceso de formulación, aprobación o seguimiento, y 8. entidades que participan de manera directa en la aprobación del POT.



En este sentido, es necesario fomentar la coordinación multinivel entre la nación y las entidades territoriales, con el fin de articular las diferentes políticas y proyectos estratégicos, y lograr su alineación con los planes de ordenamiento departamental (POD), planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PMOT) y modelos de ordenamientos territoriales regionales; y en general, con los distintos instrumentos que se relacionan con el uso y ocupación del territorio.

Con este marco, y a partir de lo planteado por la figura 1, en los siguientes puntos se plantean los retos que deberán abordarse para seguir avanzando en la agenda de ordenamiento territorial.

#### 4.1.1 Información para ordenar el territorio

Es necesaria la consolidación en un solo repositorio de la información geográfica relevante producida por entidades del orden nacional para la elaboración de POT, así como articular a los distintos sectores participantes en los procesos de ordenamiento territorial, para llegar al territorio de forma unificada.

#### 4.1.2 Armonización de las directrices o pautas que las entidades del orden nacional han emitido para la elaboración de los POT

Si bien Colombia está avanzando en la estructuración de una institucionalidad multinivel desde lo nacional, regional y departamental, y ya está proporcionando lineamientos y guías para que las entidades territoriales (departamento y municipios) cumplan con su función de “orientar el desarrollo seguro del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”, es necesario desarrollar mecanismos que permitan la articulación de los distintos instrumentos y lineamientos sectoriales desarrollados para municipios y departamentos, entre otros (tabla 2). Por otro lado, los lineamientos nacionales y regionales deben articularse con los determinantes de superior jerarquía para la formulación de los POT, como son los planes de ordenación y manejo de cuencas, planes de manejo arqueológico, planes de ordenación y manejo integrado de la unidad ambiental costera, entre otros.



Tabla 43. Instrumentos sectoriales que se deben actualizar con los POT - POD

Sector	Instrumentos
Vivienda, servicios públicos y gestión del suelo	Planes de inversiones de servicios públicos, planes departamentales de agua. Planes de crecimiento urbano
Infraestructura	Planes de gestión integral de residuos sólidos, planes de racionalización de plantas de beneficio animal
Movilidad y transporte	Planes maestros de movilidad, planes de transporte público, planes viales
Servicios productivos	Planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, plan sectorial de turismo.
Gestión del recurso hídrico	Planes de manejo ambiental de microcuencas
Gestión del riesgo	Planes de gestión del riesgo y estrategia de respuesta, planes de adaptación de cambio climático
Biodiversidad y servicios ecosistémicos	Planes de gestión ambiental, planes de ordenamiento y manejo de áreas de especial importancia ecosistémica
Planeación y financiamiento	Planes de desarrollo territorial y sus planes plurianuales de inversión, marco fiscal de mediano plazo, presupuesto anual de ingresos y gastos, planes indicativos, planes de vida de comunidades indígenas, planes de etnodesarrollo de consejos comunitarios

Fuente: DNP-NUY.RIMISP (2017).

En atención a lo anterior, se requiere también hacer vinculante el Acuerdo COT 10, para que los POD puedan convertirse efectivamente en el instrumento articulador de los planes de ordenamiento municipales y distritales.

A escala municipal, es fundamental la articulación entre los planes de inversión plurianual de los planes de desarrollo y las actuaciones sobre uso del suelo en los planes de ordenamiento. Esto permitirá generar las bases para el desarrollo sostenible de largo plazo a escala territorial, por medio de la adecuada financiación en los presupuestos municipales y distritales. Así mismo, resulta imprescindible revisar los procesos de concertación ambiental y los requisitos para la formulación de los POT, ya que, en la práctica, los planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) y los esquemas de ordenamiento territorial (EOT) no tienen diferencias significativas en el contenido de los acuerdos. Así las normas consideren requisitos distintos para la formulación de los POT, PBOT y EOT, en la práctica no se dan diferencias significativas en el contenido de los acuerdos, por lo que se tiende a nivelar por lo alto, lo que perjudica a los municipios más pequeños y con menores capacidades técnicas y administrativas, que deben formular instrumentos de ordenamiento con los mismos estándares que los municipios más extensos y con mayor población.

En cuanto a los retos normativos en OT, sigue pendiente la expedición del régimen especial y diferenciado de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos; el régimen especial para las áreas metropolitanas, y la creación de las entidades territoriales indígenas. Existe una aparente contradicción o poca complementariedad entre algunos artículos de la Ley 1625 del 2013 y la Ley 1617 del 2013 en temas como el ejercicio de la autoridad ambiental. En este sentido, es impostergable la expedición del Estatuto de Zonificación Adecuado del Territorio (EZUAT), y elevar el carácter normativo y vinculante del Acuerdo 10 de la COT. Por ello, se ha identificado la necesidad de avanzar en una propuesta de reglamentación de

elementos técnicos y normativos que favorezcan la promoción de procesos de planificación y de ordenamiento territorial a una escala supramunicipal, por medio de la consolidación de la asociatividad territorial o integración regional. Esto es esencial para la gestión de las interdependencias territoriales y la generación de economías de escala en proyectos de impacto regional que apunten a una mayor conectividad de estos territorios.

De igual forma, y en atención a lo señalado por el numeral 2.2 de este documento, en relación con el desarrollo del componente de gestión del riesgo es necesario que los departamentos y municipios planteen como uno de sus objetivos integrar la gestión del riesgo de desastres como condicionante para el uso y la ocupación del territorio, al permitir que la planificación del desarrollo territorial integre en sus componentes biofísicos, económicos y socioambientales, acciones holísticas para prevenir condiciones de riesgo futuras y mitigar las presentes, y de esa manera aportar al desarrollo de las comunidades en condiciones seguras.

Por otro lado, se debe armonizar el marco normativo aplicable a las finanzas públicas de las entidades territoriales (específicamente, la Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007 y Ley 1530 de 2012) con las normas relacionadas con el ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997, Ley 1454 de 2011 y Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015) para avanzar en el fortalecimiento de la planificación y en el ordenamiento del territorio. En el marco de esta propuesta, el mayor impacto y la eficiencia en la inversión se traduce en proyectos e inversiones que consolidan una articulación funcional supramunicipal y, por tanto, que contribuyen a superar las inequidades en el territorio.

Adicionalmente, se han identificado diferentes necesidades reglamentarias, pues existen vacíos en la normativa vigente, como es el caso de los aspectos relacionados con el Programa Nacional de Competencias Diferenciadas, y modificaciones a la Ley 388 de 1997 respecto a los instrumentos de gestión del suelo rural, los cuales actualmente presentan un sesgo predominantemente urbano. Por otro lado, tras la expedición de los lineamientos sobre ordenación integrada de las zonas marinas, costeras e insulares del territorio colombiano por parte de la COT, se requiere un documento de política marino-costera de largo plazo que promueva el desarrollo bioceánico del país.

Así mismo, es una asignatura pendiente desde 1991 la conformación de las entidades territoriales indígenas por medio de LOOT, aunque desde 2014 existe la base normativa para poner en funcionamiento los *territorios indígenas* (Decreto 1953 de 2014).

## 4.2 Fortalecimiento de los POT de segunda generación

Otro de los retos en materia de ordenamiento será continuar con la implementación del documento CONPES 3870, que prevé en su segunda fase la intervención de 145 municipios y 10 departamentos dentro de la estrategia técnica focalizada, que permitirá tener planes de ordenamiento territorial robustos, que respondan a las necesidades de las entidades territoriales, para mejorar la planeación e inversión de largo plazo. Bajo la estrategia técnica general, se deberá promover el uso del Kit de Ordenamiento Territorial en todos los municipios que quieran emprender la actualización de sus POT. Así mismo, se deberá realizar un seguimiento y evaluación al acompañamiento de la fase 1 del Programa POT Modernos.

Aunado con lo anterior, es importante evidenciar el apoyo y asistencia técnica que deben brindar distintos sectores a los entes departamentales y municipales en relación con temas afines al ordenamiento territorial, por lo cual se hace necesario generar líneas de asistencia técnica coordinadas, enfocadas en el fortalecimiento de las capacidades, en temas como los siguientes:

- Integración entre los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, especialmente entre los planes plurianuales de inversión y los programas de ejecución de los POT.

- Inclusión de los determinantes de superior jerarquía en los POT (ambientales, riesgo, patrimonio).
- Integración de los instrumentos de planificación sectorial territorial (rural, hídrico, infraestructura, movilidad, etc.) y los POT.

### 4.3 Hacia un catastro actualizado

El reto que queda por delante es consolidar los resultados en materia de OT, por medio de un plan de implementación de la política de catastro multipropósito, cuyo propósito general sea avanzar en la convergencia regional, en particular de los territorios que históricamente han sufrido las consecuencias del conflicto armado, de los territorios con presencia de grupos étnicos (resguardos indígenas y territorios colectivos) y de los territorios que representan una importancia ambiental estratégica para el país.

Para ello, en el periodo 2018-2022 se deben continuar las acciones necesarias para realizar los cambios estructurales en el sistema catastral nacional, que se pueden dividir en tres categorías: 1. componente técnico: actualización técnica en materia catastral, que incluye la formalización de los resultados de los pilotos en la adopción del modelo LADM para Colombia, la definición de la metodología para la implementación del catastro multipropósito y la consolidación de estrategias para la articulación catastro-registro. 2. Componente institucional: adopción de arreglos institucionales que permitan contar con una adecuada regulación, que elimine el monopolio nacional de ejecución catastral y que permita la entrega de información a los municipios y a la ciudadanía en general. 3. componente legal: actualización del marco normativo, que permita usar al catastro como instrumento que aporte a la dinámica de descentralización del país.

Además de los cambios estructurales del sistema catastral, en ese mismo periodo el Gobierno nacional debe, por una parte, avanzar en el levantamiento de la información cartográfica de todo el país. Por otra parte, también debe avanzar en el levantamiento del catastro multipropósito en las zonas de prioridad de la nación y donde los municipios no puedan asumir ese costo. Esas zonas son, principalmente: 1. municipios de posconflicto (municipios que hacen parte de las regiones de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET]); 2. territorios de pueblos indígenas y de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y 3. áreas ambientalmente estratégicas del país: parques nacionales naturales (PNN) y áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

En cuanto al catastro, la prioridad en lo relacionado con acciones normativas es la expedición de la ley “por la cual se regula el Sistema Nacional Catastral Multipropósito”<sup>627</sup>. Debido a que no fue posible expedir esa ley en el periodo de vigencia del *fast track*, debe continuarse la discusión de este proyecto de ley en el Congreso vía ordinaria. En paralelo al trámite de esta ley, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, tanto en sus bases como en el articulado de la ley correspondiente, deben incorporarse elementos que permitan avanzar en la consolidación de la política catastral multipropósito en tres aspectos: el catastro como instrumento para la descentralización, la adecuada regulación en el sistema catastral nacional y la integración catastro-registro.

<sup>627</sup> Proyecto de Ley número Cámara 019/2017c - Senado: 010/2017S. Este proyecto de ley fue radicado el 16 de agosto de 2017 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), bajo el procedimiento legislativo especial para la paz<sup>627</sup>, conocido como *fast track*.

## 5 Referencias

- Decreto 1953 de 2014, Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política. Bogotá: Presidencia de la República, Diario Oficial No. 49297 del 07 de Octubre de 2014.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2009). CONPES 3630. Reajuste para avalúos catastrales. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Bases para la Política General de Ordenamiento*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). CONPES 3859. *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito Rural-Urbano*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación y Comité Interinstitucional Especial de la Comisión de Ordenamiento Territorial (DNP, CEI, COT). (2016). Acuerdo COT 10 sobre Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial
- Economía Urbana. (2015). *Evaluación de la capacidad institucional y los procesos realizados para la entrega de los productos y resultados asociados a la Interrelación entre el catastro y el registro*. Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Departamento Nacional de Planeación IGAC-DNP. (2013). *Modelo de ocupación territorial Orinoquía*.
- Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial No. 43.091.
- Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial No. 36.288
- Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial No. 48.115 de 29 de junio de 2011
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2016). *Balance general de los POT de primera generación*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, New York University y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (DNP-NYU-RIMISP). (2017). *Manual POT Componente General*. Bogotá.
- Unión Temporal Econometría, Quantil, Fundación Vita. (2017). *Informe de línea base de la evaluación del Programa POT Modernos y documentación de bases de datos*. Bogotá.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 25

# Sistema de ciudades: asegurando una urbanización incluyente y productiva

## Resumen ejecutivo

Colombia es un país altamente urbanizado. Proyecciones realizadas por la Misión Sistema de Ciudades indican que para el año 2050 la población que vivirá en centros urbanos alcanzará los 52,6 millones de habitantes, equivalente al 86 % del total.

Con todo, a 2009 había importantes retos para mejorar la productividad y competitividad de las ciudades: 1) promover el ordenamiento territorial a escala supramunicipal, 2) mejorar la conectividad entre ciudades, utilizando la multimodalidad, 3) aumentar la calidad de vida de los colombianos, disminuyendo las brechas sociales con políticas públicas diferenciales, 4) alinear los esquemas de financiación e inversión, con las necesidades de las ciudades, y, 5) mejorar la coordinación interjurisdiccional para enfrentar las nuevas dinámicas urbanas que trascienden la escala supramunicipal.

Desde 2010, el Gobierno nacional avanzó en realizar los ajustes normativos encaminados a resolver la problemática citada a través de las leyes 1450 y 1454 de 2011 y la expedición del Documento CONPES 3819 de 2014 Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Así mismo, desarrolló: 1) el Plan Maestro de Transporte Intermodal 2015-2035, 2) los lineamientos para el ordenamiento del suelo rural, 3) la ampliación de las coberturas estadísticas a escala nacional, con base en las aglomeraciones urbanas, 4) el Plan Director de Agua, 5) las agendas departamentales de competitividad, 6) la puesta en marcha del Observatorio del Sistema de Ciudades, y, 7) la formulación de Contratos Plan.

Para continuar con el fortalecimiento del Sistema de Ciudades, se recomienda al próximo Gobierno consolidar: 1) la Misión de Crecimiento Verde, 2) la política de ciudades inteligentes, 3) el desarrollo de edificaciones sostenibles, y 4) las tecnologías 4.0 o nueva revolución industrial. Así

mismo, debe enfatizarse la diferenciación de políticas según las problemáticas regionales en los ámbitos económico, demográfico y ambiental, y garantizar el fortalecimiento del Observatorio del Sistema de Ciudades.

**Palabras clave:** Sistema de Ciudades, ordenamiento territorial, planeación supramunicipal.

## 1 Introducción

Las ciudades son el motor del crecimiento económico del país; albergan a cerca del 80 % de la población y tres cuartas partes del producto interno bruto se origina en las aglomeraciones urbanas. Por ello, es crucial para el desarrollo y el bienestar de las personas, propender por un mejor funcionamiento del sistema urbano que lleve a aumentos de la productividad, en beneficio del ingreso de los hogares y la consolidación de un tejido empresarial más competitivo.

En *Sistema de Ciudades: el nuevo paradigma de la urbanización* se recoge el diagnóstico de las aglomeraciones urbanas, y los avances en el diseño y ejecución de las políticas en torno a dicho sistema logrados hasta la fecha. El documento se organiza en 4 secciones de las cuales la primera es esta introducción, seguida del diagnóstico acerca del rol del sistema de ciudades en el entorno nacional y sus problemáticas hacia inicios de la década de 2010; diagnóstico que dio origen a la política del Sistema de Ciudades. En una tercera sección, se presentan los avances principales de la política durante el período 2010-2018. Se finaliza con una sección con los retos que implican los nuevos paradigmas del desarrollo y su incorporación en el discurso de la política urbana, así como el seguimiento del estado del sistema de urbano a través del Observatorio del Sistema de Ciudades.

## 2 Diagnóstico

Colombia es un país altamente urbanizado. Mientras que en 1951 su población urbana representaba el 39 % de la población total<sup>628</sup>, en 2010 alcanzó el 76 %. En el periodo comprendido entre 1951 y 2010 pasó de tener 6 ciudades con más de 100.000 habitantes a 41, y 4 con más de un millón (tabla 1). Proyecciones realizadas por la Misión Sistema de Ciudades del DNP indican que para el año 2050 la población que vivirá en centros urbanos alcanzará los 52,6 millones de habitantes, equivalente al 86 % de la población total proyectada (Pachón, A. en DNP, 2012). Además, se estima que el país tendrá 69 ciudades con más de 100.000 habitantes y 7 con más de un millón.

<sup>628</sup> Población urbana entendida como aquella que vive en las cabeceras municipales de todo el territorio nacional; no incluye los centros poblados del área rural.



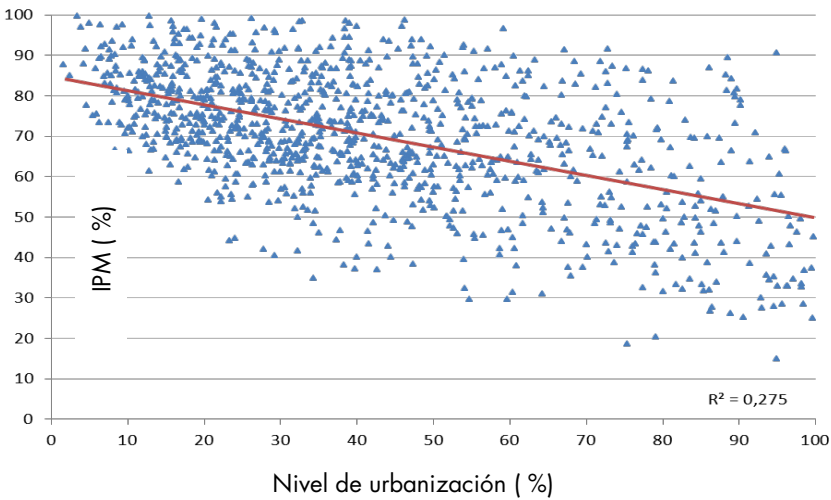
Tabla 44. Evolución y proyecciones del proceso de urbanización en Colombia

Rangos	1951	1973	2010	2035*	2050*
Población rural (millones)	7	9,3	10,8	9,5	8,5
Población urbana (millones)	4,5	13,5	34,7	48	52,6
Nivel de urbanización ( %)	39 %	59 %	76 %	83 %	86 %
Número de ciudades con más de 100.000 habitantes	6	18	41	64	69
Número de ciudades con más de 1 millón de habitantes	0	2	4	5	7

Fuente: Datos 1951-2010: DANE. Proyecciones 2035-2050: Pachón (2012).

Así las cosas, se evidencia una profundización del fenómeno de la urbanización. La urbanización en Colombia ha venido acompañada de diversos efectos, dentro de los cuales se resalta que cuando aumentan las tasas de urbanización se reducen las tasas de pobreza (figura 1); también se encuentra evidencia que las zonas con mayores ingresos en el país son las que presentan mayores tasas de urbanización (figura 2). Los resultados mencionados están alineados con los existen en la literatura (Banco Mundial, 2009).

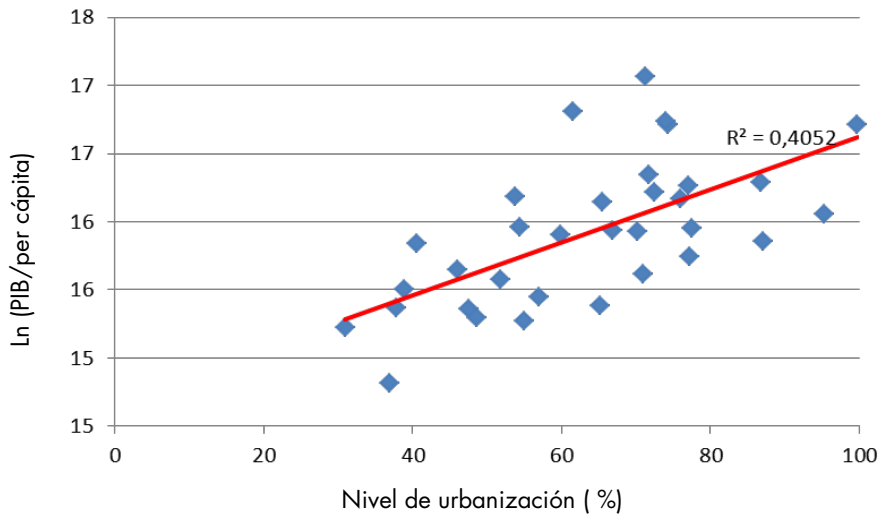
Figura 79. Nivel de urbanización vs. Índice Pobreza Multidimensional



Fuente: DANE, Censo General de 2005. Cálculos: DNP - Dirección de Desarrollo Urbano.

A pesar de que los indicadores mostrados son positivos, Colombia no ha aprovechado totalmente los beneficios de la urbanización y persisten retos para aumentar la productividad de las ciudades y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. El principal de ellos es entender que las externalidades de la urbanización trascienden los límites políticos administrativos y, como tales deben afrontarse; de ahí la importancia de que los municipios se piensen como un sistema para generar eficiencias en el territorio y no como islas dentro del país.

Figura 80. Nivel de urbanización vs. PIB per cápita (departamental)



Fuente: DANE, Censo General de 2005. Cálculos: DNP - Dirección de Desarrollo Urbano.

La planeación y la gestión del territorio a escala supramunicipal no se ha considerado en el ordenamiento territorial municipal. No hay iniciativas que analicen las necesidades de infraestructura con un enfoque sistémico, ni una política de ordenamiento ambiental que promueva la sostenibilidad del sistema urbano e integre la planificación ambiental, territorial y sectorial. Prueba de ello es que cerca del 80 % de la población está localizada en cuencas con déficit natural de agua, como se puede apreciar en la figura 3. Así mismo, la política de ordenamiento ambiental no contempla estrategias para lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.

Uno de los principales problemas en la relación campo-ciudad es que mientras la mayor parte de la población vive en las principales aglomeraciones urbanas, el crecimiento del área sembrada tiende a ser mayor en los municipios más apartados de ellas (figura 4). Esa situación eleva los costos de los productos agrícolas y, en consecuencia, produce ineficiencias en la economía dados los altos costos de transporte.

Por otra parte, en materia de conectividad del sistema urbano, se observa rezago en la infraestructura vial nacional que, además, tiende a saturarse debido a la escasa utilización de otros modos de transporte diferentes al terrestre (Figura 5). Ello, sumado a la congestión en los accesos y dentro de las ciudades, limita su competitividad y productividad. Tal situación se evidencia en el promedio de la duración de viaje terrestre entre un municipio y el nodo más cercano (1 hora con 50 minutos) y el tiempo que toma atravesar ciudades como Bogotá (2 horas) y Medellín (hora y media). Parte de la problemática descrita se origina en la planeación y articulación insuficiente entre los entes territoriales que conforman las aglomeraciones.

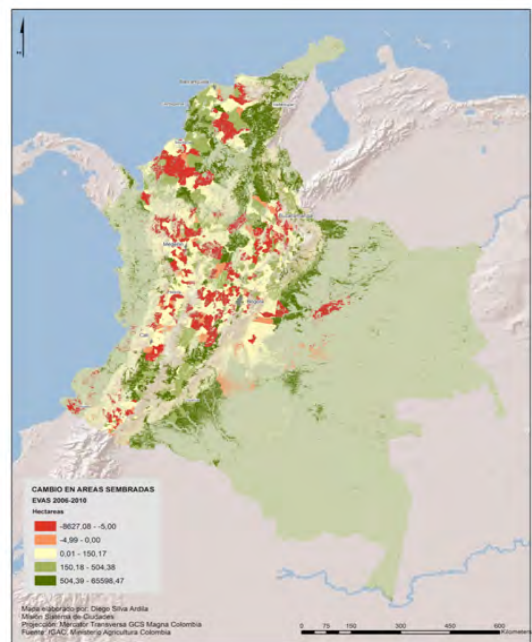
Este conjunto de problemas genera impactos significativos que se manifiestan en el gasto de los hogares en materia de transporte. El grueso de los consumos del hogar se destina a alimentos (28,7 %) vivienda (26,1 %) y transporte (9,2 %). El último rubro equivale al gasto agregado en servicios de educación, salud y servicios públicos domiciliarios (figura 6).

Figura 3. Índice de aridez en regiones de Colombia



Fuente: Ideam (2010). Carlos Costa para Misión Sistema de Ciudades.

Figura 4. Cambios en áreas sembradas EVAS 2006-2010



Fuente: Arturo García para Misión Sistema de Ciudades (2012).

Figura 5. Escenarios flujo terrestre años 2011, 2020 y 2035

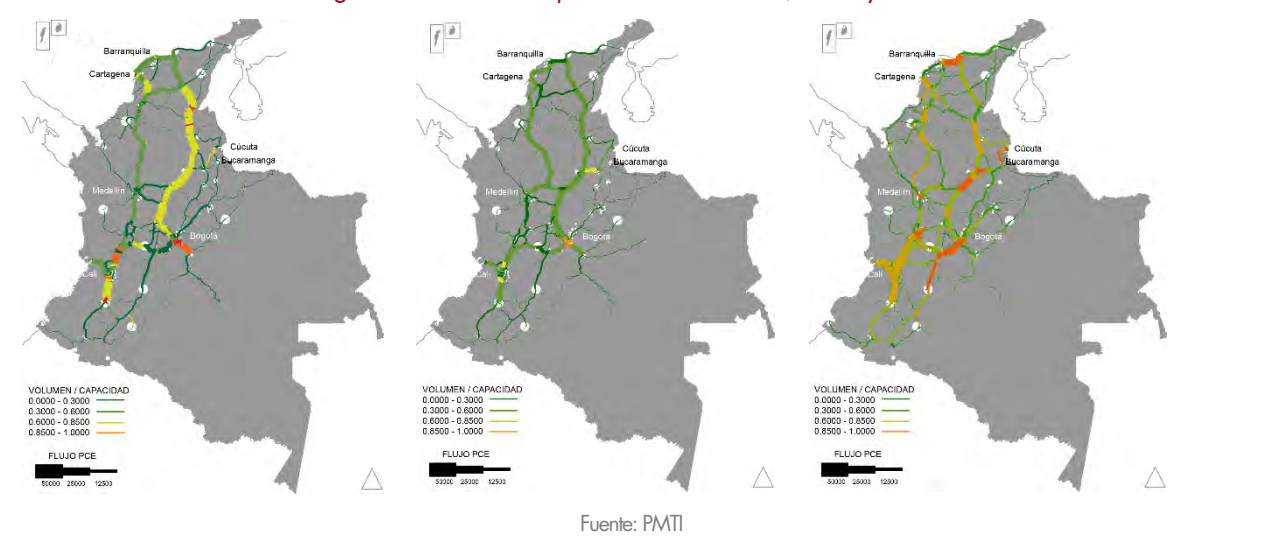
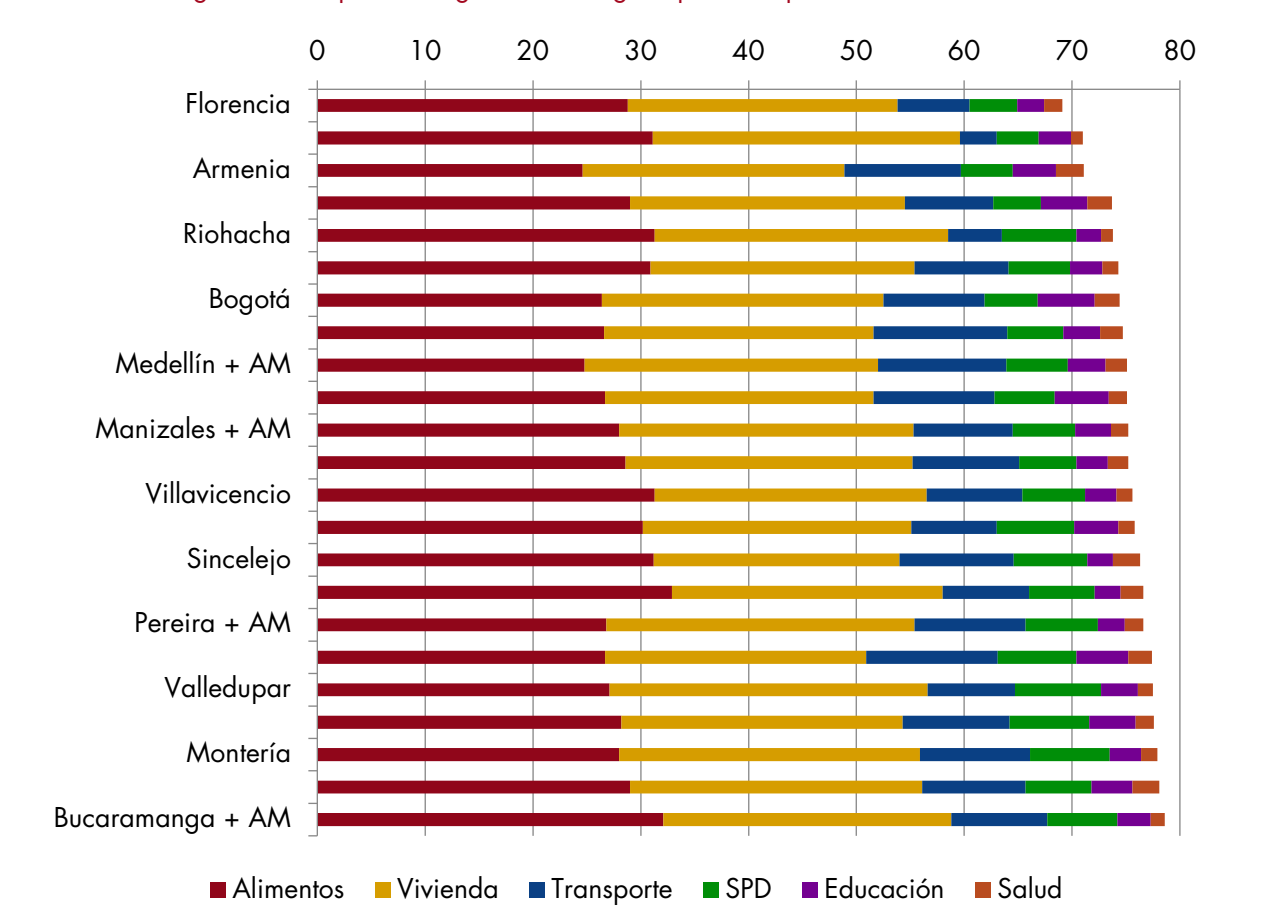


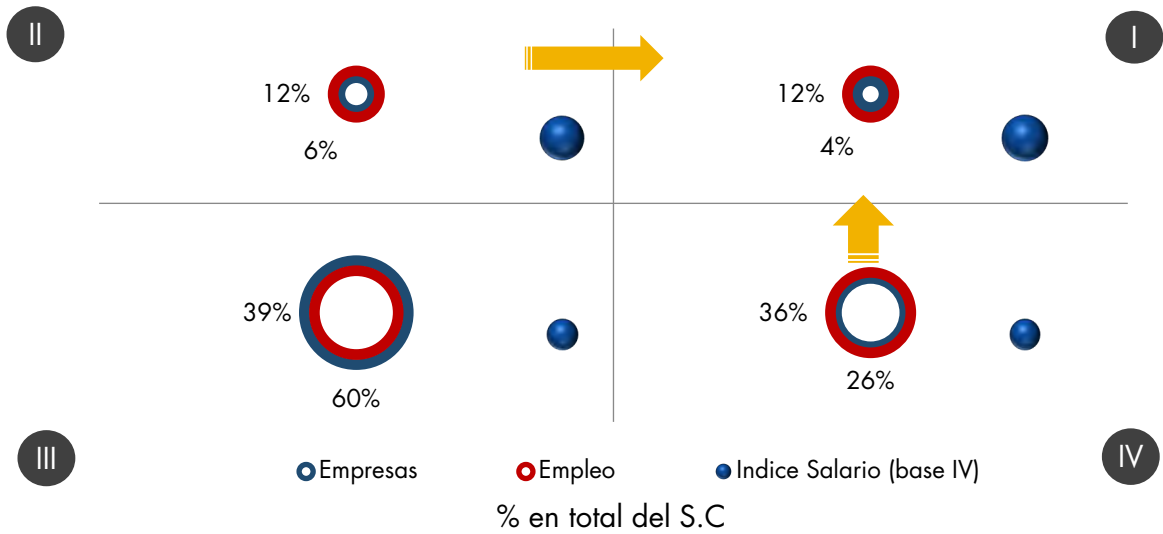
Figura 6. Participación del gasto de los hogares por sector para el Sistema de Ciudades



Fuente: Manuel Ramírez para Misión Sistema de Ciudades (2012).

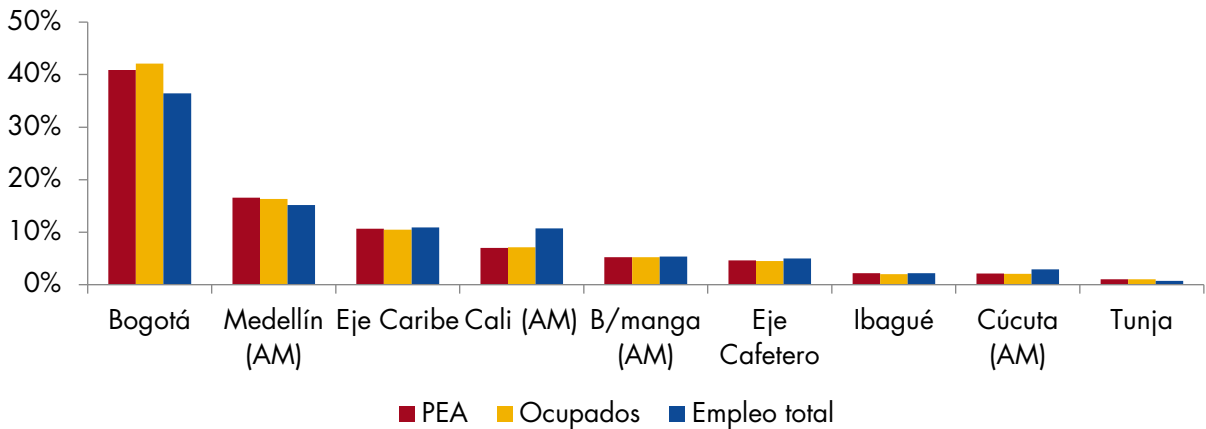
En cuanto a la productividad económica del sistema urbano, el 60 % de las empresas se encuentran en sectores de baja productividad y escasa *clusterización* (cuadrante III, figura 7); por lo tanto, tienen reducida capacidad para generar mayores valores agregados en las cadenas productivas. A su vez, solo el 4 % de las empresas están en una posición competitiva destacable (cuadrante I, figura 7), en tanto que el trabajo calificado se concentra en 4 regiones, principalmente, en las grandes aglomeraciones (Figura 8).

Figura 7. Análisis de clústeres en Colombia\*



\* Para la elaboración y caracterización del mapa de clústeres del Sistema de Ciudades se partió de la clasificación de las industrias presentes en cada aglomeración urbana de acuerdo con la concentración espacial del empleo formal de cada industria en dicho territorio —factor de concentración del empleo (FCE)—, y a su productividad relativa aproximada por los salarios promedio en comparación con los salarios de la región.  
Fuente: Fedesarrollo y Jaime Tenjo para Misión Sistema de Ciudades (2012).

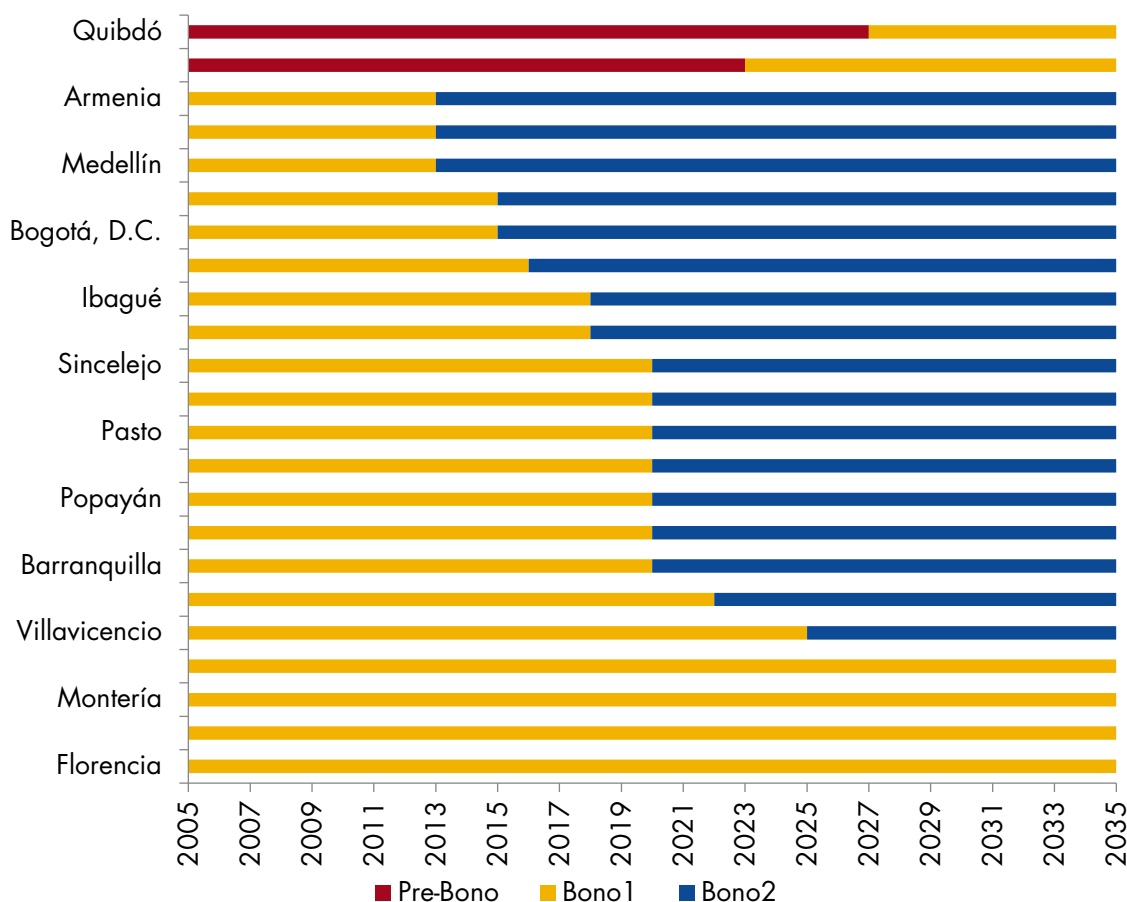
Figura 8. Distribución de trabajadores calificados



\* Para la elaboración y caracterización del mapa de clústeres del Sistema de Ciudades se partió de la clasificación de las industrias presentes en cada aglomeración urbana de acuerdo con la concentración espacial del empleo formal de cada industria en dicho territorio —factor de concentración del empleo (FCE)—, y a su productividad relativa aproximada por los salarios promedio en comparación con los salarios de la región.  
Fuente: Fedesarrollo y Jaime Tenjo para Misión Sistema de Ciudades (2012).

Se encontró que el fenómeno de la urbanización es diferencial en el país. En otras palabras, las ciudades más grandes, con altas tasas de urbanización, han avanzado más en su proceso de transición demográfica y están en proceso de terminar su bono demográfico<sup>629</sup>, por lo que su población dependiente, en particular la adulta mayor, crece más rápidamente que la población en edad laboral (figura 9). Esto no había sido considerado del todo en la formulación de políticas públicas, a pesar de su alto impacto en lo relacionado con la provisión de bienes públicos y servicios sociales.

Figura 9. Bono demográfico diferencial según ciudades

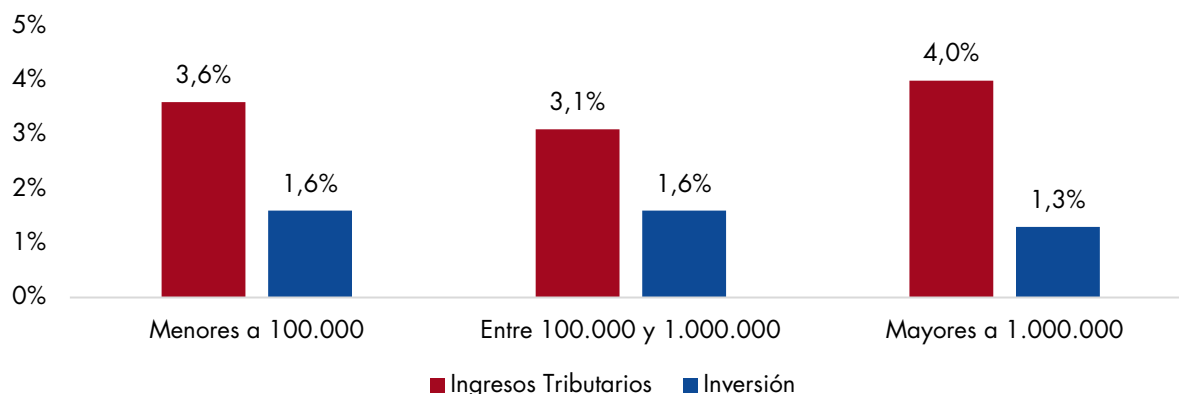


Fuente: Cepal para Misión Sistema de Ciudades (2013).

En términos de inversión, otra problemática identificada la forman los esquemas de inversión y financiación sin alineación con las necesidades de las ciudades, fenómeno que se refuerza por la debilidad institucional para enfrentar las nuevas dinámicas urbanas. En el periodo 2000-2010 se observó que, según el rango poblacional, los ingresos tributarios de los municipios crecieron entre el 3,1 % y el 4,0 % anual, mientras las inversiones crecieron sólo entre el 1,3 % y el 1,6 % (figura 10). En el mismo sentido se evidenció una fuerte dependencia de los municipios más pequeños a las transferencias del Gobierno central (figura 11).

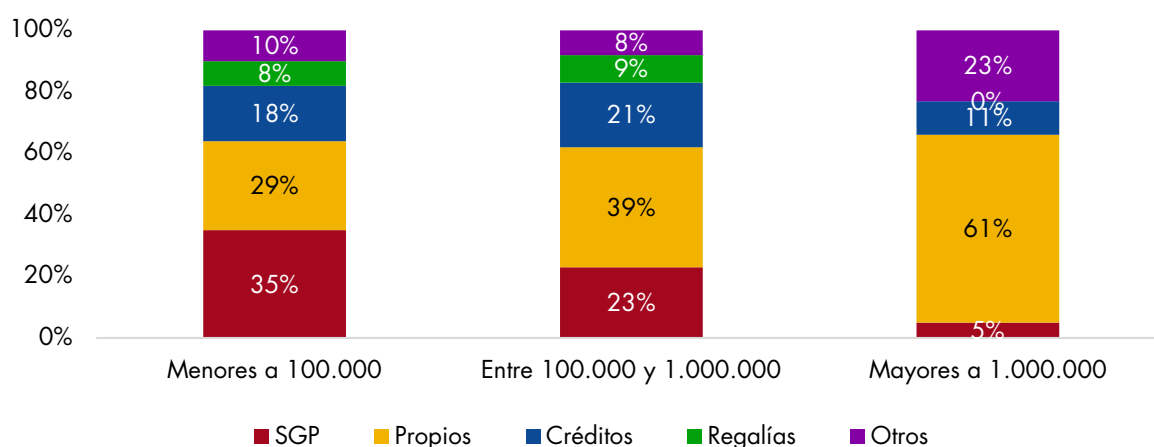
<sup>629</sup> Período de la transición en el que la fuerza de trabajo crece más rápidamente que la población dependiente, no solo por una reducción de la fecundidad sino también por la creciente participación laboral de las mujeres. Este período libera recursos que pueden utilizarse para incrementar el bienestar de las familias o invertir en el desarrollo de capacidades y capital físico.

Figura 10. Crecimiento anual de los ingresos tributarios en el Sistema de Ciudades, 2000-2010.



Fuente: Misión Sistema de Ciudades (2013).

Figura 11. Financiación de infraestructura, según fuente de recursos, por tamaño de ciudades.



Fuente: Misión Sistema de Ciudades (2013).

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Con base en el diagnóstico señalado, el Gobierno nacional adelantó ajustes normativos con la expedición de las Leyes 1450 y 1454 de 2014. Esta última le dio la competencia a la Nación de establecer los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; en atención a dicho mandato normativo se aprobó el Documento CONPES 3819 de 2014, el cual tuvo por objeto fortalecer el Sistema de Ciudades como motor de crecimiento del país, promoviendo la competitividad regional y nacional, el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y la sostenibilidad ambiental, en un contexto de equidad y posconflicto.

El documento CONPES mencionado contiene una caracterización del Sistema de Ciudades colombiano, para la que se utilizaron varios criterios relacionados principalmente con el tamaño de la población, las relaciones funcionales entre los municipios medidas a través de la conmutación laboral y la importancia administrativa y subregional. Producto de esos análisis, se definieron 18 ciudades funcionales y 38 ciudades



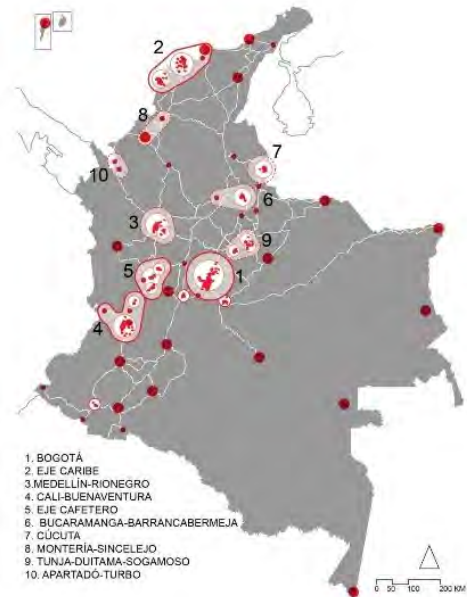
uninodales (figura 12). Al mismo tiempo se adelantó un ejercicio prospectivo que permite vislumbrar las nuevas formas de organización que se irán conformando a partir del actual Sistema de Ciudades, con base en las dinámicas demográficas y las tendencias de expansión urbana entre ciudades, en el que se identifican nuevas formas de organización del Sistema sobre la base de ejes, corredores o subsistemas urbano-regionales (figura 13).

Figura 12. Aglomeraciones urbanas y ciudades uninodales



Fuente: Documento CONPES 3819. DNP (2014).

Figura 13. Ejes y subregiones urbanas



Fuente: Documento CONPES 3819. DNP (2014).

Con base en la caracterización realizada y el plan de acción definido en el Documento CONPES se ha logrado avanzar con los distintos sectores en varios de los temas que se describen a continuación en los siguientes numerales.

### 3.1 Visión sostenible y crecimiento verde

Con el fin de reconocer y planear en función del ordenamiento del territorio, el Gobierno nacional adelantó acciones en dos frentes: 1) el fortalecimiento de información fundamental para la planeación y la gestión del territorio, y 2) el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales, como estrategia integral de desarrollo territorial sostenible.

En relación con el fortalecimiento de la información, se aprobó el Documento CONPES 3859 de 2014, cuyo objeto es implementar un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, e integrado con otros sistemas de información; que mejore las garantías del derecho de propiedad, contribuya al fortalecimiento fiscal, y refuerce tanto la planeación estratégica como el ordenamiento territorial. También se presentó un proyecto de ley para la regulación del Sistema Nacional Catastral Multipropósito; en la misma línea se amplió la cobertura de la información estadística nacional mediante la adición de 214 municipios a las estadísticas de licencias de construcción y de cuatro ciudades al Censo de Edificaciones.

En relación con el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales el Gobierno nacional elaboró la guía de cambio climático para la movilidad urbana, definió los lineamientos para el ordenamiento territorial rural agropecuario como una estrategia de uso y de ocupación del territorio, y avanzó en la elaboración de insumos para los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales de 11 ciudades.

De otra parte, en el sector de agua potable y saneamiento básico, las acciones se orientaron a migrar a un modelo de economía circular<sup>630</sup> con el fin de apalancar el crecimiento económico y procurar la sostenibilidad de los recursos naturales. En tal sentido, se estructuró el Plan Director de Agua Potable y Saneamiento Básico para el Sistema de Ciudades que busca potencializar el uso eficiente del agua. Como complemento se aprobó el Documento CONPES 3874 de 2016, el cual desarrolla la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos como estrategia nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario, que no solo contribuye a la economía circular de los recursos, sino que aporta a las estrategias de adaptación y mitigación al cambio climático.

### 3.2 Conectividad física y digital

Decidido a mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo y optimizar el abastecimiento de las ciudades, el Gobierno nacional trabajó en los siguientes frentes. Sobre la conectividad física y la logística se formuló el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) 2015-2035 como instrumento de planeación de mediano y largo plazo que le otorgará al país mayor claridad y articulación frente al desarrollo del servicio de transporte, la logística y la infraestructura en los diferentes modos. De ese modo se configura una red de corredores intermodales con especificaciones modernas, que conecten las grandes ciudades, los puertos, los aeropuertos y los pasos de frontera, a fin de reducir los costos de transporte, consolidar la conectividad para el intercambio de mercancías y mejorar la eficiencia del sistema.

Se elaboró el estudio para determinar las alternativas en el mejoramiento de la accesibilidad urbana en los subsistemas urbanos que presenten dificultades, se prepararon modelos de convenio tipo para el desarrollo

<sup>630</sup> La economía circular incluye ciclos de reparación y regeneración con lo que pretende conseguir que los productos, componentes y recursos en general, mantengan su utilidad y valor en todo momento. En el sector de agua potable y saneamiento básico, apunta a una gestión eficiente del recurso, evitando al máximo el vertido a los cuerpos hídricos, propendiendo, a su vez, por la reutilización del recurso.

de acuerdos de infraestructura urbana entre el Gobierno nacional y los municipios que viabilicen las intervenciones, así como un manual de diseño de accesos urbanos que permitan en el largo plazo mantener condiciones de operación aceptables.

De acuerdo con la experiencia internacional, las medidas para optimizar los accesos urbanos requieren intervenciones en infraestructura acompañadas de acciones adicionales al aumento de capacidad vial; como sobre la administración de la demanda. Por lo anterior, el Ministerio de Transporte impulsó en las ciudades de Cali, Buenaventura, Medellín y Barranquilla la utilización de horarios no convencionales para el transporte de carga, cuyo resultado fue una optimización del costo de operación logística de alrededor del 18 %.

También en materia de logística, se propusieron medidas para potenciar los corredores logísticos nacionales, buscando que Colombia alcance mejores estándares para apoyar el crecimiento de su economía, competir en el ámbito internacional y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

De igual manera, se estructuró el Sistema Integrado de Transporte Regional (SITR) de Boyacá para el corredor vial Tunja - Duitama - Sogamoso y su área de influencia, con el propósito de definir soluciones articuladas de transporte interurbano con estrategias de movilidad locales y potenciar el desarrollo productivo sostenible a través de la integración regional.

Con respecto a la conectividad digital, se aumentó el acceso a servicios de conectividad en 54.048 viviendas de interés prioritario y 278.908 hogares de los estratos 1 y 2, alcanzando el 96,7 % con respecto a la meta establecida y se avanzó en la formulación del documento CONPES sobre ciudades inteligentes; estos avances posibilitan mayor acceso al conocimiento por parte de la población que, a su vez, redundan en las expectativas de reducción en la pobreza y el aumento de la productividad de la mano de obra.

### 3.3 Productividad

Con el propósito de fortalecer los factores locales y adecuar las políticas nacionales que promuevan la productividad, el Gobierno avanzó en la construcción de las Agendas Integradas Departamentales de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación para 7 departamentos: Arauca, Atlántico, Cauca, Cesar, Norte de Santander, Risaralda y Sucre, orientadas a disminuir las brechas de productividad de manera territorializada. Así mismo, materializó la intervención de clústeres en sectores identificados por iNNpulsa Colombia y apoyó la implementación de los planes de acción de 6 de ellos, como parte de la estrategia de formación para el trabajo focalizada en sectores claves de la producción.

### 3.4 Calidad de vida y equidad

Para mejorar la calidad de vida, mediante el acceso a infraestructura urbana y la generación de oportunidades sociales de los hogares vulnerables, el Gobierno nacional expidió el Decreto 528 de 2016, por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Acompañamiento Social e Infraestructura Social del Programa de Vivienda Gratuita (SNAIS). Así mismo, definió una estrategia para alcanzar una mayor integralidad en la generación de suelo y vivienda social, y la provisión de infraestructuras y equipamientos sociales en los proyectos de vivienda del Gobierno nacional.

Como complemento de lo anterior, se impulsó la habilitación de espacios públicos, mediante el diseño de un modelo de APP a partir de un piloto para el reordenamiento urbanístico y paisajístico de algunos sectores de la ronda urbana del río Guadalajara del municipio de Buga (Valle del Cauca).

### 3.5 Financiación adecuada y eficiente

Para optimizar el uso de instrumentos financieros y generar recursos propios, el Gobierno nacional adelantó reformas en el espacio tributario municipal con el propósito de mejorar la capacidad fiscal del Sistema de Ciudades, mediante la implementación de cambios normativos contenidos en la Ley 1819 de 2016 sobre el Impuesto de Industria y Comercio —base gravable, reglas de territorialidad, definición de actividad de servicios, facturación—; definió el procedimiento para la modificación del sistema de facturación de los impuestos territoriales; y apoyó en la revisión de los estatutos tributarios de Popayán, Valledupar, Buenaventura, Soacha, Pasto y Cúcuta.

### 3.6 Coordinación y gobernanza

Con el fin de coordinar la actuación en el territorio y promover esquemas asociativos, el Gobierno nacional desarrolló las siguientes acciones:

Creó el Contrato Plan como un instrumento para la planeación y la promoción del desarrollo regional (leyes 1450 y 1454 de 2011), el cual fue fortalecido con la definición de lineamientos para focalizar inversiones en las dimensiones geográfica, temática y sectorial, y programática (Documento CONPES 3822 de 2014); y con la creación del Fondo Regional para los Contratos Plan (Ley 1753 de 2015).

A la fecha, se han canalizado recursos por \$ 14,3 billones, que benefician a habitantes de los departamentos de Santander, Boyacá, Tolima, Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Arauca y Nariño. El Gobierno nacional extendió los beneficios de esta herramienta a todas las zonas afectadas históricamente por el conflicto armado, con inversiones por un poco más de \$ 10 billones, a través de una segunda generación de Contratos Plan, ahora denominada *Contratos Plan para la Paz*.

Por otra parte, se puso en operación el Observatorio del Sistema de Ciudades junto con los resultados del Índice de Ciudades Modernas, para disponer de un espacio para la generación de conocimiento, a partir del estado actual de las ciudades y aglomeraciones en varias temáticas relevantes, a fin de que sirva de herramienta para la identificación de soluciones a escala supramunicipal.

Así mismo, prestó asistencia técnica a entidades territoriales que forman parte del Sistema de Ciudades, cuyo objetivo apunta a articular y complementar los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial y ambiental, mediante la revisión y el ajuste de sus POT y su articulación con los planes municipales de desarrollo y los PGAR. A escala regional se ha avanzado en algunas propuestas de Planes de Ordenamiento Departamental (POD) y de orden metropolitano (PEMOT), adelantados por el Departamento del Valle del Cauca y el Área Metropolitana de Bucaramanga.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

Para continuar con el fortalecimiento del Sistema de Ciudades se requiere su revisión y actualización, incorporando y adaptando las necesidades estratégicas actuales, además de garantizar el fortalecimiento del Observatorio del Sistema de Ciudades (OSC).

Así, conviene revisar los nuevos paradigmas de desarrollo territorial donde se incluyan: 1) la Misión de Crecimiento Verde, 2) la política de ciudades inteligentes, 3) el desarrollo de edificaciones sostenibles, 4) las tecnologías 4.0 o nueva revolución industrial, a fin de actualizar y adaptar el alcance de la política a las nuevas realidades. Así mismo, se recomienda enfatizar la diferenciación de políticas según las problemáticas regionales en los ámbitos económico, demográfico y ambiental.

La constante dinámica en el territorio implica no solo la revisión y actualización de la conformación del Sistema de Ciudades según las relaciones funcionales entre ciudades, sino también la identificación de nuevos núcleos de importancia subregional.

Es necesario priorizar la creación de capacidades municipales para la incorporación de la visión supramunicipal en los instrumentos de gestión y planificación del suelo, procediendo primero a la formulación de programas de ejecución de los POT que incluyan proyectos dirigidos a materializar la asociatividad en temas claves como la prestación de servicios públicos, la logística, la movilidad y la gestión ambiental. Así mismo, es necesario que el Gobierno nacional avance en la reglamentación del artículo 89 de la Ley 1753 de 2015, el cual establece que el Gobierno nacional definirá los lineamientos generales para la formulación de actuaciones urbanas integrales.

Dada la importancia de la articulación de la información para los procesos de planeación y en la gestión urbana, se requiere garantizar la sostenibilidad del Observatorio del Sistema de Ciudades mediante la implementación de nuevos módulos: *ciudades y territorios sostenibles* —edificaciones sostenibles, vivienda, agua y saneamiento básico— y *buenas prácticas*; así como, mejorar la interacción de la herramienta con el ciudadano para motivar su uso y robustecer su sistema para la generación eficiente de indicadores. Igualmente, conviene promover su vinculación en los marcos de monitoreo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## 5 Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *De ciudades emergentes a ciudades sostenibles. Comprendiendo y proyectando las metrópolis del siglo XXI*. Santiago de Chile: Ediciones ARQ.
- Banco Mundial. (2009). *Sistema de Ciudades: La urbanización, motor del crecimiento y el alivio de la pobreza*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2012). *Sistema de Ciudades. Una aproximación visual al caso colombiano*. Bogotá: Puntoaparte.
- Costa, C. (2012). *El planeamiento ambiental nacional. Misión Sistema de Ciudades*. Bogotá: DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Colombia). (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el Sistema de Ciudades colombiano con visión a largo plazo*. Bogotá: Puntoaparte Bookvertising.
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2014, octubre). *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia* (Documento CONPES 3819). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3/B3micos/3819.pdf>
- García, A. (2012). *El planeamiento de la relación entre el campo y la ciudad. Misión Sistema de Ciudades*. Bogotá: DNP.
- MVCT (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio). (2014). *Colombia: cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Panamericana.
- Pachón, A. (2012). *Proyecciones de población nacional y por ciudades. Misión Sistema de Ciudades*. Bogotá: DNP.
- Ramírez, M. (2012). *Provisión de Bienes Sociales. Misión Sistema de Ciudades*. Bogotá: DNP.
- Roda, P. (2013). *Conectividad regional e impactos de los TLC. Misión Sistema de Ciudades*. Bogotá: DNP.
- World Bank. (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington: World Bank.
- World Bank. (2012). *Colombia Urbanization Review. Amplifying the Gains from the Urban Transition*. Washington: World Bank.
- Yepes, T. (2013). *Inversión en infraestructura y fuentes de financiación. Misión Sistema de Ciudades*. Bogotá: DNP.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 26

## Política exterior y migratoria: abriéndose al mundo

### Resumen ejecutivo

En términos generales, a 2009 el país presentaba importantes problemáticas en materia de política exterior y migratoria. En lo referente a la agenda internacional, el país mantenía una visión unipolar, aislándose de sus socios tradicionales y de la región, y creando una fuerte dependencia económica y política frente a los Estados Unidos. En materia migratoria, el país no contaba con medidas integrales para la atención de los colombianos en el exterior, así como de los connacionales que retornaban. En cuanto a las fronteras, en estas persistían importantes rezagos con respecto al resto del país. Por último, en cooperación internacional, el país se caracterizaba por ser principalmente receptor de ayuda oficial al desarrollo (AOD), centrada, particularmente, en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

Durante el periodo 2010-2018, el Gobierno nacional implementó un nuevo enfoque en política exterior, que buscaba diversificar sus socios y aliados, sin descuidar la relación construida con los Estados Unidos, y restablecer las relaciones con los países vecinos. Esta apertura al mundo permitió pluralizar la agenda internacional del país, llegar a mayores acuerdos migratorios, mejorar la situación en las fronteras y ampliar la cooperación internacional en materia temática, de recursos y de modalidades. Gracias a ello, se pasó de ser solo un país receptor de AOD a uno oferente de cooperación en la modalidad cooperación sur-sur.

Estos avances permiten delinear una hoja de ruta para el siguiente gobierno (2018-2022) que esté orientada a incrementar el posicionamiento de Colombia como actor estratégico regional y mundial. Para ello, la política exterior deberá buscar impactar positivamente las condiciones migratorias, tanto de colombianos que retornan al país como de extranjeros altamente cualificados que quieran residir en él; y desarrollar las fronteras y la cooperación internacional. Todo esto, en



últimas, apoyará la mejora de la productividad de los sectores público y privado, y contribuirá al desarrollo sostenible.

**Palabras clave:** política exterior, política migratoria, política de fronteras, cooperación internacional.

## 1 Introducción

Los logros y retos de la política exterior colombiana pueden ser entendidos por medio de cuatro ejes: 1) la agenda internacional, 2) la política migratoria, 3) la política en fronteras (soberanía e integración regional) y 4) la cooperación internacional.

La agenda internacional comprende los temas que el país desea posicionar en escenarios internacionales, así como el relacionamiento en espacios multilaterales y regionales. La política migratoria concierne lo relacionado con la movilidad humana, la atención a connacionales en el exterior y que retornan al país, y de extranjeros en Colombia. La política de frontera comprende la salvaguardia de la soberanía nacional y la integración con los países vecinos. Por último, la cooperación internacional se refiere a los recursos que recibe el país como ayuda oficial al desarrollo (AOD)<sup>631</sup>, la cooperación que ofrece el país como cooperación sur-sur<sup>632</sup> y la cooperación triangular<sup>633</sup>.

Los logros del Gobierno en estos cuatro ejes son notables. Anteriormente, el país tenía una política exterior bajo el principio de *respice polum* —mirar al norte o unipolar—, en el que el polo era los Estados Unidos, y tenía como eje de política interna la *securitización* (Adler & Barnett, 1998) de la agenda política, lo cual cambió hacia una visión multipolar (*respice omnia*) y de diversificación de socios estratégicos y fortalecimiento de los lazos y relaciones con los países pares de la región. Por otra parte, la agenda internacional del país, anteriormente concentrada en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, también se ha diversificado con temas como el buen gobierno, el medio ambiente y el desarrollo.

El crecimiento sostenido de la economía colombiana llevó al país a ser considerado de renta media alta desde el 2012. Esto, aunado con la mayor percepción de seguridad y estabilidad relacionada con el proceso de paz, ha hecho que Colombia afiance su posicionamiento a escala internacional, sea considerado un actor estratégico en la región, lleve su propia agenda a escenarios multilaterales y regionales, y diversifique sus socios.

<sup>631</sup> La ayuda oficial al desarrollo (AOD) se define como los flujos dirigidos a países que figuran en la lista de receptores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Su principal objetivo es promover el desarrollo y bienestar económicos de los países en desarrollo y es de carácter concesional. La AOD puede ser multilateral o bilateral (OECD, 2008 y AECID 2016).

<sup>632</sup> La cooperación sur-sur es un marco amplio de colaboración (intercambio de recursos, tecnología y conocimiento) entre países en desarrollo, que se basa en el concepto de solidaridad y que rompe con la dicotomía tradicional entre donantes y beneficiarios (FAO, 2018).

<sup>633</sup> La cooperación triangular representa una modalidad que consiste en la asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, otorgante de cooperación horizontal (o sur-sur) para concurrir conjuntamente en acciones a favor de una tercera nación en desarrollo (beneficiario) (CIDEAL, 2011).

Este documento muestra el importante giro de la política exterior del país que adelantó el gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Inicialmente se presenta un diagnóstico de la política exterior al 2009; luego, los logros más importantes alcanzados en el periodo 2010-2018, y finalmente, los retos que enfrentará el próximo gobierno y la hoja de ruta propuesta.

## 2 Diagnóstico

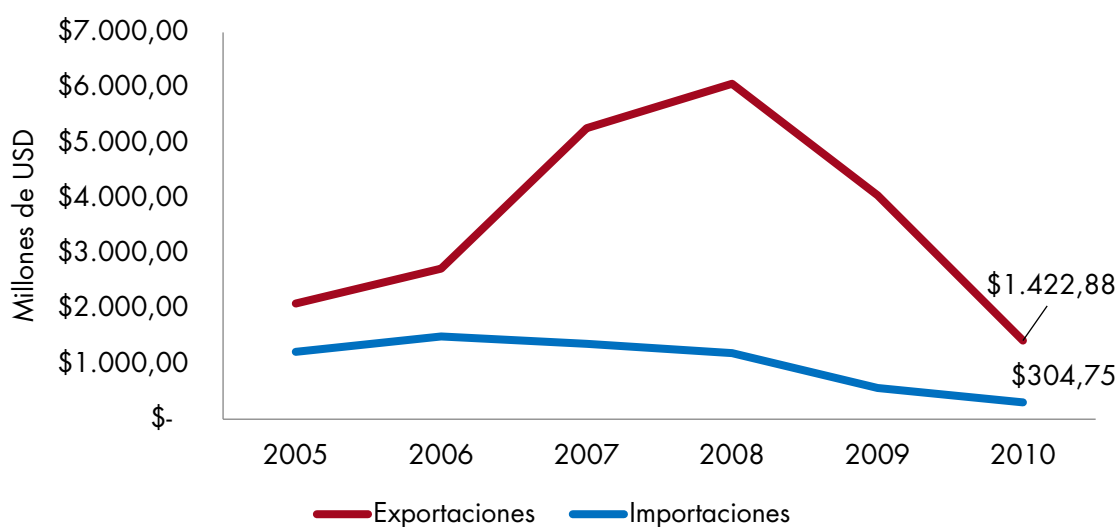
### 2.1 Agenda internacional

Hasta el 2010, Colombia contaba con una agenda de política exterior unipolar, centrada en Estados Unidos, alineada con la doctrina de “seguridad preventiva” del gobierno estadounidense. Así, se dio gran importancia a la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y a la colaboración militar en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas, bajo el enfoque de la *securitización* (Adler & Barnett, 1998).

Esto se materializó por medio de programas de cooperación como el Plan Colombia (1998-2002) y el Plan Patriota (2002-2010), que generaron efectos negativos en las relaciones de Colombia con los países vecinos, lo que dificultó las dinámicas de cooperación y aisló a Colombia en el ámbito subregional y regional (Pastrana & Verda, 2016). La percepción negativa de los combates frontales en Colombia y creciente presencia de EE.UU. en la subregión andina llevó a los presidentes de Venezuela, Ecuador y Bolivia a identificar el Plan Colombia como una amenaza, y a Brasil, a protegerse en la zona fronteriza.

El deterioro de las relaciones con los países vecinos trajo consecuencias, como el llamado a consultas del representante del gobierno del Ecuador en el 2010, la salida de Venezuela del Sistema Andino de Integración y el rompimiento de relaciones oficiales con ese país en el 2010. Este último hecho tuvo efectos negativos en materia económica, principalmente en los departamentos fronterizos, y en la disminución de las exportaciones desde 2008. La Figura 1 muestra cómo para el 2010 estas habían disminuido en 71,4 %.

Figura 1. Exportaciones e importaciones entre Colombia y Venezuela



Fuente: DANE (2017).

## 2.2 Política migratoria

Colombia ha sido principalmente un país expulsor de migrantes, situación que ha marcado la orientación de su política migratoria. La dinámica migratoria en Colombia registra tres olas: la primera, en la década de 1960, principalmente hacia los Estados Unidos; la segunda, en la década de 1980, hacia Venezuela; y la tercera, en la década de 1990, hacia España. Entre las principales razones para la migración estaban la búsqueda de oportunidades laborales, la reunificación familiar y factores de violencia.

La atención que se brindaba a los colombianos en el exterior se limitaba a los servicios consulares; sin embargo, el creciente número de colombianos residiendo fuera del país incrementó las demandas en diversos temas. Ante este panorama, desde el 2002 se hicieron esfuerzos para mejorar la atención de los colombianos residentes en el exterior, aunque muchos de estos no se consolidaron<sup>634</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 resaltó la importancia de la política migratoria como elemento determinante del desarrollo, y planteó la formulación de una *política integral migratoria*<sup>635</sup>. Sin embargo, iniciativas como la caracterización de los colombianos en el exterior, la canalización productiva de las remesas y los acuerdos en materia de migración laboral no pudieron consolidarse. Solo en el 2009 se logró la formulación de una Política Integral Migratoria (CONPES 3603 en el 2009), que evidenció las siguientes problemáticas:

- Afectación de los derechos de los migrantes.
- Migración irregular.
- Condiciones de trabajo desfavorables.
- Menor competitividad nacional, en especial por la pérdida de capital humano.
- Percepción inadecuada del país en el exterior.
- Percepción negativa de los emigrantes e inmigrantes frente a la atención del Estado.

Frente a la atención a los colombianos que retornan al país, no había lineamientos claros en los planes de desarrollo antes mencionados.

Adicionalmente, los colombianos presentaban fuertes restricciones de movilidad. En el 2010, Colombia tenía acceso sin requerimiento de visa de turismo a 25 países y un territorio no estatal; así, ocupaba la posición 74 en la lista de pasaportes seguros elaborada por Henley & Partners.

En cuanto a los instrumentos normativos, hubo avances importantes, principalmente mediante la creación de la Comisión Intersectorial de Migración, que reconocía el fenómeno migratorio como transversal a varios sectores<sup>636</sup>. Adicionalmente, se creó el Programa Colombia Nos Une, mediante el cual se esperaba fortalecer los vínculos con la población colombiana en el exterior.

<sup>634</sup> Las acciones que se proponían en el PND 2002-2006 eran:

Identificación de los diferentes grupos de colombianos en el exterior y caracterización de las esferas de su actividad y sus necesidades.  
Fortalecimiento de las relaciones con asociaciones de colombianos en el exterior.

Búsqueda de acuerdos de migración laboral y seguridad social.

<sup>635</sup> La política integral migratoria debía guiarse por las siguientes estrategias:

Implementación del Plan Comunidad en el exterior.

Consolidación del Portal RedEs Colombia.

Desarrollo de convenios de protección social, participación política a escala local y de regulación de flujos laborales.

Canalización productiva de las remesas hacia vivienda, proyectos productivos y educación.

<sup>636</sup> Hacen parte de la Comisión el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Nacional de Planeación, Migración Colombia, el DANE y el ICETEX.

## 2.3 Política de fronteras

Colombia cuenta con fronteras marítimas con siete países<sup>637</sup> y terrestres con cinco (6.342 km), en 13 departamentos y 77 municipios. De estas, la más extensa es la frontera con Venezuela (2.219 km), seguida por la frontera con Brasil (1.645 km), Perú (1.626 km), Ecuador (586 km) y Panamá (266 km). Estas fronteras se han caracterizado por ser porosas; es decir, presentan amplios espacios territoriales sin un total control de los flujos migratorios, debido a la geografía (por ejemplo, en el caso de Perú y Brasil, se trata de zonas selváticas) y a la débil presencia institucional en estas zonas. La porosidad en las fronteras permite que surjan delitos de carácter transnacional y el asentamiento de grupos armados ilegales. Así, los objetivos de la política de fronteras son la reafirmación de la soberanía nacional y la integración con los países fronterizos, pasando por el desarrollo socioeconómico de las zonas fronterizas.

Las zonas fronterizas que presentan mayores flujos migratorios y comerciales son las de Venezuela y Ecuador, por lo que ha sido allí donde históricamente se habían concentrado los esfuerzos de política pública, descuidando un poco las demás.

Debido al conflicto armado interno, a 2009 había mucha inseguridad en las zonas de frontera, y los países vecinos percibían al país como una fuente de inestabilidad regional. Esto, sumado a la cercanía de Colombia con Estados Unidos, dificultaba el relacionamiento con los vecinos.

Adicionalmente, a pesar de sus potencialidades, diversidad cultural y étnica, y localización estratégica, las zonas de frontera presentan grandes brechas respecto al resto del país (ingresos, necesidades básicas insatisfechas, baja oferta educativa y en salud, altas tasas de desempleo) (tabla 1), explicadas en parte por la dificultad en el acceso y la débil presencia institucional. Todos los departamentos de frontera terrestre presentan una incidencia de la pobreza multidimensional superior al promedio nacional. Estas situaciones, a su vez, facilitaban la presencia y el fortalecimiento del crimen organizado y los grupos armados ilegales.

---

<sup>637</sup> Costa Rica, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Panamá y Jamaica.

Tabla 1. Comparativo de indicadores en departamentos de frontera y media nacional (2010).

Sector	Indicador	Media en frontera	Media nacional
Salud	Tasa de mortalidad infantil	38,83 <sup>638</sup>	17,78 <sup>639</sup>
Educación	Tasa de analfabetismo	14,3 %	8,4 %
	Cobertura bruta en educación básica, secundaria y media	96,1 %	100 %
Empleo	Tasa de desempleo	16,8 %	12 %
Agua y saneamiento básico	Tasa de cobertura de acueducto urbana	90 %	94 %
	Tasa de cobertura de acueducto rural	30 %	47 %
Energía	Cobertura rural	65 %	90 %
Vivienda	Déficit de vivienda rural	85,7 %	68,3 %
	Déficit de vivienda urbana	37 %	27 %
Telecomunicaciones	Penetración de los servicios de internet	2,65 %	8,67 %

Fuente: elaboración propia, basado en DANE (2009) y DNP (2014).

Sin embargo, el país contaba con otros instrumentos y mecanismos de integración fronteriza, como las comisiones de vecindad<sup>640</sup> con cinco países: Ecuador, Panamá, Perú, Brasil y Jamaica.

## 2.4 Cooperación internacional

Al 2009, Colombia era esencialmente un país receptor de cooperación, bajo la figura de ayuda oficial al desarrollo (AOD)<sup>641</sup>. Durante el periodo 2002-2006, Colombia logró duplicar los desembolsos de AOD, y se diseñaron nuevas herramientas para mejorar la coordinación, calidad y pertinencia de la oferta y demanda de cooperación internacional.

Hasta el 2010, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social<sup>642</sup>, se encargaba de canalizar y administrar los recursos de cooperación internacional, así como la cooperación técnica y financiera no reembolsable, según los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La demanda de cooperación se centraba en seis ejes temáticos: bosques, desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del Estado social de derecho y derechos humanos, programas de desarrollo y paz, y reincorporación a la civilidad. Dentro de estos, los temas de seguridad y defensa tenían un espacio privilegiado en la agenda: la lucha contra el crimen

<sup>638</sup> Los casos más críticos se presentan en Vichada (36,08), Guainía (36,7), Vaupés (37,3), Chocó (42,7) y Amazonas (46,4).

<sup>639</sup> Por cada 1.000 nacidos vivos menores de un año (2011).

<sup>640</sup> Las comisiones de vecindad son mecanismos bilaterales establecidos por los gobiernos para impulsar la integración y el desarrollo fronterizo, por medio de la definición y ejecución de acciones y proyectos de impacto económico y social para las regiones de frontera.

<sup>641</sup> La ayuda oficial al desarrollo se centra en cooperación técnica, financiera, cultural; ayuda humanitaria, de emergencia y desastres, y alimentaria.

<sup>642</sup> Acción Social había integrado la anterior Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

organizado transnacional, la lucha contra el narcotráfico, así como en el control de armas y de sustancias prohibidas, el control al lavado de activos y extinción de dominio, la cooperación judicial y la extradición.

Bajo esta forma de cooperación internacional se realizaron estrategias como el Plan Colombia (1999-2005), que permitió avanzar en el fortalecimiento de la fuerza pública, así como en erradicación e interdicción en el marco de la lucha contra las drogas ilícitas.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

En términos generales, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos encontró un sector de relaciones exteriores fortalecido, aunque con un conjunto de retos que orientaron el nuevo enfoque de la política exterior, que buscaba diversificar los socios y restablecer las relaciones con los países vecinos, sin descuidar la relación construida con Estados Unidos.

Esta apertura al mundo (*respice omnia*) permitió pluralizar la agenda internacional del país, llegar a más acuerdos migratorios, mejorar la situación en las fronteras y ampliar la cooperación internacional en temas, recursos y modalidades<sup>643</sup>. Así, se empezaron a dar fuertes cambios en la política exterior del país, que permitieron dar un viraje a la imagen que proyectaba y a su posicionamiento en los escenarios internacionales. Bajo este enfoque, la Cancillería definió una Estrategia Nacional de Política Exterior (2015-2018).

En los siguientes puntos se presentarán los principales logros en los cuatro ejes de la política exterior: agenda internacional, política migratoria, fronteras y cooperación internacional.

#### 3.1 Agenda internacional

Desde 2010, el Gobierno le dio una alta importancia a la reconstrucción de los lazos con los países de la región, principalmente con Venezuela y Ecuador.

Adicionalmente, el país buscó acercarse a otros socios no tradicionales, al diversificar las oportunidades en materia de comercio exterior; por ejemplo, al liderar la conformación de la Alianza del Pacífico<sup>644</sup> en 2012.

En cuanto a la diversificación en materia comercial, el presidente Santos y la canciller realizaron visitas para promocionar acercamientos con Australia, Azerbaiyán, China, India, Indonesia, Nueva Zelanda, Rusia, Singapur, Turquía, Japón y Corea del Sur. Adicionalmente, se logró la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá, México, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala y Honduras (estos tres últimos están en un solo acuerdo), la Unión Europea y la Comunidad del Caribe (Caricom)<sup>645</sup>.

Se avanzó también en el posicionamiento de Colombia en espacios multilaterales, subregionales y regionales<sup>646</sup>. Colombia participó en 157 foros regionales y multilaterales para la promoción y defensa de intereses nacionales en el periodo 2014-2018 (DNP, 2018).

<sup>643</sup> Las modalidades corresponden a AOD, cooperación sur-sur y triangular.

<sup>644</sup> El tratado para la conformación de la Alianza del Pacífico fue firmado en el 2012 por los cuatro países fundadores: México, Chile, Perú y Colombia.

<sup>645</sup> Los miembros de pleno derecho son: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago. Las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Turcas y Caicos son miembros asociados.

<sup>646</sup> Se resaltan los siguientes hitos:

Colombia presidió el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el periodo 2013-2014.



El mayor logro en este sentido fue el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), evidencia de la voluntad del Gobierno nacional de posicionar al país en escenarios internacionales, y de adoptar métodos y buenas prácticas internacionales.

Entre las ventajas que presenta el ingreso a la OCDE se encuentra que el país deberá alinearse con los métodos y buenas prácticas de esta en temas clave para el país, como ciencia, tecnología e innovación, sectores en los que tiene una importante brecha en términos de inversión: los países de la OCDE invierten en promedio el 3 % del producto interno bruto (PIB) anual, mientras que Colombia invierte el 0,67 % (OCyT, 2018)<sup>647</sup>.

Así mismo, las buenas prácticas en materia ambiental pueden llevar a consolidar un modelo de crecimiento verde<sup>648</sup>, que apoya a su vez el logro de los objetivos de la Agenda 2030. El ingreso también puede significar la apertura de nuevos mercados de exportaciones.

Adicionalmente, Colombia buscó diversificar los temas de la agenda internacional para contribuir a la inserción y relevancia del país en los escenarios internacionales. Así, el PND 2010-2014 estableció que se daría mayor énfasis a iniciativas y se sustentarían posiciones en materia de comercio, ambiente, ciencia y tecnología, cultura, desarrollo regional, desarrollo social y superación de la pobreza. Adicionalmente, se dio especial importancia al desarrollo sostenible y al cambio climático.

Como resultado, Colombia fue un país líder en la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>649</sup>, al elaborar una primera propuesta que luego fue concertada con otros países y llevada a la COP21.

En línea con la diversificación de la Agenda, desde 2010 se adoptó la estrategia de diplomacia cultural, como una herramienta de política exterior para apoyar el posicionamiento de los intereses nacionales en la agenda internacional. Esta estrategia se retomó en el PND 2014-2018, en el que se propuso para el cuatrienio la promoción de al menos 918 actividades culturales, académicas y deportivas en el exterior. Esta meta se ha cumplido en el 85,7 % (787 actividades), con 1.418 jóvenes beneficiados por intercambios culturales y deportivos.

Finalmente, el país logró incluir la resolución del conflicto armado interno en la agenda internacional, lo cual permitió que el resto del mundo reconociera los beneficios internacionales de este suceso: golpe al narcotráfico y a delitos conexos como el tráfico de armas, mayor estabilidad regional y disminución de las emisiones de CO2 causadas por el cambio de uso del suelo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se logró asegurar el acompañamiento de la comunidad internacional a las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC): se fijó como sede de las negociaciones un país de la región, Cuba, y el acompañamiento como países facilitadores a Cuba y Noruega, y como países garantes a Chile y Venezuela<sup>650</sup>.

---

La Presidencia del BID la ocupa el colombiano Luis Alberto Moreno, quien fue reelegido para un tercer mandato en septiembre de 2015.

Colombia ocupó la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) entre el 22 agosto de 2014 y el 31 de enero de 2017.

<sup>647</sup> Para ver más detalle sobre los avances del país en términos de financiamiento de actividades de ciencia, tecnología e innovación, ver el documento de Política de CTI.

<sup>648</sup> Para más detalle sobre las estrategias y apuestas del país en términos de crecimiento verde, véase el documento sobre ese tema.

<sup>649</sup> Para más detalle sobre los avances del país frente a los ODS, véase el documento sobre este tema.

<sup>650</sup> El apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz se detallará en la sección de cooperación internacional (3.4).

### 3.2 Política migratoria

En los últimos seis años, Colombia pasó de ser un país de origen de migrantes a un país de retorno, tránsito y destino de migración internacional. Esto hace que se encuentre en una posición compleja frente a la gestión de la migración.

Anteriormente, las funciones de control migratorio estaban a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que no tenía este tema como misión exclusiva. En el 2011, con la creación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC), el país cuenta con una entidad especializada en la implementación de la política migratoria, que fortalece el control migratorio, mejora la presencia institucional en las fronteras y aumenta el número de puestos de control y de los pasos de frontera. En este sentido, se lograron fortalecer 68 puntos de atención migratoria y se mejoró la infraestructura para el tránsito y la atención al ciudadano (en el puente de Rumichaca, la construcción del Centro Binacional de Atención en Frontera [CEBAF], Tienditas).

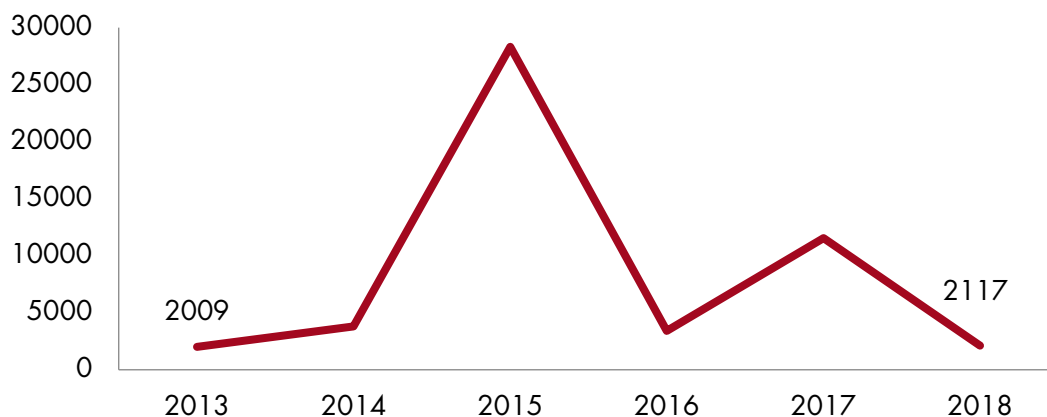
Migración Colombia también ha logrado posicionarse a escala regional como autoridad migratoria, al adherirse a importantes espacios internacionales de interacción y reconocimiento en materia de movilidad, en las que ha promovido iniciativas de articulación como la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias, conformada por 21 países.

#### 3.2.1 Atención de connacionales en el exterior y retornados

Frente a la atención de los connacionales en el exterior, se fortaleció el Programa Colombia Nos Une de la Cancillería, por medio de estrategias como la atención a connacionales a través de consulados móviles, con cerca de 79.000 actuaciones consulares (DNP, 2018); el aumento del número de multiplicadoras que se encuentran en el exterior (que pasó de ocho a once); la realización de la Semana Binacional de la Salud en Estados Unidos y Canadá, eventos anuales en los que se ofrecen servicios en salud y odontología de forma gratuita o a muy bajo costo; y el desarrollo de 25 ferias de servicio en el exterior, para llevar a los colombianos en el exterior la oferta de entidades como Colpensiones, Icetex, Colfuturo y Fondo Nacional del Ahorro.

Así mismo, se han fortalecido las capacidades del Ministerio en la atención a víctimas en el exterior, por medio de capacitaciones a funcionarios de la Cancillería, y a mejorar y aumentar la toma de declaraciones a víctimas en el exterior.

Por otra parte, entre 2013 y 2015 han retornado al país 51.185 connacionales, muchos de ellos desde Venezuela. En el 2015 hubo un alto flujo de colombianos retornados, dada las expulsiones masivas realizadas por el gobierno de dicho país (figura 2).

Figura 2. Colombianos retornados, 2013-2018<sup>651</sup>

Fuente: Cancillería (2018).

En respuesta al creciente número de colombianos que retornan, se expidió en el 2012 la Ley 1565, también llamada “Ley de retorno”, que ofrece beneficios a los colombianos que retornan al país, y les brinda un acompañamiento en temas de reinserción laboral, formaciones, emprendimiento y ayuda humanitaria. Se creó el Registro Único de Retorno (RUR), manejado por la Cancillería, que permite a las personas que demuestren haber vivido fuera del país mínimo tres años acceder a los beneficios que brinda la ley.

Adicionalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores suscribió un Convenio de Asociación con la Cruz Roja colombiana desde el 2013 para brindar atención inmediata a la población migrante que retorne al país en condiciones de vulnerabilidad.

Así mismo, se crearon los centros de referenciación y oportunidades para el retorno (CRORE) en Antioquia, Bogotá D.C., Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Quindío, Putumayo y Valle del Cauca. Estos se constituyen como redes interinstitucionales para ejecutar las estrategias de acompañamiento al retorno de los colombianos en el exterior.

### 3.2.2 Delitos transnacionales

El país continuó en la lucha contra los delitos transnacionales asociados con la migración, como la trata de personas y el tráfico de migrantes. En este frente se logró el reconocimiento del Departamento de Estado de los Estados Unidos, al mejorar la posición de Colombia en los informes realizados por dicha entidad, en los que los países se clasifican según las políticas y normas que implementan para la lucha contra estos delitos (se pasó del Tier 2 al Tier 1<sup>652</sup>).

Adicionalmente, la Cancillería ha realizado campañas masivas de prevención de la trata de personas; por ejemplo, “Ojo a la trata”, dirigida a los connacionales en el exterior, con el fin de concientizarlos frente al delito e informar posibles casos de trata. Así mismo, el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de

<sup>651</sup> Las cifras de 2018 abarcan hasta el 30 de abril de dicho año.

<sup>652</sup> Tier 1 es la mejor calificación y Tier 3, la peor.

Personas (del cual hacen parte la Cancillería y Migración Colombia) formuló la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2016-2018 (Decreto 1036 de 2016)<sup>653</sup>.

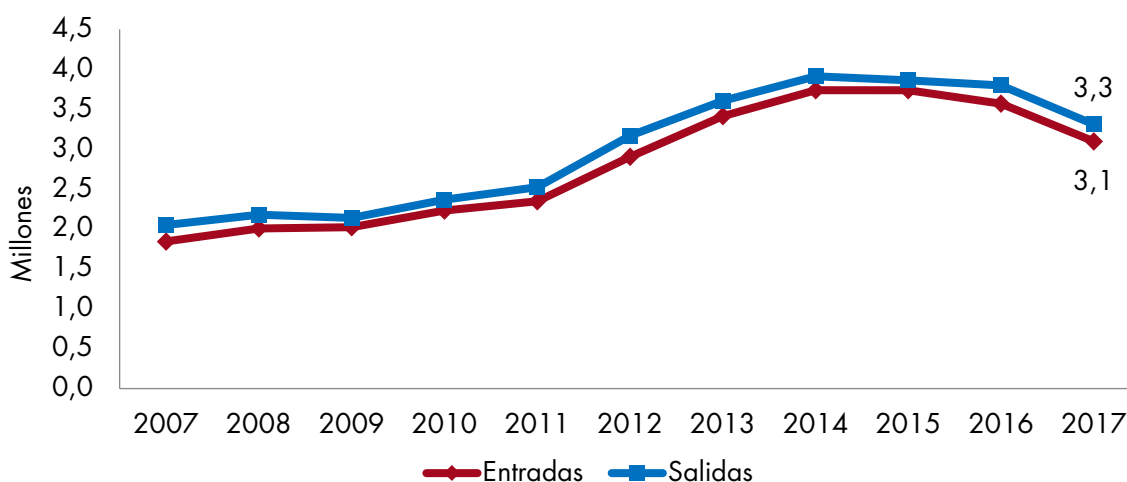
En materia de la lucha contra el tráfico de migrantes, fenómeno que ha venido afectando al país de forma creciente, el Gobierno nacional ratificó el Protocolo de Palermo. Se creó la Comisión Intersectorial para la lucha contra el tráfico de migrantes y se está formulando la *estrategia nacional* para la lucha contra este delito.

También, en Migración Colombia se creó el Grupo de Investigación Antitrata y Tráfico (GIATT), que logró realizar 91 capturas entre 2014-2016 en las operaciones para desmantelamiento de estructuras de tráfico de migrantes (Migración Colombia; Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2017a).

### 3.2.3 Movilidad humana

En temas de movilidad, el país ha logrado grandes avances, al lograr que 50 países levanten el requerimiento de visa a los colombianos. Actualmente, los colombianos pueden acceder a 69 países y 14 territorios no estatales sin requerimiento de visa de turismo. Adicionalmente, se logró la ampliación del periodo de visado de Estados Unidos de cinco a diez años. Así, los flujos migratorios del país se han incrementado: las salidas en el periodo 2007-2017 aumentaron un 62 % (figura 3) y las salidas a los países de la Unión Europea aumentaron en 30 % entre el 2015 y el 2017<sup>654</sup>.

Figura 3. Flujos migratorios periodo 2007-2017



Fuente: Migración Colombia, cálculos del DNP.

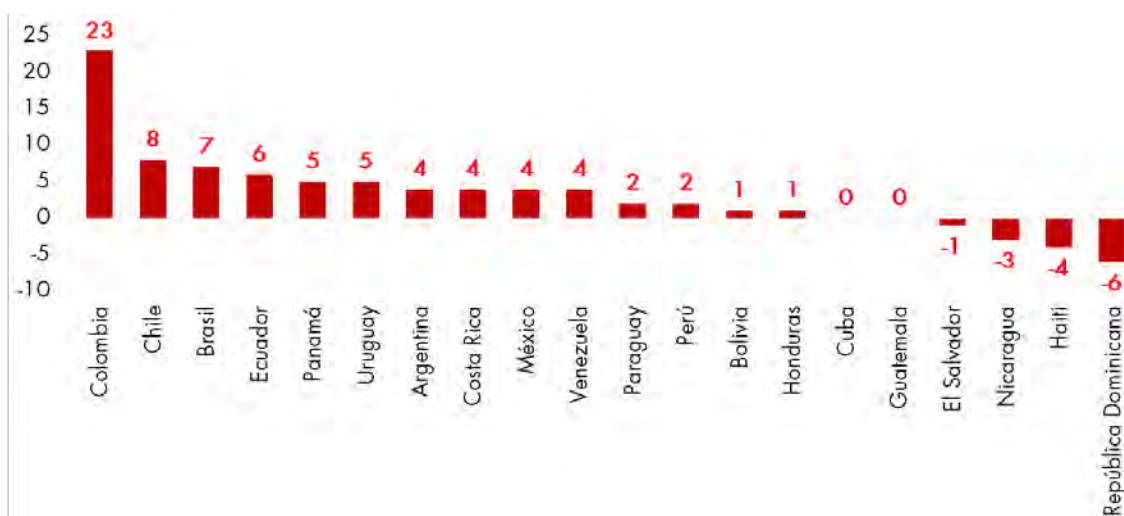
También ha habido mejoras en materia de seguridad en el pasaporte y en los procesos migratorios adelantados por Migración Colombia. Desde septiembre de 2015 se inició la expedición del pasaporte electrónico, lo que garantizó una mayor seguridad y el cumplimiento de estándares internacionales. Gracias a esto, Colombia subió 23 posiciones en el *ranking* de pasaportes elaborado por la empresa Henley & Partners, al pasar de la posición 74 a la 50; así, es el país de América Latina con mayor mejoría (figura 4). Así mismo, en julio de 2016 se logró el ingreso de Colombia al programa Global Entry, de los Estados

<sup>653</sup> La estrategia consta de seis enfoques: derechos, género, generacional o de ciclo vital, diferencial, territorial y lucha contra el delito; y siete ejes de acción: coordinación y sostenibilidad, prevención, protección y asistencia, investigación y judicialización, cooperación internacional, generación y gestión del conocimiento, seguimiento y evaluación.

<sup>654</sup> Datos de Migración Colombia, cálculos del DNP.

Unidos, para llevar a cabo un proceso de migración automática; es el segundo país de Latinoamérica que cuenta con este beneficio.

Figura 4. Índice de restricciones de visas: mejora en el ranking 2010-2016



Fuente: <http://visaindex.com>. Cálculos del DNP.

### 3.3 Fronteras

El presente gobierno se encontró con una situación en las fronteras muy delicada, principalmente por el rompimiento de relaciones con Venezuela, que afectó fuertemente la economía de los departamentos en la frontera. Por tanto, entre las prioridades del nuevo gobierno estuvo el restablecimiento de relaciones con Venezuela y Ecuador.

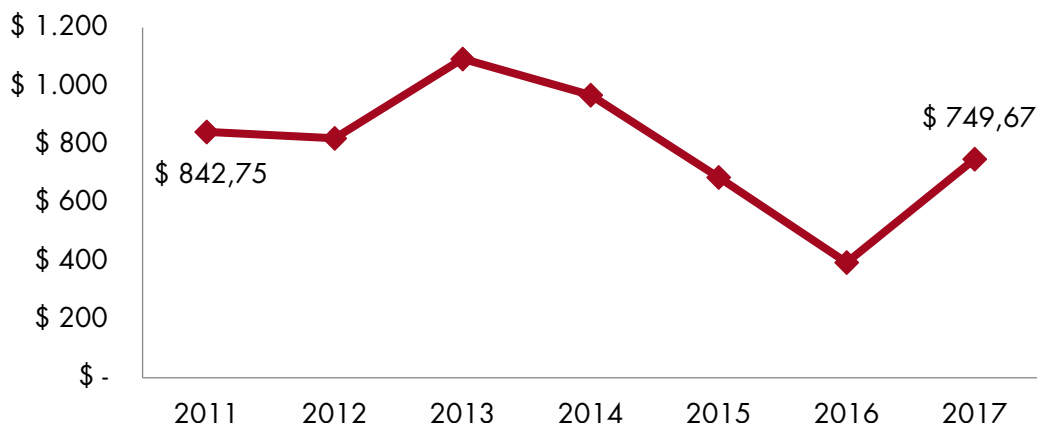
En julio de 2010 se expidieron los decretos ley 2693, 2694 y 2695, a partir de la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, que adoptaban medidas transitorias para los municipios en la frontera colombo-venezolana, con el fin de afrontar la crisis económica.

En el caso de Ecuador, los efectos del restablecimiento de relaciones han sido positivos. Las relaciones comerciales con dicho país se reactivaron y presentan un balance positivo para Colombia (figura 5). Así mismo, se empezó a trabajar en el Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador (PBIFEC), que contó con una primera versión en 2014. En noviembre de 2017 se publicó la nueva versión del PBIFEC, que cuenta con cinco ejes de acción<sup>655</sup> e indicadores binacionales alineados con los planes de gobierno de ambos países. De los 18 indicadores del PBIFEC, el 44 % ya se completaron y el 55 % tienen un estado de avance intermedio. Así mismo, se consolidó el Sistema de Información Binacional, que presenta el avance de los indicadores para ambos países<sup>656</sup>.

<sup>655</sup> Los ejes del Plan Binacional de Integración Fronteriza con Ecuador son: social y cultural, seguridad y defensa, desarrollo económico y productivo, infraestructura y conectividad, y sostenibilidad ambiental.

<sup>656</sup> Véase <http://www.sbi-ecuador-colombia.info/>.

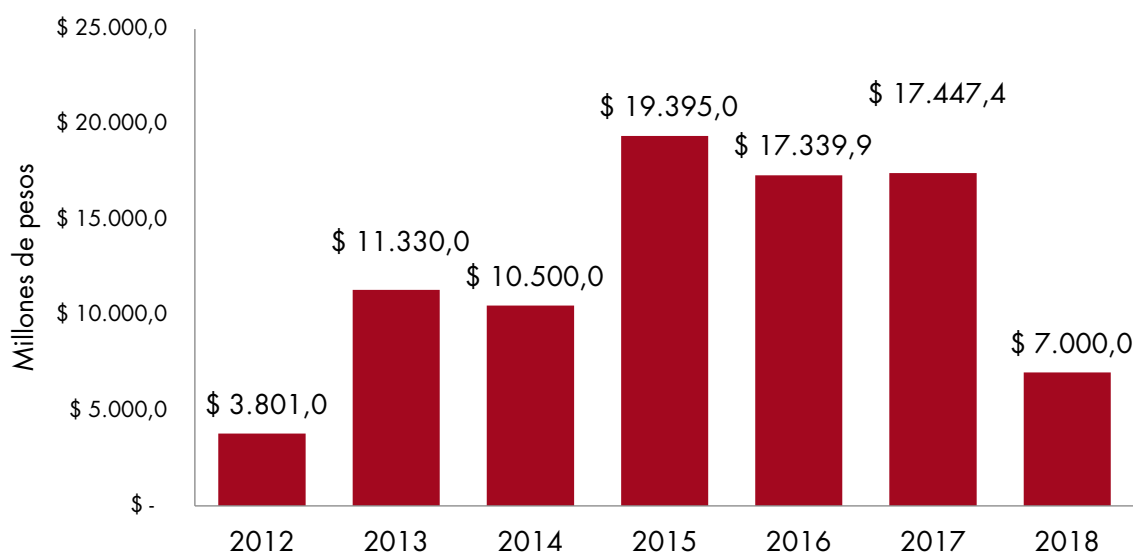
Figura 5. Balanza comercial Colombia-Ecuador 2011-2017



Fuente: DANE (2018).

Por otra parte, desde 2012, la Cancillería desarrolla el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP), con el objetivo de impulsar el desarrollo socioeconómico de las poblaciones de frontera, mediante la generación de oportunidades económicas e inclusión social, que fortalece a su vez la integración con los países vecinos. El plan cuenta con ejes de intervención en agua y saneamiento básico, energía, desarrollo económico y productivo, salud, educación, cultura, deporte, gestión ambiental y movilidad. Paralelamente, se creó el proyecto de inversión "Implementación del Plan Fronteras para la Prosperidad", que ha contado con recursos por \$ 86.813 millones en el periodo 2012-2018 (figura 6), de los cuales la Cancillería estima que tienen un factor multiplicador promedio de 3,3, y logró implementar 799 proyectos en el periodo 2015-2018 (DNP, 2018).

Figura 6. Recursos del proyecto Plan Fronteras para la Prosperidad (2012-2018)



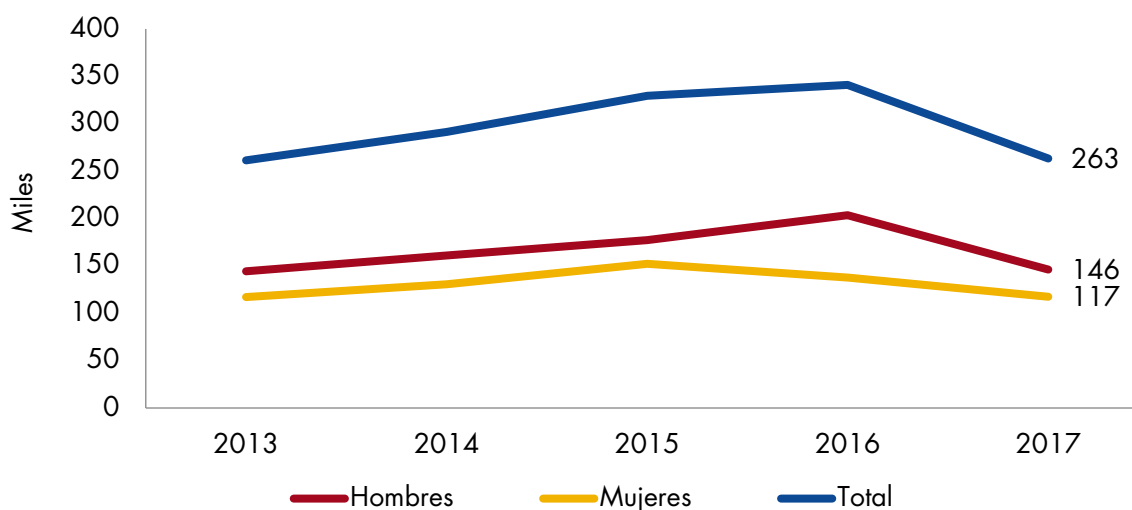
Fuente: SUIFP (2018).

Adicionalmente, con el objetivo de aportar al cierre de brechas existentes entre los departamentos de frontera y el resto del país, en el 2014 se formuló el documento CONPES 3805 “Prosperidad para las fronteras de Colombia”, que presenta una ejecución del 84,6 %.

El Gobierno también ha hecho un esfuerzo por dinamizar las comisiones anuales de vecindad con Brasil, Ecuador, Panamá, Venezuela y Perú. Adicionalmente, a partir del 2013, con Perú y Ecuador se establecieron los gabinetes binacionales, que tratan temas de interés de los dos países, con la participación de la Presidencia de la República. Con Ecuador se han realizado seis gabinetes binacionales y con Perú, cuatro.

Finalmente, a pesar de los avances, la situación en la frontera con Venezuela sigue siendo delicada. La crisis política y económica que atraviesa el vecino país ha resultado en inestabilidad e inseguridad en la frontera, y ha ocasionado un aumento en el flujo de migrantes (colombianos y venezolanos). Parte de estos flujos son pendulares, pero otra parte importante son personas que se instalan en el país. Entre el 2013 y el 2017 han ingresado 1.486.595 ciudadanos venezolanos por los 42 puestos de control migratorio (PCM) (figura 7), y en ese mismo periodo se han expedido 47.301 cédulas de extranjería a nacionales venezolanos (Migración Colombia, 2017). A junio de 2017, la UAEMC estimaba que 238.000 venezolanos habían excedido su permanencia y se encontraban, por tanto, en situación irregular. Con el fin de brindar facilidades a esta población, el sector emitió, en julio de 2017, la Resolución 5797<sup>657</sup>, para crear el *permiso especial de permanencia* (PEP), con una validez máxima de dos años, renovable cada tres meses, que permite a los ciudadanos venezolanos regularizar su situación y trabajar legalmente. Hasta octubre de 2017, 68.734 venezolanos habían tramitado este permiso.

Figura 7. Ingreso de ciudadanos venezolanos por PCM



Fuente: base de datos de la UAEMC, cálculos del DNP.

### 3.4 Cooperación Internacional

En materia de cooperación internacional, uno de los grandes hitos fue la creación de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia)<sup>658</sup>, que le permite al país contar con una

<sup>657</sup> Con la Resolución 0361, de 6 de febrero 2018, se abrió un nuevo plazo hasta el 7 de junio de 2018 para que los venezolanos puedan solicitar el PEP.

<sup>658</sup> Decreto 4152 de 2011.



agencia especializada para la cooperación internacional, por medio de la cual se gestionaron 2.205 millones de dólares en el periodo 2010-2014.

En el 2012, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), adscrito a la OCDE, aumentó la calificación de Colombia, que pasó a ser denominado un país de renta media-alta. Esto puede afectar el volumen de recursos que recibiría el país por motivo de AOD, pues al ser un país de renta media-alta, no estaría dentro de los países priorizados por la cooperación internacional (CI). Sin embargo, Colombia sigue siendo el segundo país de la región que más recursos recibe, debido en gran parte a la prevalencia del conflicto armado interno hasta fechas recientes, y a la capacidad que desarrolló el país para implementar proyectos y ejecutar los recursos.

### 3.4.1 Cooperación sur-sur

Teniendo en cuenta el cambio de enfoque del país en el posicionamiento internacional, Colombia también desea ser visto como un país oferente de cooperación. En este sentido, a partir de los lineamientos del PND 2010-2014, Colombia inició la implementación de la “Estrategia de cooperación con el Caribe”, para afianzar los lazos con los países de la región. A escala bilateral, desde 2010 se han ejecutado doce proyectos, y se encuentran en ejecución diez proyectos adicionales en temas de ambiente y gestión del riesgo de desastres, desarrollo social, formación técnica para el trabajo y seguridad alimentaria y nutricional.

En el PND 2014-2018 se mantuvo la cooperación sur-sur como una estrategia de diversificación de la agenda internacional. Así, desde el 2014, Colombia desarrolla la “Estrategia de cooperación con el Sudeste Asiático”<sup>659</sup>, en el marco de la cual se han realizado 17 actividades entre 2014 y 2017. Adicionalmente, se establecieron programas en el ámbito educativo, como el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), que facilita intercambios para el aprendizaje del español por parte de ciudadanos asiáticos; e intercambios universitarios entre los países miembro de la Alianza del Pacífico, que beneficia a 563 estudiantes.

Un tema importante en el marco de la cooperación sur-sur es la seguridad. En el 2012, Colombia institucionalizó sus acciones de cooperación en seguridad, con la creación de la “Estrategia de cooperación internacional en seguridad integral”. En este marco, se han realizado cuatro seminarios en beneficio de los países de África, cinco para los países de la región Caribe y una gira de referenciación en países de Eurasia.

Entre 2010 y 2018 (abril) se han capacitado 40.745 personas de 73 países, en las diferentes áreas de cooperación, especialmente relacionadas con la lucha contra las drogas, prevención y control de fenómenos criminales, fortalecimiento de especialidades militares y policiales, seguridad ciudadana y desarrollo organizacional. La región más beneficiada es Centroamérica, con el 59,7 % de la cooperación en seguridad y defensa brindada por Colombia (Ministerio de Defensa, 2018).

### 3.4.2 Ayuda oficial al desarrollo y la construcción de paz

En cuanto a la *ayuda oficial al desarrollo* (AOD), se hizo un esfuerzo durante el periodo 2014-2018 para consolidar y armonizar la cooperación multilateral con el Sistema de Naciones Unidas, por medio del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas (UNDAF), los once instrumentos de cooperación, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la Agenda global de desarrollo 2030.

Adicionalmente, también en materia de AOD, y con el objetivo de diversificar geográfica y temáticamente la agenda de política exterior, se afianzaron las relaciones con socios no tradicionales, como los Emiratos Árabes Unidos, país con el que se llevó a cabo el Primer Comité Conjunto de Cooperación en el 2016, para

<sup>659</sup> La estrategia contempla las siguientes áreas: cambio climático, gestión del riesgo y prevención de desastres; sistemas de protección y promoción social; promoción del conocimiento y de la innovación en el sector agrícola, y turismo.

identificar intereses compartidos. De igual forma, se gestionó una donación por USD45 millones del Fondo Abu Dhabi para el Desarrollo (2017), para la ejecución de proyectos de infraestructura para el posconflicto y la generación de encadenamientos productivos para las micro-, pequeñas y medianas empresas.

Respecto a la cooperación para el posconflicto y la construcción de paz, se logró el apoyo de Estados Unidos al proceso de paz, por medio del Programa Paz Colombia, que contó en 2017 con USD391 millones y en 2018 con USD251,4 millones.

Por otra parte, con el propósito de garantizar los recursos necesarios para la implementación del Acuerdo de paz, se diseñó el Fondo Colombia en Paz, que incluye cuatro subfondos: el Fondo Fiduciario de la Unión Europea, el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, el Fondo Colombia Sostenible, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Fondo del Banco Mundial para el Posconflicto. Por medio de estos se ha logrado la movilización de más de USD400 millones para la ejecución de proyectos de desarrollo rural, con enfoque territorial, reincorporación, pedagogía para la paz, reparación colectiva, desminado humanitario, entre otros.

Por medio del Fondo de las Naciones Unidas para el Posconflicto (constituido en febrero de 2016), se han aprobado 69 proyectos por USD67,08 millones<sup>660</sup>. En este mismo periodo, se gestionaron USD85.542.120 en contribuciones de donantes como Reino Unido, Canadá, Noruega, Emiratos Árabes Unidos, Suecia, Suiza, Alemania, Irlanda, Nueva Zelanda, España (por medio del SGD Fund), Portugal, Cooperación Cataluña, el Fondo de Construcción de Paz de Naciones Unidas y el Instrumento de Aceleración Global (GAI).

Adicionalmente, con el propósito de cumplir con los compromisos internacionales de la Convención de Ottawa e impulsar la implementación del Acuerdo de paz, se posicionó la Acción Integral Contra Minas Antipersonal. Con el liderazgo de los gobiernos de Estados Unidos y Noruega, se lanzó en 2016 la Iniciativa Global de Desminado, en cuyo marco se concretaron apoyos de 25 países por USD143 millones para el desminado humanitario en el país.

Por otra parte, considerando que las necesidades del país no solo están relacionadas con el posconflicto, durante el periodo 2014-2018 se logró extender el Programa Indicativo Plurianual de la Unión Europea para Colombia 2014-2017 hasta el 2020, en el que se espera recibir USD75 millones para temas como desarrollo rural integral, desarrollo local sostenible y construcción de paz.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

A pesar de los avances del periodo 2010-2018, aún quedan algunos desafíos que requieren atención. En el escenario internacional, el país deberá preocuparse por incrementar su posicionamiento, que a su vez podrá tener un impacto positivo sobre la política migratoria, el desarrollo de las fronteras y la cooperación internacional.

Para el próximo gobierno es importante entender la política exterior como un elemento clave para la productividad del sector privado y su mayor inserción en mercados internacionales. Por medio de la Cancillería se ha facilitado el ingreso de productos colombianos a nuevos mercados, así como alianzas para el intercambio de buenas prácticas, transferencia de conocimiento y tecnologías (cooperación

<sup>660</sup> Cuarenta y cuatro proyectos, mediante la ventana no-gubernamental y 25 proyectos, por la ventana de las Naciones Unidas, en temáticas como acceso a justicia, cultura de paz y reconciliación, derechos humanos y convivencia, desarrollo local alternativo, desminado humanitario, desmovilización y reincorporación, participación ciudadana, pedagogía y comunicación, preparación para la justicia transicional y reparación colectiva, prevención de conflictos, salud pública y seguridad alimentaria.

internacional)<sup>661</sup>. De igual forma, una buena política en las fronteras facilitaría el desarrollo del sector privado y el intercambio comercial en los territorios fronterizos. La política migratoria también desempeña un rol importante en la productividad del sector privado, lo que facilita la formación de colombianos en el exterior y permite que capital humano calificado pueda trabajar en nuestro país. A su vez, por medio de la cooperación internacional se pueden establecer alianzas con otros países para la transferencia de conocimiento y tecnología en los sectores en los cuales el país requiera fortalecerse.

En los siguientes puntos se presentan los principales temas del sector de relaciones exteriores que debería tener presente la agenda del próximo gobierno.

#### 4.1 Agenda Internacional

Colombia deberá seguir apostando a poner sobre la mesa los temas que son de interés del país, como la construcción de paz y el desarrollo sostenible. Colombia tomó un rol de líder en la definición y adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y por su decidido compromiso con la Agenda 2030, el país deberá seguir mostrándose como un líder en la región y a escala internacional.

Otro reto en materia de la agenda internacional es el ingreso de Colombia a la OCDE. En este escenario, el reto del país es seguir mejorando en el diseño e implementación de políticas públicas partir de las buenas prácticas identificadas por la organización, para poder avanzar en el cierre de brechas frente a los países líderes, al adoptar los estándares internacionales necesarios para el buen gobierno y el desarrollo del país.

Así mismo, el país debe buscar posicionarse internacionalmente como referente en adaptación al cambio climático y el uso sostenible del capital natural<sup>662</sup>. Por otra parte, el tema del desarrollo rural y agrícola se encuentra en las agendas binacionales con Argentina, Polonia y la Unión Europea. Este es un tema muy importante para el país, a la luz de lo acordado en el proceso de paz en el punto 1, “Reforma rural integral”; por tanto, el país, por medio de la política exterior y la cooperación internacional, puede fortalecer los procesos de asistencia y transferencia técnica y tecnológica<sup>663</sup>.

Finalmente, el sector deberá fortalecer sus lazos con el sector comercio, industria y turismo para definir una estrategia conjunta que permita afianzar los mercados existentes y buscar nuevas oportunidades de negocios en el exterior, así como posicionar el país como un destino turístico internacional, apostándole al turismo sostenible.

#### 4.2 Política migratoria

Colombia enfrenta nuevos retos en materia migratoria, principalmente debido a la recepción masiva de migrantes venezolanos, muchos de ellos en situación de vulnerabilidad; así como de extranjeros de otras nacionalidades que llegan al país, y de población colombiana que retorna.

Frente a esta nueva realidad, la política migratoria actual (DNP, 2009) se encuentra desactualizada. Así, la prioridad debería ser la formulación de una nueva *política integral migratoria*, que tenga en cuenta las dinámicas actuales en materia de migración, no solo como país de origen, sino también de tránsito y destino. La política también debería abordar los delitos conexos a la migración, frente a los cuales ya se adelantan

<sup>661</sup> Un ejemplo de esto es Mongolia, gran productor de cachemira (lana), con demanda de diseño y modelos de prendas, ante lo cual la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI [originalmente Asociación Nacional de Industriales]), con el acompañamiento de la Cancillería, establecieron los vínculos comerciales para que diseñadores colombianos pudiesen producir y vender sus piezas en ese país.

<sup>662</sup> Para ver los detalles de las políticas y estrategias que se han diseñado en este sentido, véase el documento de “Crecimiento verde”.

<sup>663</sup> La política exterior en este caso es un instrumento que acompañaría la política de desarrollo agrícola y rural liderada por este sector.

esfuerzos, como la trata de personas y el tráfico de migrantes; así como dar lineamientos sobre la atención de crisis humanitarias en frontera y recepción masiva de migrantes.

Es necesario continuar con el fortalecimiento de la Comisión Intersectorial de Migración, que permite la articulación entre los diferentes sectores para atender problemáticas migratorias transversales.

Otro aspecto importante es la caracterización de la población colombiana en el exterior, que debería iniciar en países estratégicos, cuya priorización debería realizarse de forma conjunta por la Cancillería, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), Colciencias, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los representantes del sector empresarial (ANDI, Cámaras de Comercio), con el fin de que el ejercicio permita no solo formular mejores políticas y programas para la atención de esta población, sino, también, identificar los sectores y países con mayor potencial de cooperación. Adicionalmente, por medio de la política migratoria se podrían crear incentivos para atraer capital humano extranjero altamente calificado en los sectores que requiera el país.

Se debe realizar un ejercicio de caracterización de la población colombiana retornada, con especial énfasis en los colombianos que retornan desde Venezuela, para poder formular políticas y programas eficientes que permitan su reintegración al mercado laboral y productivo.

Finalmente, el país debería fortalecer los logros adquiridos en materia de movilidad, por medio de la eliminación del requisito de visas de turismo, la eficiencia en los procesos de control y verificación migratoria, y el fortalecimiento del pasaporte en materia de seguridad. Para ello, se deberá continuar con el fortalecimiento de los puntos de control migratorio existentes, y con la apertura de nuevos puntos en las zonas donde aún hay una baja presencia institucional. Así mismo, se debería seguir fortaleciendo el componente tecnológico ligado con los procesos migratorios, como la ampliación de la oferta del BIOMIG (*servicio biométrico por iris para el control migratorio*), así como los controles de lectura de documentos automatizados en los puestos de frontera.

### 4.3 Fronteras

El país cuenta con fronteras amplias y porosas, que requieren una mayor presencia institucional y de la fuerza pública. Adicionalmente, no se cuenta con una política integral para las fronteras. La política actual CONPES 3805, “Prosperidad para las fronteras de Colombia”, tiene un enfoque de desarrollo socioeconómico de los territorios fronterizos, pero no incluye componentes de seguridad y soberanía.

Otra de las prioridades del próximo gobierno debería ser el fortalecimiento de la frontera con Venezuela, con una mayor presencia institucional y mejores controles migratorios, con el fin de tener una movilidad humana ordenada y segura, y evitar vulneraciones de la soberanía nacional.

Así mismo, se debería fortalecer la presencia institucional en la frontera con Panamá, donde no hay pasos de frontera, a pesar del rol fundamental que desempeña para la comisión de delitos transnacionales, como el tráfico de migrantes, el tráfico de armas y el narcotráfico, y donde actualmente hay una fuerte presencia de grupos armados ilegales.

Finalmente, el nuevo gobierno debería consolidar el Plan Binacional de Integración Fronteriza con Perú, gestiones que fueron iniciadas en el presente Gobierno y que facilitarían el intercambio para el desarrollo socioeconómico de esa frontera.

#### 4.4 Cooperación internacional

En materia de cooperación internacional, a pesar de los logros alcanzados, el país aún presenta retos ligados con la toma de decisiones coordinadas entre el gobierno (nacional y territorial) y sus socios cooperantes, de tal forma que la cooperación que llegue al país esté alineada con las prioridades temáticas y la focalización territorial.

Adicionalmente, Colombia debería buscar la diversificación y el fortalecimiento de acuerdos de intercambios académicos, con el fin de suplir las deficiencias que identifiquen los diferentes sectores económicos para el aumento de su productividad.

Teniendo en cuenta la posible disminución de los recursos que lleguen al país por medio de la AOD, Colombia deberá consolidarse como un actor relevante en la Cooperación sur-sur y triangular, de tal forma que, por medio de estos mecanismos, aún pueda beneficiarse del intercambio de buenas prácticas, al tiempo que se posiciona como un oferente de cooperación. Los temas en los que el país podría focalizarse son la resolución de conflictos, la cooperación militar y la implementación de los ODS.

Finalmente, si bien Colombia logró el ingreso a la OCDE, no se considera conveniente el ingreso del país al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), teniendo en cuenta la imposibilidad de cumplir con las obligaciones técnicas y financieras que acarrea dicha membresía, el interés de consolidar el rol de oferente en el ámbito de la cooperación sur-sur y triangular, la importancia de continuar recibiendo AOD y los compromisos que implica la agenda de posconflicto.

En este sentido, el gran reto que enfrenta el país en materia de cooperación es seguir asegurando los recursos internacionales para el posconflicto, la construcción de paz y el desarrollo sostenible.

## 5 Referencias

- Adler, E., & Barnett, M. (1998). *International politics and foreign policy a reader in research and theory*. Cambridge: Cambridge University.
- Banco de la República. (Febrero de 2018). Banco de la República. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/pib>
- DANE. (2018). *Archivo de estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020*. Bogotá.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2009). Documento CONPES 3603 *Política integral migratoria*. Bogotá.
- DNP. (2014). Documento CONPES 3805 *Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Bogotá.
- DNP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá.
- DNP. (2016). Documento CONPES 3866. *Política Nacional de Desarrollo Productivo*. Bogotá D.C.
- DNP. (marzo de 2018). Sinergia. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndSectores/11/26>
- Migración Colombia. (Octubre de 2017). Base de datos flujos de ciudadanos venezolanos. Bogotá.
- Migración Colombia; Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2017). *Oportunidades de la migración internacional en un contexto de paz en Colombia*. Bogotá, Colombia: Migración Colombia.
- OCyT. (2018). *Informe anual de indicadores de ciencia y tecnología*. Bogotá.
- Pastrana, E., & Verda, D. (2016). *La política exterior colombiana de cara al postconflicto*. En *La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y al postconflicto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Vergara Crespo, R. (2012). *Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos ¿Continuación de un proceso o cambio de rumbo? Equidad y Desarrollo*, Universidad de la Salle. DOI: <https://doi.org/10.19052/ed.71>

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 27

# Infraestructura social: creando los espacios físicos para el desarrollo

## Resumen ejecutivo

En 2009 en el país se registraba un importante déficit de espacios escolares especialmente en el área rural, además había 1.216 infraestructuras educativas afectadas por el fenómeno de La Niña. En cuanto la infraestructura cultural se resalta que menos de la mitad de las bibliotecas públicas, contaban con conectividad. Por su parte, en el servicio de salud, los hospitales públicos solamente cubrían el 50 % de las atenciones y menos del 45 % de los partos, mientras que en empleo no se contaba con una red integral de servicio público de empleo.

En los últimos años, los esfuerzos del Gobierno nacional se han centrado en el mejoramiento de la infraestructura educativa, a través de la construcción, ampliación y mejoramiento de aulas; la ejecución de 5.196 proyectos y la implementación de la jornada única escolar en aulas que hoy en día cumplen con mejores estándares de calidad.

Adicionalmente, las inversiones en los escenarios culturales, deportivos y recreativos a través de los 1.474 proyectos ejecutados desde 2010, amplió la oferta de estos espacios para el goce efectivo de la población.

En cuanto al fortalecimiento de la inversión en servicios de salud, la articulación de fuentes de financiación, con enfoque territorial, en el marco de los Planes Bienales de Inversión, y de la vinculación de capital privado en el marco de las Alianzas Publicas Privadas, constituyen algunos de los avances más relevantes para la infraestructura del sector.

Por su parte, en relación con la atención a la primera infancia, se ha avanzado en la construcción de 252 Centros de Desarrollo Integral (CDI), mientras que el sector trabajo, alcanzó un aumento de más del 24 % en número de sedes del Sena a nivel territorial, en tanto que Servicio Público de



Empleo, contaba en 2017 con 707 puntos de atención, logrando ubicar mensualmente más de 50.000 desempleados.

Dar continuidad a la implementación del Plan Nacional de Infraestructura Educativa aportará a su fortalecimiento especialmente en las zonas rurales, mientras que la infraestructura pública en salud necesita seguir y profundizar el mismo enfoque de cierre de brechas con las zonas rurales, a través del desarrollo de proyectos de inversión con una estrategia integral, que promuevan la articulación de fuentes y el incentivo de las APP.

**Palabras clave:** Sistema General de Seguridad Social, Plan Nacional de Infraestructura Educativa, Red Nacional de Bibliotecas Públicas, Unidad Especial del Servicio Público de Empleo.

## 1 Introducción

La oportunidad en la provisión de servicios sociales de calidad constituye un factor fundamental para cerrar brechas y promover la movilidad social, por lo que la infraestructura social debe ser pensada como un instrumento para la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población generando, a su vez, importantes impactos en el desarrollo sostenible del país.

En ese marco, el Gobierno Nacional, con una importante participación del DNP, ha avanzado en el fortalecimiento de la infraestructura social en sectores como educación, salud y trabajo. Por una parte, para lograr que Colombia sea un país más educado, se implementó el Plan Nacional de Infraestructura Educativa que permite adecuar y construir los espacios físicos necesarios para la ampliación de coberturas y la implementación de la jornada única, con especial atención a las necesidades en zonas rurales. Por otra parte, se ha aumentado la inversión en la red pública de prestadores de servicios de salud, a nivel territorial, mejorando y ampliando la infraestructura pública en zonas rurales y rurales dispersas.

El presente documento presenta un análisis del estado de la infraestructura social en Colombia, junto con la implementación de mecanismos para su fortalecimiento, a través de la presentación de la situación de la infraestructura social en 2009 en la segunda sección, un recuento en la tercera sección de las acciones que se han implementado y los recursos invertidos en su consolidación; y, por último, unas recomendaciones relacionadas con los retos que en materia de priorización de proyectos, intervenciones en infraestructura social tanto con enfoque de desarrollo regional y de cierre de brechas, como mediante el fortalecimiento de las Alianzas Públicas Privadas, como eje central de crecimiento y desarrollo sostenible.

## 2 Diagnóstico

### 2.1 Infraestructura educativa, cultural, deportiva y recreativa

La infraestructura escolar es un factor fundamental para aumentar la cobertura escolar y mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Duarte, Jaureguiberry, & Mariana, 2016). Sin embargo, en 2009 Colombia sufría un déficit de espacios escolares, especialmente en el área rural y en zonas afectadas por desastres naturales. En ese año más de 28.183 aulas se encontraban en zonas de alto riesgo y 10.832 estaban en mal estado (MEN, 2014), mientras que el fenómeno de La Niña del 2010 afectó 1.216 infraestructuras educativas en 19 departamentos del país, damnificando cerca de 550.000 niños, niñas y jóvenes (Astorga, 2013). Por su parte, a 2009 el Sena contaba con 115 centros de formación y 156 sedes propias<sup>664</sup>.

En el ámbito de la infraestructura cultural, en 2009 todos los municipios del país contaban con una biblioteca pública vinculada a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas (RNBP), aunque solo 462 (42 %) de las 1.100 bibliotecas contaban con acceso a Internet (Astorga, 2013). En cuanto a infraestructura deportiva, en 2010 el censo de infraestructura realizado por Coldeportes daba cuenta de que en el país existían aproximadamente 54.780 escenarios deportivos, de los cuales el 18 % se encontraban en buen estado, el 27 % inconclusos, el 15 % en regular estado y el 40 % en mal estado (DNP, 2011).

### 2.2 Servicios de salud y primera infancia

Por otra parte, en el contexto del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), aunque la oferta de servicios de salud se basa en la red pública y se complementa con la oferta privada de servicios, para el año 2009 los hospitales públicos apenas cubrían cerca del 50 % de las atenciones en 14 departamentos; la infraestructura de estos establecimientos registraba una edad promedio de 42 años (Astorga, 2013), por lo cual el 64 % de las superficies construidas estaban deterioradas, generando alta vulnerabilidad a emergencias, afectación en la continuidad de la prestación de servicios, altos requerimientos de mantenimiento, dotación, construcción y reposición de infraestructura.

En atención a primera infancia, en 2009 se habían identificado los requerimientos y definido los lineamientos de infraestructura, dotación y condiciones de seguridad para las diferentes modalidades de atención, que permitieran una atención diferencial, acorde a las características y particularidades de los niños y niñas en primera infancia, a partir de los cuales se establecieron estándares para la construcción de centros de desarrollo infantil (CDI).

### 2.3 Infraestructura para la generación de empleo

En cuanto a la infraestructura del sector trabajo, el Sena contaba con 115 centros de formación<sup>665</sup> y 156 sedes propias<sup>666</sup>, mientras que el servicio público de empleo era limitado en cobertura, no integraba todos los operadores y solo contaba con 142 puntos de atención de los cuales 65 estaban ubicados en los centros de formación del Sena (Sena, 2010).

<sup>664</sup> Las sedes hacen parte de los centros de formación, en algunos casos en infraestructura propia y en otros corresponde a sedes en arrendamiento.

<sup>665</sup> Los centros de formación son creados por resolución, cuentan con subdirector y toda una estructura organizacional. Las metas se fijan por centro de formación.

<sup>666</sup> Las sedes hacen parte de los centros, en algunos casos en infraestructura propia y en otros corresponde a sedes en arrendamiento.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

#### 3.1 Infraestructura para la primera infancia

Entre 2011 y 2017, se construyeron 252 CDI en 32 departamentos y 213 municipios con capacidad para acoger a más 40.000 niños y niñas en el marco de la política de Estado *De Cero a Siempre*, adecuados al contexto cultural y geográfico de los territorios, procurando brindar ambientes seguros, protectores y de calidad.

Tabla 45. Centros de Desarrollo Infantil, 2011-2017.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
74	21	20	31	57	33	16

Fuente: DNP, Consejería Presidencial para la Primera Infancia.

La financiación de estos CDI se realizó principalmente con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y de manera complementaria otras fuentes, entre las que se cuentan la asignación especial del Sistema General de Participaciones (SGP), recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y el Plan Padrino<sup>667</sup> que impulsa la Consejería Presidencial para la Primera Infancia.

En concreto, con recursos del SGR y otras fuentes se financió el diseño, construcción y dotación de 34 CDI en 15 departamentos y 30 municipios. El valor total fue de \$ 44.755 millones, de los cuales un 79 % de recursos proviene del SGR.

Tabla 46. CDI financiados con regalías, 2012-2017.

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Departamentos	Municipios	Monto del SGR (millones de pesos)	Monto total (millones de pesos)
Centros de desarrollo integral	34	15	30	\$ 35.181	\$ 44.755

Fuente: DNP.

De manera complementaria, en el marco del Plan Padrino, y a través de una alianza con Findeter y el Ministerio de Cultura, se ha avanzado en la construcción y mejoramiento de espacios para el ejercicio de derechos culturales en el marco de la atención integral de la primera infancia, para lo cual se han destinado recursos del SGP de primera infancia por valor de \$ 39.334 millones.

#### 3.2 Reducción del déficit de aulas de los establecimientos educativos y mejoramientos en infraestructura educativa en básica y superior

En los últimos ocho años se hicieron avances significativos en construcción, ampliación y mejoramiento de aulas e infraestructura de los establecimientos de educación básica. Entre 2010 y 2014 se invirtieron

<sup>667</sup> El Plan Padrino tiene como objeto formular, diseñar y acompañar la ejecución de proyectos de infraestructura que mejoran las condiciones de vida y acceso a la atención integral de los niños y las niñas con edades entre 0 y 5 años, principalmente en las regiones de Colombia más vulnerables, con necesidades básicas insatisfechas y donde se presentan mayores brechas en el acceso en la atención integral.

recursos de los aportes establecidos por Ley 21 de 1982<sup>668</sup> por \$ 847.000 millones, con los cuales se desarrollaron proyectos para la construcción de 5.196 aulas. Además, para contrarrestar el impacto de la ola invernal en la prestación del servicio educativo en 2010 y 2011 se intervinieron más de 2.700 sedes, beneficiando a más de 530.000 estudiantes damnificados<sup>669</sup>.

Adicionalmente la declaración de importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) para la implementación de la Jornada Única Escolar a través del Documento CONPES 3831 de 2015, busca construir, ampliar y mejorar las aulas escolares en zonas urbanas y rurales. Estas obras se construyen siguiendo las características definidas para los colegios de jornada única, "Colegio 10", garantizando que todas las aulas construidas o modificadas cumplan con los criterios de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), y que la inversión tenga el mayor impacto, sea pertinente y eficiente. El PNIE estableció que era necesaria la creación del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE), una cuenta especial del MEN, con el fin de lograr una mayor eficiencia en los procesos contractuales, así como en la articulación de fuentes de financiación, a la vez que se garantizan altos estándares en la calidad de la nueva infraestructura escolar.

En el marco del PNIE, entre 2015 y abril de 2018 se han construido y/o mejorado un total 8.802 aulas. Al finalizar 2018, se espera contar con un total de infraestructura educativa existente con estándares de aulas para la implementación de la jornada única en el marco del PNIE, de las cuales 17.297 aulas estarán terminadas y 8.831 aulas contratadas, reduciendo de esta forma en un 50,9 % el déficit de aulas y beneficiando a 1.500.000 estudiantes con Jornada Única.

Una de las principales fuentes de recursos de la infraestructura escolar es el Sistema General de Regalías (SGR). Dentro del PNIE se han entregado con esos recursos 1.377 aulas, hay 891 aulas en ejecución y 353 aulas aprobadas. Entre 2012 y marzo de 2018, se aprobaron 656 proyectos de mejoramiento, construcción y adecuación de colegios en 238 municipios en 25 departamentos, por un monto total de \$ 1.206.740 millones (tabla 3). Adicionalmente, con el fin de facilitar los procesos de estructuración por parte de las entidades territoriales (ET), el DNP elaboró el proyecto tipo de infraestructura educativa en zonas rurales, proporcionando una solución estándar de alta calidad, bajo los parámetros técnicos definidos por el MEN. Por su parte, Prosperidad Social (PS) ha desarrollado entre 2014 y 2018, 757 aulas, 15 restaurantes, 1 internado y 40 adecuaciones de otros espacios en instituciones ubicadas en 71 municipios y 22 departamentos.

<sup>668</sup> En la Ley 21 de 1982: "por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones) estableció en su artículo 8 una contribución especial de la Nación, los departamentos, distritos y municipios a favor de las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos. Posteriormente, la Ley 1450 de 2011 (por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014", se autorizó al Ministerio de Educación Nacional a destinar estos recursos a proyectos de construcción, mejoramiento y dotación de establecimientos educativos.

<sup>669</sup> Estas intervenciones se hicieron conjuntamente con Colombia Humanitaria, el Fondo de Adaptación, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo en Desastres y la Organización Internacional para las Migraciones.

Tabla 47. Proyectos de infraestructura educativa financiados con regalías 2012-2018 (proyectos aprobados)\*

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Departamentos	Municipios	Monto del SGR (millones de pesos)	Monto total (millones de pesos)
Infraestructura educativa básica	656	25	238	1.046.084	1.206.740
Infraestructura para educativa superior	25	10	7	153.013	176.462
Total	681	27	241	1.199.097	1.383.202

\* En el caso de departamentos y municipios, este total corresponde a la suma de entidades que tienen proyectos. Por lo tanto, de los 32 departamentos del país, en 25 se presentaron proyectos en infraestructura educativa de básica y en 10 de infraestructura para educación superior. En 8 departamentos se presentaron proyectos tanto para básica como para superior: Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Nariño, Putumayo, Santander y Tolima; en 4 municipios se tienen proyectos tanto de básica como de superior: La Jagua de Ibirico, Sabana de Torres, Tame y el Valle del Guamuez.

Fuente: DNP.

El PNIE también permitió el desarrollo de Alianzas Público-Privadas (APP) para educación, en el marco de las cuales entre 2014 y 2015, el DNP llevó a cabo la estructuración de colegios para los municipios de Soacha e Ibagué con el fin de construir 19 colegios y 540 aulas para atender 19.680 estudiantes<sup>670</sup>. Por su parte, el MEN adelantó la estructuración de APP para colegios en Barranquilla y Medellín; así, en Barranquilla se tiene prevista la construcción de 21 sedes educativas correspondiente a 744 aulas que beneficiaran a 10.240 estudiantes, y en Medellín se construirán 13 sedes educativas con 290 aulas que beneficiaran a 21.520 estudiantes.

En cuanto a educación superior se han logrado inversiones en construcción, adecuación y modernización de la infraestructura de las instituciones de educación superior (IES) a través de nuevas fuentes de recursos establecidas en los últimos 8 años. En 2012 se creó el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) que destinó el 40 % de un punto del recaudo al desarrollo de proyectos de inversión de estas instituciones<sup>671</sup>, principalmente para inversiones en infraestructura. En 2013 y 2014 se destinaron \$ 590.000 millones para inversión en infraestructura física y tecnológica de las IES. En 2015 y 2016, la inversión totalizó \$ 466.000 millones que correspondió a la financiación de 458 proyectos en IES públicas<sup>672</sup>. Además, a través de los créditos con tasa compensada de Findeter, entre 2010 y 2015 se financiaron 21 proyectos, con un desembolso de \$ 138.000 millones.

### 3.3 Más y mejores escenarios deportivos, recreativos y culturales

Entre 2010 y 2018 también se fortaleció la infraestructura deportiva, recreativa y cultural del país. En el sector de deportes se construyeron, ampliaron y mejoraron 1.117 escenarios deportivos, 82

<sup>670</sup> En total se construirían en Soacha 9 colegios, con 260 aulas para atender 9.600 estudiantes. En el municipio de Ibagué, las intervenciones a realizar serían en colegios con infraestructura existente. En total se construirían 10 colegios, con 273 aulas, para atender 10.080 estudiantes nuevos.

<sup>671</sup> De conformidad con lo establecido en el Decreto 2564 de 2015, los recursos provenientes del Impuesto para la Renta para la Equidad (CREE) destinados a las instituciones de educación superior oficiales se distribuían así: un 75 % para un primer grupo conformado por las universidades oficiales y el 25 % restante para un segundo grupo compuesto por las instituciones de educación superior con carácter de colegios mayores, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, e instituciones técnicas profesionales.

<sup>672</sup> Inversiones en adquisición, construcción, ampliación, mejoramiento, adecuación y dotación de infraestructura física, tecnológica y bibliográfica.

correspondientes a infraestructura de alto rendimiento para el desarrollo de eventos deportivos nacionales e internacionales<sup>673</sup>. En este aspecto se destacan:

- La celebración de los XIX Juegos Deportivos Nacionales de 2012, en Norte de Santander, Cauca y Córdoba, departamentos donde se construyeron y adecuaron 21 escenarios deportivos.
- En 2013 se construyeron 9 escenarios para la realización de los IX Juegos Mundiales realizados en Cali.
- En 2015 se financiaron 16 escenarios para los XX Juegos Nacionales.
- Para los XVIII Juegos Bolivarianos llevados a cabo en Santa Marta en 2017, se construyeron 10 escenarios deportivos
- Para los XXIII Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe, que se realizarán en Barranquilla en julio de 2018, se han construido 9 escenarios deportivos<sup>674</sup>.
- Para otros eventos de similar categoría se construyeron otros 8 escenarios adicionales.

Asimismo, en los 8 años de Gobierno se amplió la oferta de infraestructura recreo-deportiva mediante la entrega de 1.035 obras de infraestructura. El DNP participó en el logro de estos objetivos a través de la elaboración del Documento CONPES 3908 de 2017, que declaró de importancia estratégica el proyecto de construcción, adecuación y dotación de escenarios deportivos, recreativos, lúdicos y de actividad física en Colombia con 49 construcciones nuevas y 22 adecuaciones (DNP, 2017). De igual forma, para contribuir a disminuir tiempos y costos en la preparación de proyectos de infraestructura deportiva, el DNP, en articulación con Coldeportes, elaboró el Documento CONPES 3856 de 2016, en el que se definió la estandarización de proyectos tipo para el sector: placa polideportiva cubierta, parque recreodeportivo y cancha de microfútbol en grama sintética. Como complemento, Prosperidad Social financió 857 obras de espacio público, recreación y deporte de 414 municipios en 29 departamentos del país.

En cultura, entre 2010 y 2018 se han entregado 460 obras, entre las que se destacan 187 bibliotecas<sup>675</sup> (185 normales + 2 biblioestaciones), 73 salas de danza, 49 casas de cultura, 10 centros culturales y 6 escuelas de música, entre otras. Respecto de las bibliotecas públicas, el país avanzó en su conectividad hasta lograr que 1.323 (89 %) de las 1.484 existentes estén beneficiadas con servicio de Internet<sup>676</sup>.

Adicionalmente, se llevó a cabo la recuperación y preservación 50 bienes inmuebles de Interés Cultural del Ámbito Nacional (BICNAL), dentro de los cuales sobresalen la recuperación de la Plaza de San Nicolás en Barranquilla, la restauración y dotación del Museo de Arte Colonial, la ampliación del Teatro Nacional de Cristóbal Colón en Bogotá y la recuperación del claustro y la basílica de Monguí.

Desde PS, en este periodo, se financió el desarrollo de 51 obras culturales que contemplan centros y casas de la cultura, teatros, y otros espacios de expresión y desarrollo artístico.

Con recursos del SGR, entre 2012 y 2018 se financiaron 1.474 obras de infraestructura cultural y deportiva en 143 municipios y 12 departamentos, alcanzando una inversión total de \$ 1.848.339 millones (tabla 4).

<sup>673</sup> Incluye las obras contratadas antes del 2009 para el Mundial de Fútbol Sub-20, que fue realizado entre julio y agosto de 2011, y en el que se financiaron obras en 9 estadios de fútbol en las ciudades de Armenia, Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena, Manizales, Medellín, Palmira y Pereira. Para la financiación de este evento se aprobó el documento CONPES 3623 el 12 de noviembre de 2009, con el cual se autorizaba inversiones presupuestales con cargo a los recursos de las vigencias 2010 y 2011, en cabeza de Coldeportes.

<sup>674</sup> De estos, se financiaron 4 estudios, construcción y dotación de centros de alto rendimiento de deportivo con recursos de regalías por un valor de \$ 12.167 millones; siendo la misma inversión total.

<sup>675</sup> Finalizando el gobierno se habrán entregado 210 nuevas bibliotecas.

<sup>676</sup> De otra parte, con el apoyo del DNP, se estructuró bajo el esquema de APP el proyecto para la restauración, construcción, dotación, operación y mantenimiento de la infraestructura de ocho museos de propiedad del Ministerio de Cultura ubicados en siete municipios del país. A la fecha, este proceso se encuentra en proceso de definición de pliegos para el proceso licitatorio final.



Tabla 48. Proyectos de infraestructura cultural y deportiva financiados con regalías, 2012-2018.\*

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Departamentos	Municipios	Monto del SGR (millones de pesos)	Monto total (millones de pesos)
Infraestructura cultural	336	18	240	448.799	483.918
Infraestructura deportiva	1.138	22	492	1.236.273	1.364.421
Total	1.474	12	143	1.685.072	1.848.339

\* En el caso de departamentos y municipios, este total corresponde a la suma de entidades que tienen proyectos. Por tanto, de los 32 departamentos del país, en 25 se presentaron proyectos en infraestructura educativa de básica y en 10 de infraestructura para educación superior. En 8 departamentos se presentaron proyectos tanto para básica como para superior: Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Nariño, Putumayo, Santander y Tolima; en 4 municipios se tienen proyectos tanto de básica como de superior: La Jagua de Ibirico, Sabana de Torres, Tame y el Valle del Guamuez.

Fuente: DNP.

### 3.4 Fortalecimiento de la competencia territorial de inversión pública en salud

Para el caso de la red pública de prestadores de servicios de salud, los departamentos y los distritos han priorizado sus necesidades en los Planes Bienales de Inversión, en el marco de la articulación de fuentes de financiación acorde con la definición de la organización de la red pública de servicios con objetivos de sostenibilidad y eficiencia.

El Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) ha apoyado el desarrollo de proyectos priorizados en dichos planes con inversiones por \$ 1,17 billones entre 2010 y 2017 (tabla 5); el 55 % de ellos está dirigido a fortalecer el Sistema Nacional de Emergencias y Desastres, y un 28 % a fortalecer la capacidad instalada de Empresas Sociales del Estado, así como, proyectos de vulnerabilidad sísmica, originados en la ola invernal, y apoyo a la ejecución de Contratos Plan.

Tabla 49. Proyectos de infraestructura de salud con recursos del Presupuesto General de la Nación. Total 2010-2017.

Tipo de inversión	Inversión acumulada (millones de 2017)	Porcentaje del total (%)
Apoyo a entidades territoriales y ESE en proyectos que mejoren la capacidad resolutoria en la prestación de servicios de salud	16.042	1,40
Fortalecimiento de la capacidad instalada	334.811	28,50
Fortalecimiento del Sistema Nacional de Emergencias y Desastres	655.965	55,80
Infraestructura hospitalaria - Ola invernal	52.267	4,40
Infraestructura hospitalaria - Vulnerabilidad sísmica	80.879	6,90
Infraestructura y dotación hospitalaria - Contratos Plan	34.717	3,00
<b>Total</b>	<b>1.174.681</b>	<b>100,00</b>

Fuente: MinSalud.

### 3.5 Más proyectos de mejoramiento en la infraestructura en salud

El SGR permitió que desde el sector se priorizaran inversiones no recurrentes en construcción, mantenimiento dotación de hospitales públicos y salud pública, para lo cual se definieron criterios específicos en los acuerdos rectores del sistema; adicionalmente desde el DNP se lideró el desarrollo del proyecto tipo de centro o puesto de salud de nivel básico, con lo cual fue posible incentivar y articular fuentes del Presupuesto General de la Nación (PGN), el SGR y recursos propios de las entidades territoriales.

En el marco del SGR, las entidades territoriales priorizaron proyectos de infraestructura y dotación en salud por \$ 1,1 billones entre 2012 y 2017, el 98 % de los cuales se dirigieron a las Empresas Sociales del Estado (ESE). Sumando la cofinanciación desde el PG a estos proyectos, así como los recursos propios de las ET, de 2010 a 2017 se realizaron inversiones en infraestructura y dotación por \$ 2,2 billones en beneficio del sector salud.

Con el objetivo de desarrollar instrumentos para la vinculación de capital privado en la infraestructura del sector salud, el DNP realizó un análisis sobre la aplicación del instrumento de APP previsto en la Ley 1508 de 2012 en el ámbito hospitalario, mostrando ventajas y opciones para su desarrollo. Con base en dicho análisis, el MinSalud expidió lineamientos para el desarrollo de APP a partir de los cuales el Distrito de Bogotá se encuentra desarrollando 6 proyectos de inversión.

### 3.6 Las mejoras en la infraestructura del sector trabajo

El Sena ha invertido en el mantenimiento, adecuación, fortalecimiento y crecimiento de su infraestructura. Se crearon 2 nuevos centros de formación: el Complejo Tecnológico, Turístico y Agroindustrial del Occidente Antioqueño en Santafé de Antioquia y el Centro Minero Ambiental del Bajo Cauca en el municipio de El Bagre en Antioquia completando un total de 117 centros. El total de sedes llegó a 194 con un aumento de 24 % frente a 2009, 9 de las cuales fueron construidas directamente por la entidad y las restantes eran inmuebles ya construidos.

Entre 2010 y 2017 el Sena invirtió \$ 912.409 millones en infraestructura, con un promedio anual de \$ 114.066 millones. De ese total, \$ 434.036 millones —el 48 %— se han invertido en la ejecución de 49 proyectos a nivel nacional representados en un área aproximada de 212.442m<sup>2</sup>. Además de los 2 nuevos centros, se destaca la construcción de sedes y subsedes en los siguientes centros: de Tecnologías para la Construcción y la Madera en Soacha, de Diseño Tecnológico Industrial en Aguablanca, Subsele El Pomar en Medellín, Centro de Hidrocarburos y Desarrollo Agroindustrial en Puerto Gaitán y la subsele del Centro de Recursos Naturales, Industria y Biodiversidad en Quibdó.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

Otros \$ 460.179 millones —el 50 % del total— se han invertido en las adecuaciones y mantenimientos de más de un millón de metros cuadrados de área construida que tiene la entidad. A su vez, se han invertido \$ 5.754 millones en la realización de los estudios de vulnerabilidad sísmica para conocer el estado actual de las estructuras. En este aspecto es de destacar el apoyo del DNP en la expedición del documento CONPES 3789 de 2013 que declaró de importancia estratégica el proyecto de construcción y adecuación de edificios para la capacitación laboral. Construir sobre lo construido (2018-2022).

### 4.1 PNIE, Bibliotecas Públicas Móviles e Información de Infraestructura Deportiva

En el próximo cuatrienio se sugiere continuar con la implementación del PNIE, especialmente en las zonas rurales, a través de una estrategia de reagrupación de sedes, con el fin de lograr la ampliación de cobertura y el mejoramiento de la infraestructura educativa con estándares de calidad, buscando la disminución de

las brechas existentes con respecto a las áreas urbanas del país. Para ello, es necesario actualizar las mediciones de déficit cualitativo y cuantitativo de aulas y proyectar metas que estén acordes con las necesidades actuales en infraestructura.

En el marco del Plan Nacional de Lectura y Escritura, el Ministerio de Cultura deberá continuar con la implementación de la estrategia de Bibliotecas Públicas Móviles<sup>677</sup> que, en el escenario del posconflicto se deben implementar en los municipios PDETS.

En materia deportiva, una de las principales necesidades es contar con información actualizada sobre el estado de la infraestructura física. Por tal razón, es necesario que tanto el MEN con la participación de las Secretarías de Educación, y Coldeportes realicen una actualización permanente sobre el estado de la infraestructura educativa y deportiva; además, se requiere que definan la metodología y los parámetros para lograr dicha actualización. Más aún, es necesario definir una estrategia que garantice el recurso necesario para el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras que están siendo entregadas.

## 4.2 Infraestructura en salud

Es necesario mejorar y ampliar la oferta de servicios en zonas rurales. Cálculos del MinSalud indican que las iniciativas de infraestructura y dotación pertinentes de 226 propuestas por las entidades territoriales, incluidas en los Planes Bienales de Inversión en salud para estas zonas se requerirán inversiones cercanas a \$ 15 billones. A la vez, se requieren desarrollar incentivos para que el sector privado invierta en oferta de servicios en donde existen necesidades sociales.

Se recomienda desarrollar una estrategia integral de infraestructura en oferta de servicios, para promover y articular fuentes territoriales y nacionales y fortalecer el seguimiento y monitoreo de estas inversiones. A la vez, establecer mecanismos para desarrollar en las entidades territoriales proyectos de infraestructura en fase de factibilidad y de ejecución, para lograr inversiones sostenibles y adecuadas a las necesidades del país.

Es igualmente importante apoyar el desarrollo de las APP en el país, fortalecer capacidades del nivel nacional y territorial en salud y avanzar en sistema de seguimiento y evaluación sobre estas experiencias, y retroalimentar la política al respecto. A la vez, se requiere desarrollar incentivos para que el sector privado invierta en oferta de servicios en donde existen necesidades sociales.

## 4.3 Penetración de la infraestructura del sector trabajo

Entre los principales retos en materia de infraestructura del sector trabajo se encuentra la lograr mayor penetración de los servicios de formación para el trabajo en las zonas alejadas. En este sentido, el Sena ha de expandir su infraestructura a través de mecanismos como las aulas móviles y la formación virtual.

<sup>677</sup> Esta estrategia que se ha llevado a 20 municipios, de 13 departamentos, que hacen parte del total de 170 priorizados por el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

## 5 Referencias

Astorga, I. (2013). *Situación de los hospitales públicos en Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.

DNP. (7 de noviembre de 2017). *Declaración de importancia estratégica del proyecto Construcción, adecuación y dotación de escenarios deportivos, recreativos, lúdicos y de actividad física en Colombia* (Documento CONPES 3908). Bogotá: DNP.

Duarte, J., Jaureguiberry, F., & Mariana, R. (2016). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO).

MEN (Ministerio de Educación Nacional). (2014). *Informe de Gestión 2010-2014. "Educación de Calidad, el camino para la prosperidad"*. Bogotá: MEN.

MEN. (2014). Plan Sectorial de Educación. Bogotá: MEN

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 29

# Hábitat sostenible: vivienda, agua potable y saneamiento para todos

## Resumen ejecutivo

Colombia ha venido presentado un proceso de urbanización acelerado. Mientras que, en 1951, solo el 40 % de la población se encontraba en áreas urbanas, para 2005 alcanzaba el 74 %. Asimismo, las estimaciones de la Misión del Sistema de Ciudades (2012) indican que la población urbana crecerá en 18,5 millones de nuevos habitantes a 2050, lo cual supone un importante reto en materia de política pública para atender a los nuevos ciudadanos. Para 2009, estas dinámicas de urbanización se habían manifestado en déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda y en una divergencia en la prestación de servicios públicos para garantizar un nivel de vida adecuado entre las zonas urbanas y el área rural.

En ese sentido, las acciones sectoriales deben responder a este mayor grado de urbanización con el fin de mejorar las condiciones de vida en las ciudades. Dichas acciones deben asegurar la sostenibilidad en 3 componentes —ambiental, económico y social— y reconocer a las ciudades en su integralidad, teniendo en cuenta los vínculos urbanos-rurales y apuntando al cierre de brechas.

En ese contexto, el Gobierno nacional ha puesto en marcha importantes iniciativas encaminadas a la promoción de ciudades sostenibles. En materia de política de vivienda y servicios públicos, durante el período 2010 a 2018 las estrategias se concentraron en impulsar la productividad sectorial mediante instrumentos de fortalecimiento a la oferta y demanda de vivienda; y en aumentar la inversión en infraestructura de servicios públicos para mejorar la cobertura, con especial énfasis en el cierre de brechas urbano-rurales.

Aunque los avances en habitabilidad alcanzados durante el período 2010-2018 son tangibles, los retos en materia habitacional siguen siendo significativos en el territorio.

En este contexto, las propuestas para “construir sobre lo construido” se basan en mejorar la planeación de las ciudades de manera que se logre mejorar las condiciones de habitabilidad con criterios de adaptación y mitigación del cambio climático. Así mismo, el país debe prepararse para asumir los retos que impone avanzar en los ODS, los compromisos de reducción de gases efecto invernadero (COP 21), y seguir avanzando en la visión de planeación e intervención integral en vivienda, equipamientos y servicios públicos.

Finalmente, ante la escasez de recursos para estos fines, se recomienda seguir avanzando en el desarrollo e implementación de instrumentos tradicionales y no tradicionales de financiación del desarrollo urbano, tales como financiación por impuestos futuros —TIF (Tax Increment Financing)— y asociaciones público privadas (APP).

**Palabras claves** política de vivienda, agua potable y saneamiento básico, desarrollo urbano, asentamientos precarios, espacio público, cambio climático, urbanismo sostenible.

## 1 Introducción

De acuerdo con el Documento CONPES 3819: *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*, a 2035 el país tendrá 64 ciudades con más de 100.000 habitantes, en las que residirá el 83 % de la población. Lo anterior representa un reto en términos de planeación de ciudades para garantizar la disponibilidad de servicios públicos con calidad y continuidad, vivienda con criterios de sostenibilidad, e infraestructura y servicios urbanos que promuevan la sostenibilidad, la inclusión y un equilibrio entre la compacidad y la expansión.

La provisión de estos bienes y servicios requiere de altos niveles de inversión pública y privada, tanto en la construcción de vivienda, como en la *dotación de equipamientos* —hospitales, colegios, iglesias, entre otros— e *infraestructura* —acueducto, alcantarillado, residuos sólidos e infraestructura urbana—. El país ha avanzado en estas áreas, pero continúa presentando retos en materia de habitabilidad, acceso a servicios públicos básicos y en la construcción de ciudades sostenibles.

El presente documento *Hábitat sostenible: vivienda, agua y saneamiento*, tiene la finalidad de generar un diagnóstico en términos de los retos hallados, los avances durante el periodo 2010-2018, así como las recomendaciones para sentar las bases de una política pública que continúe mejorando las condiciones de vida en los centros poblados. Este documento consta de cuatro secciones, la primera de las cuales es esta introducción; en la segunda se presenta el diagnóstico al año 2009, donde se incluyen las principales cifras del sector vivienda, agua potable y saneamiento básico. Por su parte, la tercera esboza los avances del Gobierno nacional entre los años 2010 y 2018 en estas áreas, en tanto que el documento finaliza con la hoja de ruta propuesta para el periodo 2018-2022.

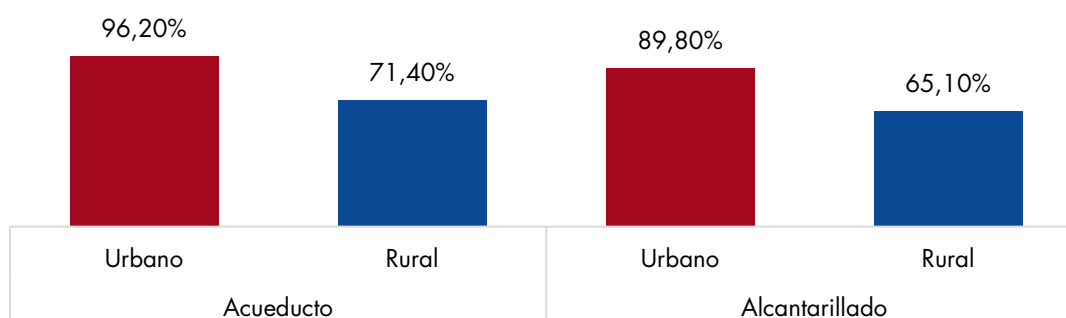
## 2 Diagnóstico

Con la información del Censo General 2005 se pudo evidenciar el acelerado crecimiento de la población urbana del país en las últimas décadas. Mientras en 1951 solo el 39 % de la población residía en áreas urbanas, en 2005 el porcentaje alcanzó el 74,4 %. Esa situación implicaba mayores demandas de vivienda, equipamientos y servicios públicos como acueducto, alcantarillado y aseo. Adicional a los requerimientos de las áreas urbanas, en la zona rural los retos se concentraban en la necesidad de mejorar el suministro de agua potable, saneamiento básico y lograr la convergencia de las condiciones de vida frente a los centros urbanos.



Si bien para el 2009, el 90 % de los habitantes contaba con acceso al servicio público de acueducto y el 84 % a alcantarillado, esos indicadores denotaban una brecha urbano-rural superior al 20 % (figura 1). Así mismo, el tratamiento de aguas residuales urbanas se estimaba en 29,8 %<sup>678</sup> a escala nacional, lo que dejó en evidencia la afectación a los cuerpos hídricos por contaminación; y solo el 76,8 % de los residuos sólidos era dispuesto en sitios adecuados<sup>679</sup>.

Figura 58. Cobertura Acueducto y Alcantarillado, 2009

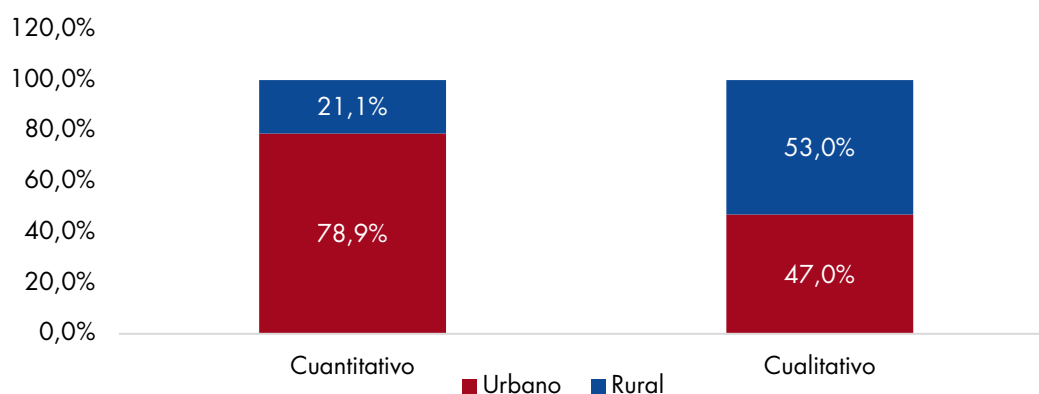


Fuente: Cálculos propios con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH (2009).

Notas: Incluye soluciones alternativas.

En materia de vivienda, para el 2005, 3,8 millones de hogares (36,2 %) presentaban condiciones de déficit habitacional, de los cuales 2,2 millones (57,9 %) residían en áreas urbanas mientras que 1,6 millones (42,1 %) lo hacía en áreas rurales (DANE, 2005). En el periodo de análisis, 1 millón de hogares urbanos y 277.000 hogares rurales presentaban privaciones asociadas al déficit cuantitativo de vivienda. Por su parte, 2,5 millones de hogares se encontraban en condiciones de déficit cualitativo, de los cuales el 53,0 % residía en zonas rurales (figura 2).

Figura 2. Déficit Habitacional Nacional 2005



Fuente: DANE - Censo General 2005.

Por otra parte, al examinar las condiciones de habitabilidad de los hogares, y de acuerdo con el Informe Mundial de Ciudades 2010-2011 de UN-Habitat, para 2008 cerca del 15 % de los hogares urbanos vivían

<sup>678</sup> Relación entre el caudal de aguas residuales tratadas y el caudal de aguas residuales vertidas a las cuencas hídricas.

<sup>679</sup> Sitio adecuado: relleno sanitario, planta integral, celda de contingencia; sitio inadecuado: botadero, celda transitoria, cuerpo de agua, quema.

en asentamientos precarios (1.370.000 hogares), muchos de ellos ubicados en zonas de alto riesgo producto de un proceso de urbanización desordenado y sin planificación. Sumado a esa situación, varios sectores de las ciudades crecieron en términos poblacionales y de superficie<sup>680</sup> sin una adecuada planificación, lo cual derivó en que un segmento de la población presentara déficit de equipamientos y de espacio público efectivo. Para 2010 se estimaba que el espacio público disponible era de 3,3m<sup>2</sup>/hab, frente a los 15 m<sup>2</sup>/hab establecidos en el Decreto 1504 de 1998.

Con el propósito de frenar esa expansión desbordada de las ciudades y el consumo informal de suelos de protección y de producción agropecuaria, los esfuerzos se concentraron en promover ciudades compactas a partir de la renovación y revitalización de áreas centrales, el aprovechamiento de la infraestructura construida y un especial cuidado de los centros históricos. Sobre estos últimos, y para dar cumplimiento a la obligatoriedad establecida en la Ley de la Cultura, para 2009 habían sido adoptados 7 Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) para los Bienes de Interés Cultural (BIC).

Así mismo, con el fin de promover la generación de suelo, se implementaron instrumentos de gestión entre los que se destacan los Planes Parciales y los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN). Tales instrumentos tienen la finalidad de concretar las necesidades planteadas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en materia de vivienda y provisión de infraestructura en las ciudades. A 2009, se habían adoptado 131 planes parciales en 11 ciudades<sup>681</sup>, incluidos 31 planes parciales de renovación urbana y 99 en tratamiento de desarrollo.

Durante el 2009, con el propósito de avanzar en disponibilidad y calidad de la información espacial como base para la toma de decisiones, se expidió el Documento CONPES 3585 para la consolidación de la Política Nacional de Información Geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE); sin embargo, en los periodos posteriores a expedición del CONPES, su implementación seguía siendo un reto en materia de política.

Finalmente, sobre las opciones de financiamiento del desarrollo, las ciudades contaban únicamente con los instrumentos tradicionales de captura de valor del suelo como impuesto predial unificado (IPU), participación en plusvalía y contribución de valorización. En el año 2009, el recaudo por concepto de IPU fue de \$ 3,07 billones<sup>682</sup>, lo que representaba el 0,6 % del PIB, inferior al 1 % en promedio en los países de la OCDE. Como aspecto complementario, para 2010, únicamente 59 municipios utilizaron el instrumento de contribución de valorización —el 5 % del total— y 17 municipios el de participación en plusvalías —el 1,5 % del total—.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

#### 3.1 Acceso a vivienda, agua potable y saneamiento básico

Durante el periodo 2010 a 2018, en línea con los PND formulados en los respectivos periodos, los esfuerzos del Gobierno se enfocaron en incrementar el acceso de la población a vivienda y servicios públicos con una orientación hacia el cierre de brechas que reconociera las particularidades de la población y, por ende, promoviera políticas públicas diferenciales para responder a dichas necesidades.

<sup>680</sup> Según el Atlas de Expansión Urbana en los últimos 25 años ciudades como Cartagena, Pereira y Cúcuta, con sus respectivas conurbaciones, tuvieron un incremento en su área construida superior al 50 %.

<sup>681</sup> Estudio realizado por la Dirección de Desarrollo Urbano del DNP para 11 ciudades capitales de Colombia.

<sup>682</sup> Pesos constantes de 2009. Metodología IPC.

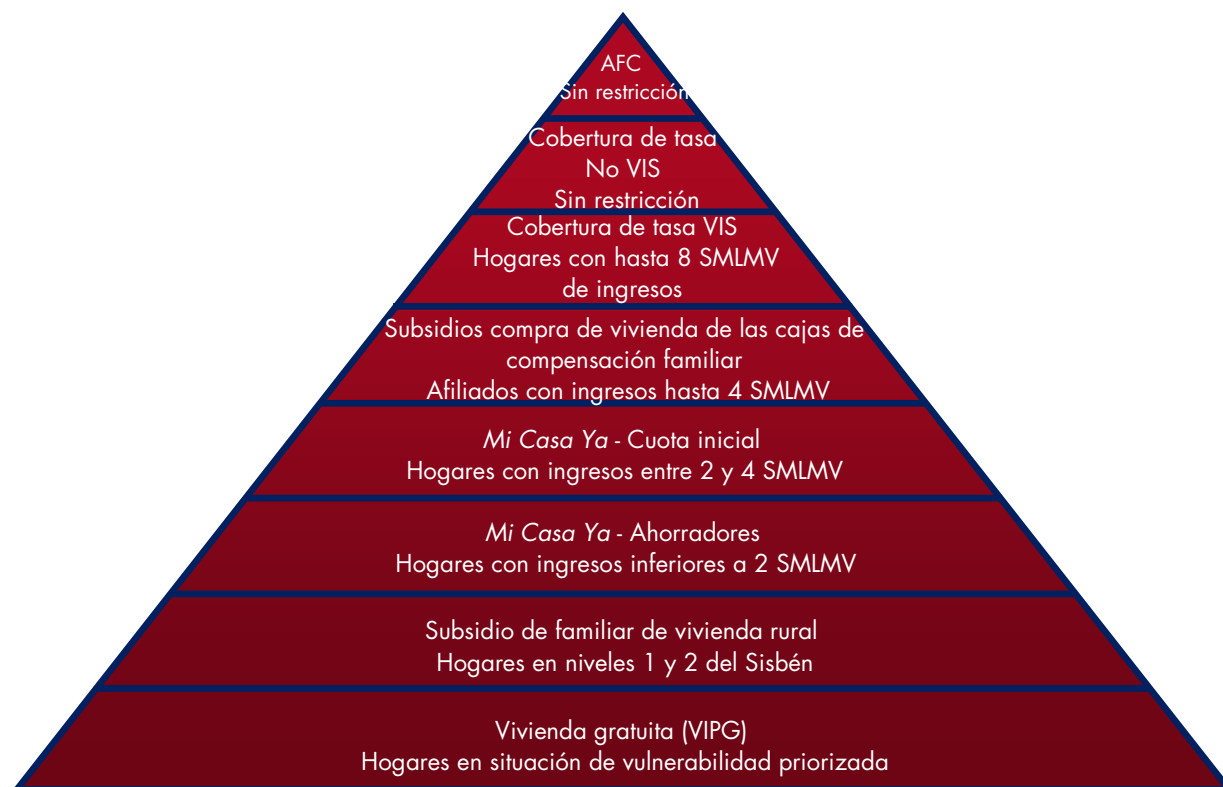
### 3.1.1 Disminución histórica en déficit habitacional y aumento en acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado

Por el lado de vivienda, uno de los grandes retos identificados radicaba en la necesidad de disminuir el déficit habitacional en áreas urbanas y rurales, así como lograr el equilibrio entre la oferta y demanda de vivienda que permitiera la provisión de soluciones habitacionales para la población que no lograba articularse con el mercado.

Con miras a conseguir lo propuesto, la Ley 1537 de 2012 sentó las bases para la definición de una política de vivienda integral que promoviera acciones encaminadas a mejorar la productividad del sector y generara las condiciones para que los hogares, en todos los rangos de ingreso, pudieran acceder a una solución habitacional. La mencionada ley abrió las puertas para la ejecución del Programa de Vivienda Gratuita del Gobierno nacional, con el cual se atenderían las necesidades habitacionales de población en condición de pobreza extrema, víctimas del conflicto armado, afectados por la ola invernal y población en condición de vulnerabilidad priorizada. Este programa, sin precedentes, buscó suplir las necesidades de vivienda de la población en pobreza extrema con pocas posibilidades de acceso a crédito.

Este programa se articuló con mecanismos para habilitación del suelo, promoción de proyectos de vivienda de interés prioritario (VIP), aplicación del subsidio familiar de vivienda (SFV), subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE), así como con la generación de programas encaminados a facilitar el cierre financiero de los hogares (figura 3).

Figura 3. Oferta institucional de vivienda



Fuentes: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A través de estos programas se logró la financiación o cofinanciación por parte del Gobierno nacional<sup>683</sup> de 1.009.784 viviendas (tabla 1), mientras que en MISN, se iniciaron 72.761 viviendas con inversiones de \$ 147.437 millones.

Tabla 1. Nuevas viviendas financiadas o cofinanciadas por el Gobierno nacional, 2010-2018

Programas	Metas 2010-2018	Avances	
		Absoluto	Porcentaje ( %)
Gratuita	130.000	128.402	99,3
VIPA	77.000	72.031	93,5
Mi Casa Ya	88.000	91.577	104,1 %
Coberturas VIS	216.730	177.506	83,0
Coberturas No VIS	40.000	38.485	96,2
Viviendas subsidiadas CCF	241.334	274.217	113,6
Subsidio Familiar de Vivienda Rural	134.000	142.000	106,1
Otros		85.566	
<b>Total coberturas</b>	<b>927.064</b>	<b>1.009.784</b>	<b>109,8</b>

Fuente: DNP - Sinergia, corte 28 de febrero de 2018.

Notas: 1) el Programa Mi Casa Ya tuvo como meta hasta 2019, beneficiar a 91.577 hogares, los cuales ya fueron habilitados; 2) el programa de cobertura No VIS tiene como meta hasta 2019, beneficiar a 60.000 hogares; y 3) la categoría "otros" incluye los subsidios entregados de manera independiente a los programas.

Con el impulso de la política, el Gobierno se puso la meta de iniciar 1,7 millones de viviendas en un periodo de 8 años. A la fecha, se cuenta con la iniciación de 1,65 millones de viviendas (figura 3), de las cuales 51 % corresponden a VIS y VIP urbanas y rurales. Lo anterior, además de generar importantes réditos económicos<sup>684</sup>, contribuyó a reducir el déficit habitacional.

Al detallar la evolución del déficit de vivienda urbana, se destaca su reducción del 12,7 % en 2005 al 5,2 % en 2017<sup>685</sup>, con lo cual se supera la meta del 5,5 % a 2018. Por su parte, el déficit cuantitativo rural disminuyó en 8,62 p.p., al pasar en el mismo periodo del 11,71 % al 3,09 %<sup>686</sup>.

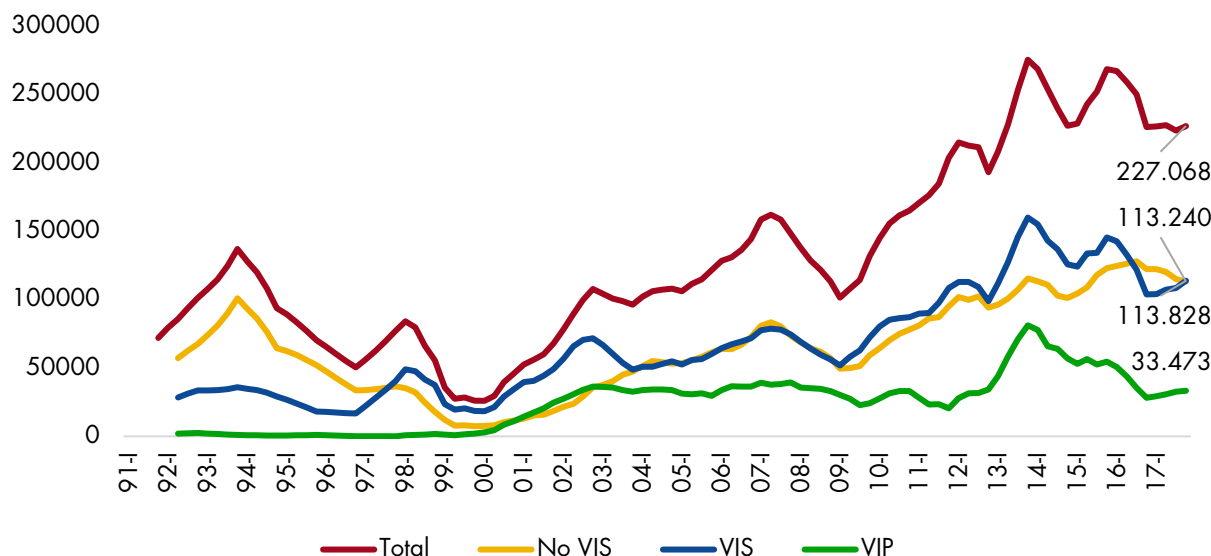
<sup>683</sup> Corte al 28 de febrero de 2018.

<sup>684</sup> El sector de la construcción ocupa cerca de 1,4 millones de trabajadores y genera el 3,0 % del PIB nacional

<sup>685</sup> Estimaciones para vivienda urbana elaboradas con base en la GEIH.

<sup>686</sup> Estimaciones para vivienda rural elaboradas con base en la Encuesta de Calidad de Vida.

Figura 4. Iniciaciones de Vivienda



Fuente: Modelo Expandido de Iniciaciones (DNP).

Ante el déficit cualitativo, el DPS 45.632 mejoramientos de condiciones de habitabilidad (10.052 terminados) mediante el Programa de Implementación de Obras para la Prosperidad, el cual contó con una inversión de \$ 415.000 millones, distribuidos en 535 proyectos (125 terminados) priorizados en 404 municipios. Como complemento, en el PND (2010-2014) se creó el Programa Conexiones Intradomiciliarias, con el fin de conectar la población más pobre a los sistemas de acueducto y alcantarillado; así, entre 2010 y 2018, se enlazaron 32.161 conexiones, que benefician aproximadamente a 150.000 habitantes de estratos 1 y 2. Gracias a esto, se logró reducir en cerca del 33 % la incidencia de enfermedades de origen hídrico en la población menor de 5 años dentro de los beneficiados.

Todos estos programas han aportado a la mejora de las condiciones de las viviendas ubicadas en asentamientos precarios. También a través del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) se intervinieron 10 municipios del país<sup>687</sup>, para mejorar las condiciones del entorno urbano de los asentamientos precarios, beneficiando cerca de 15.000 familias (8.875 predios), con una inversión de \$ 40.000 millones.

Por último, en el proceso de mejorar condiciones de habitabilidad, entre 2010 y 2016, 6,3 millones de personas accedieron por primera vez al servicio de acueducto y 7,0 millones a alcantarillado.

### 3.1.2 Disminución del consumo básico subsidiado

En febrero de 2016, se expidió la Resolución CRA 750, por medio de la cual se modificó el rango del consumo básico, que pasó de una cota de 20 m<sup>3</sup>/suscriptor/mes a medidas diferenciales en función de la altura sobre el nivel del mar. Los nuevos rangos se definieron así: mayor a 2.000 msnm (11 m<sup>3</sup>/suscriptor/mes), entre 1.000 y 2000 msnm (13 m<sup>3</sup>/suscriptor/mes), e inferior a 1.000 msnm (16 m<sup>3</sup>/suscriptor/mes). Con lo anterior se generaron señales hacia el uso eficiente del recurso y se modificaron las necesidades de subsidio para la población de estratos 1, 2 y 3.

<sup>687</sup> Leticia, Barrancabermeja, Apartadó, Pereira, Manizales, Cúcuta, Florencia, Valledupar, Ibagué y Barranquilla.

### 3.1.3 Introducción del enfoque diferencial para el suministro de agua potable y saneamiento básico

Se expidió el Documento CONPES 3810 en 2014, en el que se reconoce el enfoque diferencial que debe tener la política sectorial. En esta vía, y considerando las particularidades en la prestación de servicios en zonas rurales y algunas zonas urbanas de difícil acceso o gestión, la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018)<sup>688</sup> definió esquemas diferenciales de prestación<sup>689</sup> para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

### 3.1.4 Implementación de un Programa para mejorar el desempeño de prestadores de agua y saneamiento (Programa COMPASS)

A partir del año 2016, se inició la implementación de la Cooperación para la Mejora de Prestadores de Agua y Saneamiento en Colombia (COMPASS), con la cual se busca mejorar la productividad y eficiencia de las empresas en el uso de los recursos, entre ellos el agua y la gestión de residuos.

El programa utiliza recursos del Gobierno de Suiza, por intermedio de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO), administrados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para apoyar la mejora de los niveles de desempeño de las empresas prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento (ESP) en Colombia, tanto en materia de calidad en el servicio como en sostenibilidad financiera.

### 3.1.5 Fortalecimiento del esquema de aseguramiento en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo

Para fortalecer la prestación de estos servicios en municipios menores, se tomaron medidas de regulación de la estructura de mercado por medio de la Resolución CRA 781 de 2016. Esta norma faculta a la Comisión a ordenar a los municipios la entrega de la prestación del servicio a un tercero cuando se incumplan indicadores de eficiencia. Para los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA), se formuló el Decreto 2246 de 2012, el cual integró el componente de aseguramiento para la sostenibilidad de las inversiones y fortaleció la estructura institucional de los gestores<sup>690</sup>. Adicionalmente, en 2015 se contrató una evaluación al programa que permitió identificar los avances en la implementación de la política y aspectos a ser fortalecidos para potenciar su desarrollo.

## 3.2 Urbanismo sostenible y economía circular

Si bien, los esfuerzos del Gobierno nacional se encaminaron a garantizar el acceso a servicios sociales básicos como vivienda, agua y saneamiento, el contexto internacional apunta al cumplimiento de los objetivos ambientales delimitados en el Acuerdo de París y los ODS. Esas agendas proponen marcos de actuación hacia un hábitat sostenible en donde el crecimiento económico considere los impactos ambientales y conduzca los mejores esfuerzos en su mitigación.

En el marco de las apuestas del Gobierno nacional en materia de crecimiento verde y siguiendo el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2012) y posteriormente la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) (2017), los sectores han ajustado las políticas para lograr que las intervenciones apunten

<sup>688</sup> Artículo 18. Condiciones especiales de prestación de servicio en zonas de difícil acceso. [...] “El Gobierno nacional definirá esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley. La Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) desarrollará la regulación necesaria para esquemas diferenciales de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo previstos en el presente artículo”.

<sup>689</sup> Reglamentado mediante Decreto 1898 de 2016 “Esquemas diferenciales rurales” y el Decreto 1272 de 2017: Esquemas diferenciales urbanos.

<sup>690</sup> Son los responsables de la gestión, implementación, seguimiento a la ejecución del PDA y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento.

a minimizar la generación de gases efecto invernadero, un mejor uso de los recursos e incrementar la capacidad de adaptación a riesgos de origen hidrometeorológico. Los avances se describen a continuación.

### 3.2.1 Aumento en el tratamiento de aguas residuales

Los lineamientos generados por el Plan de Manejo de Aguas Residuales (PMAR), materializados en el programa de Saneamiento de Vertimientos (SAVER)<sup>691</sup>, priorizaron inversiones en 10 cuencas por sus niveles de contaminación<sup>692</sup>. Estos, a su vez, llevaron a formular metas en tratamiento de aguas residuales urbanas en los dos últimos PND —2010-2014: del 36 % y 2014-2018: del 41 %—. Así pues, entre 2010 y 2018 se pasó en tratamiento de aguas residuales urbanas del 29,8 % al 42,2 %.

### 3.2.2 Cambio en el Modelo de la Gestión Integral de Residuos Sólidos

En 2016 había cerca de 970 municipios que disponían adecuadamente de sus residuos sólidos, superando las metas propuestas en los dos últimos planes de desarrollo (923 municipios). Esta cifra representa el 96 % de las toneladas de residuos sólidos dispuestas en sitios adecuados, e incluye 55 esquemas regionales de disposición final que atienden el 87 % de la disposición de residuos del país. Adicionalmente se cambió el enfoque lineal de la gestión de residuos a uno de economía circular, en donde se fortalecen esquemas de prevención, reutilización, aprovechamiento y tratamiento de los residuos (Documento CONPES 3874 de 2016).

En el mismo sentido, con el propósito de fortalecer el esquema de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, se formuló el Decreto 596 de 2016, por medio del cual se reglamenta el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio.

### 3.2.3 Apoyo a la gestión del riesgo asociado al servicio público de agua potable y saneamiento básico

Ante la presencia de fenómenos de variabilidad climática que ha enfrentado el país en los últimos años, el Gobierno nacional tramitó ante el Congreso la Ley 1523 de 2012, con la que se dictaron directrices a prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo para identificar los riesgos y definir mecanismos para su reducción, fortalecer las estrategias para el manejo de desastres y la capacidad institucional en los diferentes niveles.

### 3.2.4 Aprovechamiento de la ciudad construida

Para aportar al urbanismo sostenible que promueve el aprovechamiento de la ciudad construida, se adoptó en 2010 el Documento CONPES 3658. A través de este documento se definieron los lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia. Desde ese año hasta la actualidad el Ministerio de Cultura ha adoptado 17 Planes Especial de Manejo y Protección (PEMP) adicionales.

Así mismo, en 2012 se expidió la Política Nacional de Espacio Público (Documento CONPES 3718), que definió como sus principales líneas de acción las siguientes: 1) el fortalecimiento de la información, 2) la articulación en la planificación del ordenamiento territorial, 3) la articulación de estrategias sectoriales y 4) la gestión y financiación. Paralelamente, se construyó la línea base 2010 del indicador de espacio público para las principales ciudades del país.

<sup>691</sup> Formulado en el año 2006 por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

<sup>692</sup> Río Bogotá (Distrito Capital y Cundinamarca), alta del río Chicamocha (Boyacá), río Medellín (Medellín y Área Metropolitana), alta del río Cauca (Cauca y Valle del Cauca), ríos Ubaté-Suárez en los sectores de la laguna de Fúquene (Cundinamarca y Boyacá) y el río Fonce (San Gil, Santander); río Pasto (Nariño), ríos Quindío y La Vieja (Quindío) y río de Oro (Santander).



### 3.2.5 Inclusión de criterios de sostenibilidad para edificaciones

Para incluir estos criterios se expidió el Decreto 1285 de 2015, en el cual se fijan lineamientos generales de construcción sostenible para edificaciones. Además, se adoptó la Resolución 0549 de 2015, que estableció los porcentajes obligatorios de ahorro de agua y energía para el sector de las edificaciones en el país.

En esta misma línea, se aprobó el Documento CONPES 3919 de 2018: *Política Nacional para Edificaciones Sostenibles*, que propone la inclusión de criterios de sostenibilidad en todo el ciclo de vida de las edificaciones —todos los usos, nuevas, usada, y vivienda rural—, a través de instrumentos de política, incentivos financieros, mecanismos de seguimiento. Es importante mencionar que el sector público cuenta con obligaciones específicas de implementación de criterios de sostenibilidad en edificaciones de uso oficial, así como compromisos en materia de gestión de recursos para la implementación de la política.

## 3.3 Instrumentos de financiación y de información

En la medida en que Colombia se convierte en un país más urbano, los nuevos habitantes de las ciudades tendrán mayores demandas por vivienda, transporte urbano, infraestructura y servicios públicos. Esta situación genera presión sobre los recursos de los Gobiernos locales, que requieren optimizar las fuentes de financiación disponibles y explorar unas alternativas nuevas para sufragar los gastos de su desarrollo urbano.

### 3.3.1 Adopción de nuevos instrumentos de gestión de suelo

En cuanto a instrumentos de gestión, de 2010 a 2016 se adoptaron 71 planes parciales en las principales ciudades del país —17 de renovación y 54 de desarrollo—, equivalentes a 2.407 hectáreas. Además, se encuentran en proceso 25 planes parciales en Bogotá y Cali.

### 3.3.2 Implementación de instrumentos de financiación no tradicionales

Dados los retos de financiación que presenta el sector de agua, se expidió la reglamentación sobre asociaciones público privadas (APP) para agua y saneamiento (Decreto 063 de 2015), con las que se ha apoyado la finalización de la fase de estructuración de 2 obras: 1) el proyecto de solución a largo plazo para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el Distrito Santa Marta; y 2) en Bogotá, el Sistema de Tratamiento de Agua Residual (PTAR Canoas).

En cuanto a instrumentos de financiación, se ha explorado el instrumento alternativo de Financiamiento por Impuestos Futuros (Tax Increment Financing —TIF—)<sup>693</sup>, con el apoyo del Banco Mundial. El primer piloto se viene adelantando en el Distrito de Innovación de Medellín, el cual prevé la renovación de 26,68 hectáreas y el desarrollo de 1,4 millones de metros cuadrados en destinos residenciales y no residenciales. Actualmente se cuenta con la estructuración legal, el modelo urbano y la valoración de costos de la infraestructura de servicios públicos.

### 3.3.3 Creación de un Observatorio de Ciudades y fortalecimiento de infraestructura de datos espaciales

En cumplimiento del mandato del PND 2014-2018 se puso en operación el Observatorio del Sistema de Ciudades, cuyo objeto consiste en generar información y conocimiento relevantes para la toma de decisiones asociada a la planeación y gestión de los territorios. Como un primer producto del Observatorio, se diseñó e implementó el Índice de Ciudades Modernas, con el fin de medir el desarrollo integral de las ciudades en los ámbitos social, económico, tecnológico, ambiental, institucional y de seguridad. Gracias a este análisis

<sup>693</sup> El TIF es una herramienta de financiación con más de 70 años de tradición en 49 de los 50 estados de Estados Unidos, pero que aún no se ha implementado en América Latina. Este instrumento permite a las ciudades invertir en proyectos urbanos, trayendo a valor presente el aumento futuro en la recolección de impuestos de propiedad generado por el desarrollo del mismo proyecto.

se puede conocer el estado actual del territorio e identificar soluciones y apuestas regionales basadas en evidencia.

De igual manera, para facilitar el acceso y uso de la información geográfica se fortaleció la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) a través de 3 estrategias. La primera de ellas es que se consolidaron Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE) de diferente nivel como las del departamento del Quindío, la gobernación de Cundinamarca, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Dirección General Marítima (DIMAR), entre otros. En segundo lugar, se formularon políticas y estándares que atendieran todo el ciclo de la información geográfica. Por último, se permitió el acceso a más de 180 servicios en formatos estándar de interoperabilidad disponibles en el Portal Geográfico Nacional.

Por otra parte, el Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI) logró consolidarse como la herramienta para la recolección y presentación de la información, con insumos tanto de prestadores de servicios públicos como de otras entidades relacionadas con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Así mismo, se han integrado en los procesos del SUI herramientas de *big data* que permitirán, a largo plazo, mejorar el uso de la información en cuanto a confiabilidad, oportunidad e interoperabilidad. Lo descrito ocurre a la par de sistemas como el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS), que permiten la interoperabilidad con el SUI, la georreferenciación y una planeación adecuada de las inversiones.

Por último, Colombia se adhirió al Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR), en el cual se encuentra la información rural de agua y saneamiento de países como Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Costa Rica, estado de Oaxaca (México), Perú, Bolivia, Paraguay, estado de Ceará (Brasil) y Bolivia.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

Los avances en habitabilidad alcanzados durante el período 2010-2018, junto con los retos que representa cumplir con los compromisos de reducción de GEI (COP 21), indican que el país necesita seguir avanzando en la visión integral de vivienda, equipamientos y servicios públicos. Ese panorama, acompañado de la profundización de la economía circular en la gestión del agua, implica también aumentar la productividad en el uso de este recurso. En consecuencia, se sugieren acciones para seguir esta senda en los apartados siguientes.

### 4.1 Economía circular

Colombia deberá avanzar en la implementación de las políticas de agua potable y saneamiento de largo plazo. Para ello, se aconseja mantener el enfoque en el concepto de economía circular, el cual promueve el uso eficiente del recurso hídrico y la garantía de la prestación de los servicios en el largo plazo. La economía circular implica también la gestión de residuos sólidos hacia la prevención, reutilización, aprovechamiento y tratamiento, para con ello incidir en la productividad del sector privado.

Para materializar este concepto, conviene fortalecer la gobernanza, planeación y eficiencia en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento; crear mayores incentivos en la definición de esquemas de regionalización, control de vertimientos a cuerpos hídricos, y fortalecer el tratamiento de aguas residuales enfocados al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Así mismo, han de establecerse acciones que permitan proteger el recurso hídrico por parte de las empresas de servicios públicos, e incorporar en las tarifas las inversiones ambientales enfocadas en la garantía de la prestación en el largo plazo.

Por otra parte, se requiere fortalecer los Planes Departamentales de Agua en el nivel regional y su oferta de servicios a la prestación de los servicios públicos.

En el marco del programa COMPASS, se recomienda continuar con la implementación de la herramienta AquaRating, que se aplicará de manera inicial en 10 empresas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado. Esta herramienta permitirá generar una línea base de conocimiento del estado de las empresas, identificar potenciales oportunidades de mejora, junto con las acciones de corto y mediano plazo encaminadas a mejorar su desempeño.

## 4.2 Política Integral de Vivienda y Hábitat

Se recomienda avanzar en la formulación de una Política de Vivienda y Hábitat que permita solucionar las necesidades habitacionales actuales y futuras de manera integral. En tal sentido, se sugiere trabajar en soluciones que permitan: 1) alinear las políticas de vivienda, agua y desarrollo urbano para lograr un crecimiento equilibrado y sostenible de las ciudades; 2) promover instrumentos alternativos para la producción y financiación de vivienda nueva (ej. arrendamiento social, *leasing* habitacional, APP); 3) garantizar la disponibilidad de recursos para mejoramiento de asentamientos precarios a través de intervenciones territoriales, como el mejoramiento integral de barrios, y por unidad habitacional, por ejemplo, el mejoramiento de viviendas; y 4) generar incentivos para la producción de VIS atendiendo las características particulares de los territorios —subsidios y precios tope, diferenciales—.

## 4.3 Urbanismo sostenible

En materia de urbanismo sostenible, se aconseja trabajar en la implementación de la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles (Documento CONPES 3919 de 2018) y, de esta manera, promover la implementación de criterios de sostenibilidad en el desarrollo de vivienda y edificaciones, definir instrumentos de financiación y establecer los mecanismos de seguimiento, control y verificación para el mercado de las edificaciones.

Igualmente, conviene fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones que hacen parte del SISCLIMA y sus instancias técnicas, para generar orientaciones, estándares de referencia y lineamientos de mitigación, adaptación y financiamiento climático para las ciudades del país. Además, se recomienda trabajar en la incorporación de medidas de gestión de cambio climático en planes de ordenamiento territorial y en instrumentos de gestión del suelo —planes parciales, planes de renovación urbana, entre otros—.

También se requiere impulsar desde el Gobierno nacional la creación de sistemas de medición, reporte y verificación local que permitan reportar la reducción de emisiones por ciudad de manera que respondan a las metas y prioridades establecidas por la nación.

Por último, se recomienda definir los lineamientos de política para impulsar la aplicación de la renovación urbana, de la mano de estrategias tendientes a controlar la expansión desordenada. Para contribuir a ello, ha de fortalecerse la implementación de los planes parciales como instrumento de gestión del territorio, tanto de desarrollo como de renovación. En ese sentido, se requiere levantar información sobre la implementación del instrumento, que permita diagnosticar e identificar oportunidades de mejora, lo que deberá reflejarse en un ajuste normativo.

## 4.4 Avanzar en implementación de instrumentos de financiación del desarrollo urbano tradicionales y no tradicionales

Se recomienda impulsar el uso de los instrumentos tradicionales de captura de valor del suelo mediante la generación de estrategias de selección óptima de métodos de financiación, así como avanzar en los ajustes

normativos e institucionales para la implementación de mecanismos innovadores para el financiamiento del desarrollo urbano.

Recurrir a nuevos esquemas permitirá a las principales ciudades acceder al mercado de capitales como un instrumento alternativo para financiar grandes proyectos de infraestructura urbana; los cuales podrían tener como garantía los impuestos futuros generados por los mismos proyectos.

#### 4.5 Gestión de información para toma de decisiones en ciudades

Con respecto al Observatorio del Sistema de Ciudades, se requiere continuar con su fortalecimiento mediante el cálculo y publicación de nuevos indicadores e índices (Índice de Planes Departamentales de Agua, Índice de Priorización de Inversiones, Índice de Desempeño Integral del Sector de la Construcción, entre otros); la puesta en funcionamiento de nuevos módulos de la plataforma tecnológica (vivienda, agua, edificaciones sostenibles, mejores prácticas); el mejoramiento de la interfaz de usuario con el fin de brindar hechos estilizados del territorio; y la generación de alianzas estratégicas con instituciones, academia y organizaciones líderes en temas urbanos, para generar conocimiento en torno al Sistema de Ciudades.

En relación con la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE), se propone evolucionar hacia una Infraestructura de Conocimiento Espacial (ICE). El objetivo es crear, compartir y utilizar no solo datos o información, sino también el conocimiento de forma automática en apoyo de la economía digital emergente, que impulse nuevas actividades en áreas como redes de transporte inteligentes, ciudades receptivas y flexibles y planificación de infraestructura inteligente. En este contexto, se requiere continuar con la construcción de la Infraestructura de Datos Espaciales para la Administración de Tierras (IDE-AT), para así optimizar el conocimiento mediante la interoperabilidad de los datos de catastro, registro, ordenamiento territorial, ambiente y baldíos, entre otros.

## 5 Referencias

- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2005). *Censo General de Población*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (septiembre de 2015). *Evaluación del Programa Planes Departamentales de Agua 2008-2013*. Bogotá: DNP.
- DNP. (julio de 2014). *Política para el Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico en la Zona Rural* (Documento CONPES 3810). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3 micos/3810.pdf>
- DNP. (julio de 2002). *Acciones Prioritarias y Lineamientos para la Formulación del Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales* (Documento CONPES 3177). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3 micos /3177.pdf>
- DNP. (noviembre de 2016). *Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos*. (Documento CONPES 3874). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3 micos/3874.pdf>
- DNP. (marzo de 2018). *Política Nacional de Edificaciones Sostenibles* (Documento CONPES 3919). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/ Económicos/3919.pdf>
- DNP. (2009, febrero). *Consolidación de la Política Nacional de Información Geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE)* (Documento CONPES 3585). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/ Econ %C3 %B3 micos/3585.pdf>
- DNP & New York University. (2017). *Atlas de expansión urbana Colombia*. Recuperado de <http://atlasexpansionurbanacolombia.org>.
- DNP. (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2012). *Política Nacional de Espacio Público* (Documento CONPES 3718). Bogotá: DNP.
- DNP. (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el Sistema de Ciudades colombiano con visión a largo plazo*. Bogotá: DNP - Puntoaparte Bookvertising.
- Organización de las Naciones Unidas (2016). Resolución 71/256 Nueva Agenda Urbana (Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016) (A/RES/71/256\*). Recuperado de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- UN-HABITAT. (2012). *Informe Mundial de Ciudades 2010-2011*. Londres: Earthscan.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 29

# Transporte nacional: la revolución en infraestructura que une al país

## Resumen ejecutivo

Colombia tiene como meta ubicarse en 2035 en los primeros lugares de los índices internacionales de competitividad entre los países de la Alianza del Pacífico. A 2009, había un rezago en términos de calidad de la infraestructura de transporte; carencia de agencias especializadas en la estructuración, ejecución y financiación de grandes proyectos; y falta de legislación que permitiera atraer capital privado a la provisión de servicios de infraestructura.

A partir de 2010, se inició la revolución de la infraestructura de transporte. Se creó una nueva institucionalidad que incluyó, entre otras, la puesta en marcha de la Agencia Nacional de Infraestructura, entidad líder en el sector que se especializó en la estructuración y ejecución de proyectos, y la Financiera de Desarrollo Nacional como un banco de desarrollo especializado en infraestructura. El Gobierno nacional concentró sus esfuerzos en llevar los niveles de inversión en infraestructura de transporte al 3 % del PIB antes de terminar la primera mitad de la presente década, con el fin de acercarse al porcentaje recomendado internacionalmente del 3,5 %. Para lograrlo, se facilitó la vinculación de recursos del sector privado bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP); se inició un viraje hacia la cultura de la estructuración y maduración de proyectos con adecuados niveles de preinversión; y se formuló por primera vez una visión de Estado de la red de transporte nacional mediante el Plan Maestro de Transporte Intermodal. De este último se derivaron planes maestros en distintos modos de transporte: el Plan Maestro Fluvial (PMF) en 2015, el Plan de Dragados Marítimos, los primeros módulos del Plan Maestro Férreo en 2017 y el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional en 2018. Estos planes ofrecen una visión estructurada del mantenimiento, rehabilitación y expansión de la infraestructura de transporte en el corto, mediano y largo plazo, además de ser la hoja de ruta en términos de políticas públicas para el sector.

Para continuar en una senda que consolide estos avances, se debe propiciar aún más la participación privada en los distintos modos, aumentar sus niveles de inversión y mejorar las opciones intermodales en los principales corredores. Así mismo, se debe mejorar la gestión contractual de los grandes proyectos y continuar con la estructuración y priorización de los proyectos necesarios para consolidar una red de transporte competitiva y sostenible, que tenga en cuenta los servicios de transporte y de logística.

**Palabras clave:** asociaciones público-privadas, infraestructura, transporte, concesiones, carreteras, red fluvial, red férrea, puertos, aeropuertos, conectividad regional, vías regionales, proyecto tipo, vías terciarias, pliegos tipo.



## 1 Introducción

La política nacional de transporte tiene por objetivo disminuir el *costo generalizado* de transporte<sup>694</sup> de personas y bienes sobre la red de interés nacional. Dicha disminución tiene un efecto económico, al aumentar la productividad y competitividad del país, y un efecto social, al asegurar el acceso de la población a una variedad de servicios. El impacto de la política nacional de transporte es positivo sobre la economía: una reducción del 1 % en el costo *ad valorem* de transporte de exportación aumentaría las exportaciones agrícolas en 7,9 %; las manufactureras, en 7,8 %, y las mineras, en 5,9 %. Estos aumentos son mayores a los equivalentes en economías comparables de América Latina. Al interior del país, una mejora de toda la red vial nacional aumentaría las exportaciones de todos los departamentos, particularmente en Boyacá, Nariño, Guaviare, Chocó, Cauca y Arauca en más del 4 %. Estudios del *sistema de ciudades* mostraron que un incremento de un 10 % en la dotación de vías arterias en ciudades incrementa en 2 % el comercio con otras ciudades y 4 % las exportaciones (Ministerio de Transporte, 2015).

Fuera del impacto sobre el comercio, el crecimiento económico, el desarrollo social y la acción contra el cambio climático dependen, en gran medida, de la inversión en infraestructura, entre ellas la de transporte (Naciones Unidas, 2018). La estructura de este documento aborda los avances en la política nacional de transporte, con el objetivo de establecer metas cuatrienales; en este sentido, el documento se desarrolla de la siguiente manera: 1. se hace un diagnóstico del estado de la infraestructura de transporte nacional con corte a 2009 (línea base) y se describen de manera resumida los principales retos encontrados en cada uno de los modos de transporte y del sistema. 2. Se describen los logros alcanzados en el periodo 2010-2018 en la infraestructura de transporte nacional, utilizando los principales indicadores del sector.

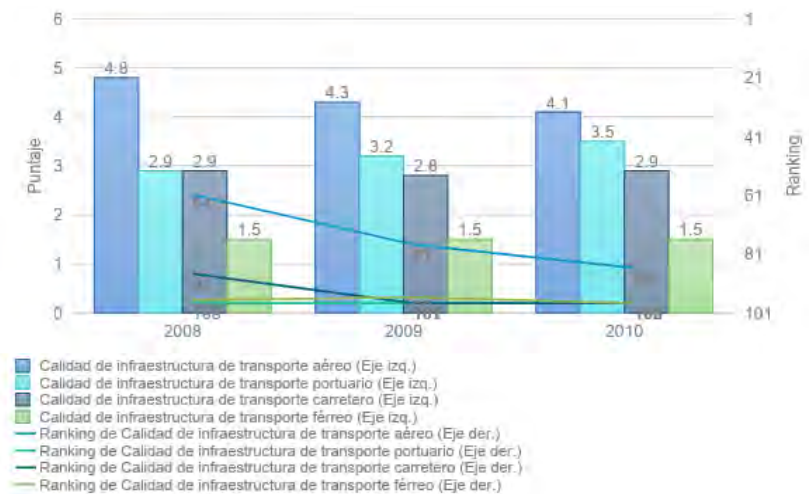
Este documento se divide en cuatro partes. Tras la presente introducción se realiza un diagnóstico de la situación del transporte a 2009; la tercera parte muestra los avances durante los ocho años de gobierno; finalmente, se sugieren acciones para continuar los programas y proyectos de alto impacto, o nuevas acciones para superar los obstáculos que persisten para el sector, con el fin de que el transporte continúe contribuyendo al crecimiento sostenible del país.

<sup>694</sup> El costo generalizado incluye tanto costos monetarios como no monetarios.

2 Diagnóstico

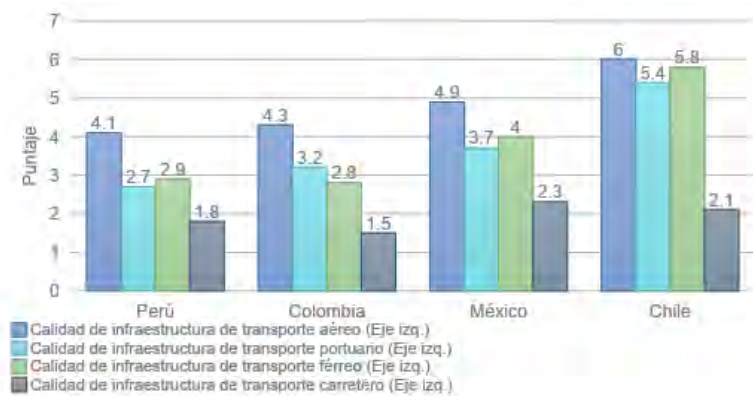
En 2009, la infraestructura nacional, en particular las carreteras y férrea, presentaba problemas de calidad. Adicionalmente, se observa una caída de la calidad de la infraestructura aérea entre 2008 y 2010 (figura 1)<sup>695</sup>. El “Informe de competitividad global 2009-2010” del Foro Económico Mundial (FEM), hecho para 133 países, presentaba a Colombia con una calificación inferior a la de pares latinoamericanos<sup>696</sup> en todos los tipos de infraestructura, con excepción de la portuaria, en la que supera a Perú (figura 2).

Figura 1. Calidad de la infraestructura de transporte en Colombia 2008-2010



Fuente: Informe de competitividad.

Figura 2. Calidad de la infraestructura de transporte de países de la Alianza del Pacífico, 2009



Fuente: Informe de competitividad, Foro Económico Mundial (2009).

<sup>695</sup> Donde 7 es la mayor calificación.

<sup>696</sup> Puesto 79 y rezagado detrás de Chile (23), Panamá (67) y México (71).

La figura 2 también podría explicarse en los bajos grados de inversión<sup>697</sup>: según cifras del sector, entre 2002 y 2010 se invirtieron aproximadamente 30,9 billones de pesos de 2009, lo que equivale a una inversión promedio de 3,8 billones de pesos por año en infraestructura de transporte<sup>698</sup> (DNP, 2018).

Antes de 2009, el sector transporte había dado un impulso inicial a la política de concesiones, para desarrollar, de manera integral, las actividades de operación y mantenimiento, junto con las de construcción, mejoramiento y rehabilitación de carreteras, puertos y aeropuertos. Sin embargo, no había incorporado contundentemente los modos férreo y fluvial a esta política.

En el modo carretero, se implementaron políticas y programas para consolidar corredores de comercio exterior, al vincular recursos de los sectores público y privado, que permitieron la concesión de 3.408 km para 2009 (Ministerio de Transporte, 2010). También, se identificaron problemáticas de conectividad, capacidad y estado de las vías transversales que alimentan dichos corredores y que cumplen una función de integración regional y nacional. Por este motivo, se priorizaron 38 corredores de red primaria, a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías) para su mejoramiento y mantenimiento. A pesar de estos avances, la Misión Sistema de Ciudades señaló que los problemas más agobiantes de congestión e insuficiencia vial se concentraban en los accesos a las ciudades (Roda, 2012).

En cuanto a mantenimiento, existe evidencia de que las inversiones en este rubro evitan costos superiores de rehabilitación y reducen costos de operación para los usuarios (BID, 2017). Por tal motivo, se implementó la primera fase del programa de Mantenimiento y Rehabilitación Integral, con el que se logró intervenir 1.602 km a 2010.

En vías regionales, secundarias y terciarias, Colombia presentaba un profundo rezago en sistemas de gestión vial y financiación sostenible para garantizar la conservación de la red vial regional en condiciones mínimas de transitabilidad. Adicionalmente, con la institucionalidad existente, solo un pequeño grupo de entes territoriales podía garantizar una inversión eficiente en la infraestructura vial a su cargo.

Según las cifras del sector (Ministerio de Transporte, 2010) y de la línea base del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, a 2009, Colombia contaba con una red secundaria en 34.918 km y con menos de 12.000 km pavimentados. Por otro lado, la red vial terciaria se estimaba en 100.338 km, de los cuales la mayoría estaban conformados en afirmado o tierra.

En la tabla 1 se muestran los principales datos de los avances en la red carretera al 2009.

Tabla 1. Indicadores de intervenciones en la red carretera

Indicador	kilómetros al 2009
Dobles calzadas en red primaria	840
Nuevas calzadas en red primaria	1.040
Red terciaria con intervención diferente a placa huella	1.298

Fuente: SINERGIA y Colombia en cifras (2017).

En lo que tiene que ver con red ferroviaria, Colombia contaba con cerca de 3.500 km al 2009, de los cuales el 48 % se encontraban inactivos. En 2009 y 2010 se presentaron afectaciones derivadas de la ola invernal;

<sup>697</sup> El BID (2015) recomienda para los países de América Latina una inversión anual del 5 % del PIB en infraestructura (agua, transporte y energía). Los 3,8 billones equivalen a una inversión del 1 % del PIB durante el periodo.

<sup>698</sup> Teniendo en cuenta el presupuesto general de la nación, regalías e inversión privada.

esta situación condicionó la continuidad de la infraestructura de los dos principales corredores nacionales: La Dorada - Chiriguáná y Bogotá - Belencito, los cuales representan un total de 794 kilómetros; a través de ellos se da la movilización potencial de carga desde el centro del país hacia la costa Caribe y Boyacá, respectivamente.

Así mismo, el proyecto de concesión de la red férrea del Atlántico, de 245 km de longitud, movilizaba 28,4 millones de toneladas de carbón en una línea sencilla, cuyo trazado inicia en Chiriguáná y culmina en Santa Marta. Por su parte, la concesión férrea del Pacífico estuvo a cargo de un concesionario que sobreestimó la dimensión de la demanda; así, los volúmenes transportados fueron insuficientes para mantener el ferrocarril en operación. Si bien el Gobierno nacional autorizó la cesión al denominado Ferrocarril del Oeste, su rehabilitación estaba detenida por trámites ambientales.

A pesar de las ventajas que supone la oferta de modos complementarios como el fluvial, esta alternativa no se había potenciado adecuadamente, debido a la falta de la generación de políticas que definieran las acciones necesarias para contar con redes intermodales en óptimas condiciones (DNP, 2011).

De esta manera, mientras que en el 2009 el modo carretero movilizó más del 73 % de la carga total nacional, el modo fluvial movilizó solo el 1,7 %, a través de los 18.225 km de red fluvial navegable, debido a condiciones inadecuadas en la infraestructura de muelles y embarcaderos, a información desactualizada y de difícil acceso de las vías navegables, a la antigüedad de la mayoría de la flota fluvial, a la inexistencia de medidas específicas para la promoción del modo fluvial y del transporte intermodal, a una falta de oferta de capacitación operativa y a la falta de políticas para la participación del capital privado en proyectos de infraestructura fluvial.

En el modo aéreo, el país no fue ajeno al ritmo y crecimiento del tráfico aéreo mundial. En Colombia, para el 2010 el tráfico fue de 20,1 millones de pasajeros y de 673.437 toneladas de mercancías (Aerocivil, 2018). Adicionalmente, en el periodo 2006-2010 se intervinieron 79 aeropuertos en el país.

En cuanto al transporte marítimo, los puertos transportaron más del 90 % de la carga de comercio exterior (Ministerio de Transporte, 2010); así, se convierten en los nodos de transferencia más importantes del país. Al 2009 se realizaron avances para ampliar la capacidad de los terminales portuarios en 20 millones de toneladas/año y para reducir los índices de congestión, sobre todo en las sociedades portuarias regionales, por medio de la renegociación de los contratos de concesión (DNP, 2011).

Pese a lo anterior, la capacidad del sistema portuario estaba concentrada en los terminales de servicio privado y existía la necesidad de ampliar la capacidad de los terminales de servicio público para dar acceso a cualquier usuario. Adicionalmente, la fórmula de contraprestación portuaria no incentivaba el uso eficiente del recurso costero solicitado en concesión y tampoco contemplaba otorgar el plazo de los contratos en función del periodo de recuperación de la inversión (DNP, 2013a).

En términos de institucionalidad, el sector carecía de la separación clara entre actividades de infraestructura y de servicios de transporte; no contaba con una planeación clara y articulada con los desarrollos de otros sectores, y carecía de una entidad especializada en la financiación de infraestructura. Así mismo, no existía una entidad eficiente para atraer inversión privada al sector, dado que el Instituto Nacional de Concesiones tenía problemas de baja credibilidad y deficiente talento humano.

En cuanto al sistema de regalías, en el periodo 1995-2011 se aprobaron 5.520 proyectos de inversión, por la suma de 7,98 billones de pesos de 2009, de los cuales el 26 % se destinó al sector transporte.

Por último, en lo relacionado con normatividad del sector, existían numerosos problemas por demoras en la adquisición predial, otorgamiento de licencias ambientales, traslado de redes y, sobre todo, ausencia de un marco normativo para atraer inversión privada.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

#### 3.1 Cambios institucionales y normativos

Reconociendo las problemáticas anteriormente descritas, el Gobierno nacional realizó una reforma institucional que incluyó la conformación de los viceministerios de infraestructura y transporte en el Ministerio de Transporte, y la creación de entidades especializadas en la estructuración, financiación y ejecución de proyectos, como la Agencia Nacional de Infraestructura, la Financiera de Desarrollo Nacional, la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y la Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte<sup>699</sup>.

En el ámbito legal se promulgó la ley de asociaciones público privadas<sup>700</sup>, que permite pagar por niveles de servicio y no solo por obras; y que los socios privados asuman la responsabilidad, no solo de diseñar y construir, sino también de mantener y operar la infraestructura en el largo plazo, para garantizar así el desempeño del activo y alcanzar los requerimientos de disponibilidad y servicio establecidos por el sector público. También, la Ley 1682 de 2013, que dio lineamientos claros en gestión predial, traslado de redes y procesos de licenciamiento ambiental, y la Ley 1882 de 2018, que permitió la inclusión de pliegos tipo para iniciar la incorporación de mejores prácticas en el sector transporte y el sistema de compra pública.

Sumado a lo anterior, en articulación con el sector privado, se formuló el Plan Maestro de Transporte Intermodal como una visión de largo plazo que permitirá organizar el crecimiento del país por medio de una red de infraestructura que conecte a las ciudades, su ruralidad, fronteras y puertos; que aumente no solo las capacidades de enfrentar los retos que impone el comercio exterior, sino las oportunidades para los habitantes de regiones históricamente aisladas.

Adicionalmente, para dar lineamientos que permitan considerar la adaptación al cambio climático de la infraestructura, el Ministerio de Transporte desarrolló el plan vial “Cambio climático: vías adaptadas al clima”, a partir del cual elaboró el Mapa Nacional de Vulnerabilidad y Riesgo, que constituye un importante insumo para la etapa de planeación de los proyectos. En la misma línea, en el marco de la agenda interministerial suscrita entre los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio Transporte desde 2013, se vienen desarrollando los lineamientos para la infraestructura verde.

En infraestructura, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presentó seis documentos CONPES<sup>701</sup> para declaratoria de importancia estratégica, en el marco del programa *contratos plan*, y seis documentos CONPES<sup>702</sup> para el desarrollo de los proyectos de concesión del programa 4G. Adicionalmente, se

<sup>699</sup> Decretos 4165 de 2011, 4174 de 2011, 946 de 2014 y 947 de 2014.

<sup>700</sup> Ley 1508 de 2012, y sus decretos reglamentarios: 2100 de 2017, 1082 de 2015 y 1467 de 2012.

<sup>701</sup> Documentos CONPES 3745, 3772, 3773, 3774 y 3775 de 2013, y 3903 de 2017. Los proyectos de importancia estratégica: 1. “Programa estratégico de conectividad vial para Boyacá, enmarcado en el contrato plan ‘Boyacá camino a la prosperidad’”; 2. componente de conectividad vial del contrato plan del Atrato Gran Darién; 3. contrato plan de la nación con la región Norte del Cauca; 4. contrato plan de la nación con la región del sur del departamento del Tolima; 5. contrato plan de la nación con el departamento de Santander; 6. programa estratégico de infraestructura para el transporte, enmarcado en el contrato plan “Boyacá Bicentenario”.

<sup>702</sup> Documentos CONPES 3760 “Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público-privadas: cuarta generación de concesiones viales”; CONPES 3761 “Cuarta generación de concesiones viales: proyectos pioneros”, y CONPES 3770 “Cuarta generación de concesiones viales: autopistas para la prosperidad” de 2013. CONPES 3800 “Modificación al documento CONPES 3760: proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público-privadas: cuarta generación de concesiones viales”; 3820 “Cuarta generación de

aprobaron cinco documentos CONPES de importancia estratégica de transporte aéreo<sup>703</sup>, cuatro de transporte férreo<sup>704</sup> y nueve más de vías primarias no concesionadas, con el fin de impulsar el desarrollo de la infraestructura.

Paralelamente, el DNP trabajó por simplificar el marco institucional, promover la intermodalidad del transporte de carga y la conectividad regional, y optimizar los accesos a zonas portuarias. Así, puso en marcha el componente institucional del Plan Maestro de Transporte Intermodal, el Plan Maestro Fluvial, el Plan Maestro Férreo, el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional y el Plan Nacional de Dragados Marítimos.

Por otro lado, el sector transporte recibe el 38,2 % de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) del periodo 2012-2018; de estos, se ejecutó el 55 % en intervenciones de la red regional (figura 3).

Figura 3. Recursos de regalías para el periodo 2012-2018



Fuente: Sistema General de Regalías, DNP (2018).

concesiones viales: segunda OLA" de 2014, y 3844, "Cuarta generación de concesiones viales: fase I tercera ola. Corredores Bucaramanga-Pamplona-Cúcuta y Buga-Buenaventura", de 2015. Documentos CONPES 3760, 3761 y 3770 de 2013; 3800 y 3820 de 2014 y 3844 de 2015.

<sup>703</sup> Documentos CONPES 3645 de 2010, 3707 de 2011, 3757 y 3796 de 2013 y 3802 de 2014.

<sup>704</sup> Documentos CONPES 3655 y 3692 de 2010.



Así las cosas, respecto a la financiación de proyectos en el sector, con el nuevo SGR se destinó el 123 % más, en comparación con las intervenciones realizadas con el Fondo Nacional de Regalías, de acuerdo con la tabla 2.

Tabla 2. Inversiones en el SGR en relación con el FNR

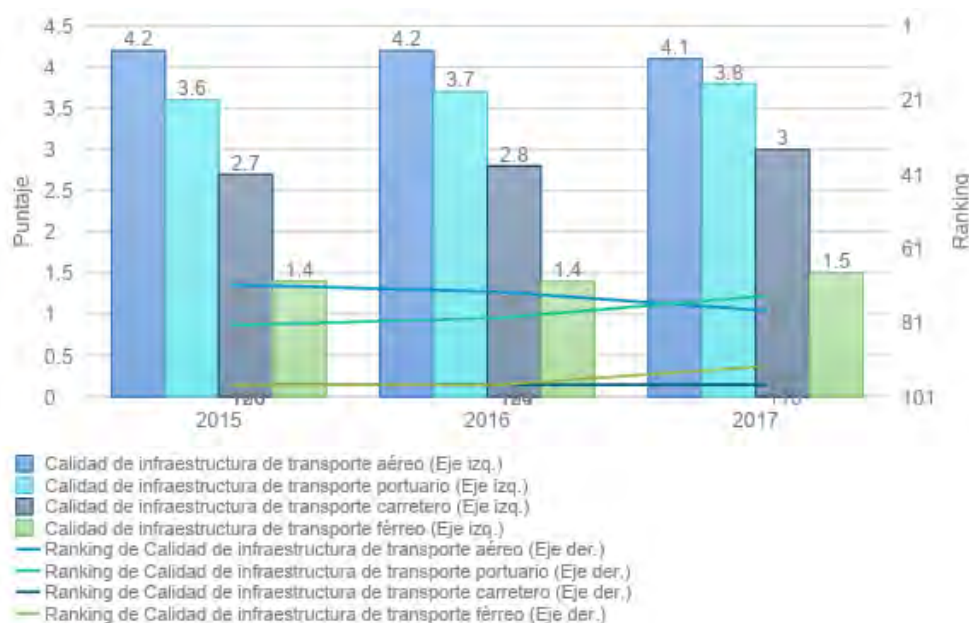
Sectores	Cambio porcentual
Educación	6 %
Servicios sociales y de salud	3 %
Agua y alcantarillado	8 %
Transporte	123 %
Vivienda	32 %
Agricultura	3 %

Fuente: Ministerio de Hacienda (2018).

### 3.2 Avances en infraestructura

Al 2017, la infraestructura de transporte nacional presentaba avances significativos respecto al 2009; los indicadores de calidad de la infraestructura para 137 países (FEM, 2018) presentan a Colombia con una calificación en aumento en la mayoría de los modos de transporte (figura 4). El único que no presenta mejora es el modo férreo, en cuyo plan maestro se trabaja actualmente.

Figura 4. Calidad de la infraestructura de transporte en Colombia 2015-2017

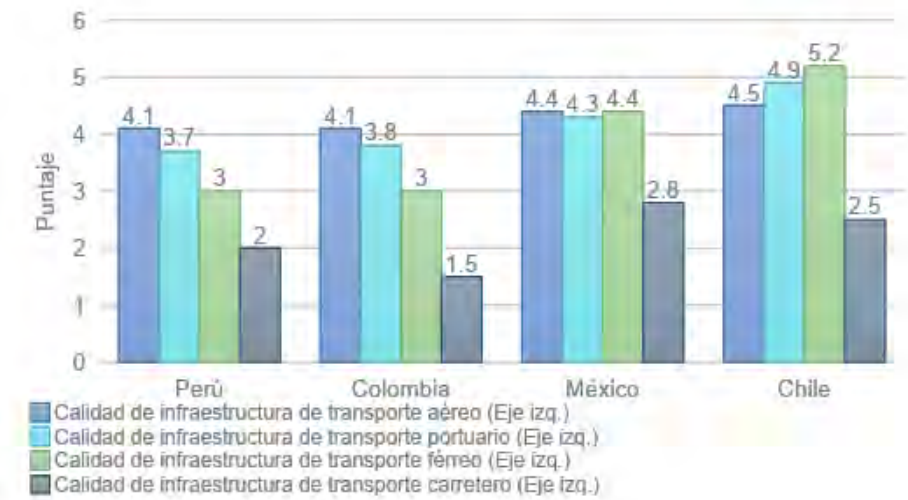


Fuente: Informe de competitividad, Foro Económico Mundial (2018).

Adicionalmente, en la región, los indicadores permiten concluir que Colombia aún se encuentra rezagado en todos los modos de transporte; no obstante, la brecha en el modo carretero se ha reducido (figura 5).



Figura 5. Calidad de la infraestructura de transporte de los países de la Alianza del Pacífico, 2017



Fuente: Informe de competitividad, Foro Económico Mundial (2018).

En la tabla 3 se muestran los principales datos de los avances en la red carretera a 2017. La cantidad de dobles calzadas aumentó en un 159 % entre 2009 y 2017, y se intervino alrededor del 27 % de la red terciaria a escala nacional.

Tabla 3. Indicadores de intervenciones en la red carretera

Indicador	km a 2009	km a 2017
Dobles calzadas en red primaria	840	2.181
Nuevas calzadas en red primaria	1.040	2.613
Red terciaria con intervención diferente a placa huella	1.298	38.027

Fuente: SINERGIA y Colombia en cifras (2017).

El cambio en los indicadores se explica por el aumento en los niveles de inversión. Entre 2010 y 2017 se invirtieron los siguientes recursos: 79 billones de pesos de 2009 (2,5 veces más que en el periodo 2002-2010) en infraestructura de transporte, que en promedio corresponden a 9,9 billones de pesos por año (DNP, 2018).

Adicionalmente, las mejoras normativas para la estructuración y puesta en marcha de la *cuarta generación de concesiones* permitieron aumentar la participación de capital privado, hasta llegar a contar con 8.794 km de red concesionada (más del doble de la existente en 2009) en 2017.

Por otra parte, en agosto de 2013 se aprobó el documento CONPES 3760<sup>705</sup>, que presenta los lineamientos de política del programa de cuarta generación de concesiones viales (4G)<sup>706</sup>. En este programa hay 30 proyectos adjudicados, 19 proyectos se encuentran en ejecución y 11 proyectos, en preconstrucción. Con las mejoras que se van a realizar a la infraestructura vial, los ahorros en tiempos de viaje entre las principales ciudades del país y las principales zonas portuarias representan entre el 25 y el 46 %, mientras que la reducción de costos operacionales varía entre el 15 y el 29 % (DNP, 2013b).

Con la ejecución de este programa, más la construcción de obras que hacen parte de los programas 1, 2 y 3G, se llega a 1.265,6 km de dobles calzadas ejecutados por la Agencia Nacional de Infraestructura, dentro de los 1.497,5 km de nuevas calzadas. Adicionalmente, se han construido o repotenciado 515 puentes<sup>707</sup> y 21,5 km de túneles (Agencia Nacional de Infraestructura, 2018).

En relación con la red transversal, con la ejecución de los programas Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad, Corredores Prioritarios de Prosperidad y Vías para la Equidad, se logró la construcción de 75,93 km de segunda calzada, la pavimentación de 966 km, la construcción de 273 puentes y 22,78 km de túneles en 33 corredores. Sin embargo, Inviás aún cuenta con 2.311 km de la red vial, cuya superficie de rodadura está en afirmado, la cual no es una condición de superficie adecuada en la red vial primaria para proveer a los usuarios un manejo seguro y confortable; adicionalmente, no garantiza la estabilidad de la vía, por no contar con una superficie en pavimento (carpeta asfáltica o concreto).

De igual forma, se estructuró y ejecutó una segunda fase del Programa de Mantenimiento y Rehabilitación por corredores, con el cual se logró el mantenimiento de 913 km, la rehabilitación de 774 km y la atención de 29 sitios críticos en 59 tramos viales de 20 departamentos.

En cuanto a la red regional, con la aplicación de la estrategia de los *planes viales regionales*, los departamentos iniciaron la adopción de planes y metodologías para la priorización de inversiones, y se desarrollaron instrumentos de planificación y herramientas técnicas e institucionales de gestión de la red vial secundaria. Con base en lo anterior, entre 2010 y 2017, mediante acciones de mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación, se lograron atender cerca de 20.050 km de red secundaria<sup>708</sup>.

Por otro lado, en la red terciaria se desarrolló el programa “Caminos para la prosperidad”<sup>709</sup>, en el que se intervinieron cerca de 39.663 km de red terciaria (38.027,5 km con intervención diferente a placa huella y 1.635,7 km de placa huella), por un valor que ascendió a los 1,98 billones de pesos de 2009, por medio del cual se brindó apoyo técnico y apalancamiento financiero para su conservación. En el marco del posconflicto, se creó el Plan 51/50, en el que se priorizó la intervención y el mejoramiento de tramos en los 50 municipios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y los cultivos ilícitos<sup>710</sup>. También, se aprobó la reforma del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, por medio del Acto Legislativo 4 de 2017, para financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final; así, se trasladó el 60 % de los saldos no aprobados de este fondo al 31 de diciembre de 2016, es decir, 0,95 billones de pesos 2009.

<sup>705</sup> Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público-privadas: cuarta generación de concesiones viales.

<sup>706</sup> Como parte del programa 4G se contrataron 37 variantes (2 están construidas), las cuales mejorarán los accesos al sistema de ciudades.

<sup>707</sup> De ellos, 184 son mayores a 35 m.

<sup>708</sup> En conjunto con los departamentos y el Gobierno nacional, por medio del INVIAS y el programa Colombia Humanitaria.

<sup>709</sup> Programa del Gobierno nacional.

<sup>710</sup> Buscó realizar el mejoramiento de 50 kilómetros en cada uno de ellos, y fueron priorizados mediante la participación de la comunidad y las alcaldías municipales, con el propósito de mejorar las condiciones de movilidad y la reactivación económica de cada una de las regiones. El costo de este programa ascendió a los 45.000 millones.

Considerando que la carencia de una política de mantenimiento y conservación de la red vial ha incidido en el deterioro de las carreteras terciarias, se aprobó el documento CONPES 3857 de 2016 “Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria”<sup>711</sup>. Con base en este documento se estructuró el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, para responder a uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz, dentro del punto 1, referente a la Reforma Rural Integral<sup>712</sup>.

### 3.3 Intermodalidad

De acuerdo con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las entidades del sector transporte desarrollaron las primeras fases operacionales de una política ferroviaria en el marco de la creación de un plan maestro ferroviario de mediano y largo plazo. Los componentes técnicos, económicos e institucionales hasta ahora desarrollados deberán ser complementados para garantizar la formulación integral y la financiación de la política de reactivación del modo ferroviario en el país.

Como metas tempranas previstas para este plan, y en aras de establecer los primeros esquemas de intermodalidad en los que el modo férreo tendrá una participación fundamental, se destinaron 168.972 millones de pesos de 2009 para atender los puntos críticos del corredor la Dorada - Chiriguaná, derivados de las afectaciones invernales. Estas inversiones realizadas entre 2013 y 2017 se suman a los 178.613 millones de pesos de 2009 invertidos en el corredor Bogotá-Belencito, con el fin de garantizar el inicio de operaciones en estos corredores de la red nacional, a partir del 2018.

Debido a que el modo fluvial presenta ventajas operativas y ambientales que requieren ser potenciadas, y que es la única alternativa de movilización de carga y pasajeros en diferentes zonas del país, especialmente las más apartadas y afectadas por el conflicto armado, el Gobierno nacional priorizó la recuperación de la navegabilidad de las principales cuencas fluviales. Para ello, se estructuró y consolidó un Plan Maestro Fluvial (PMF), que permitiera rehabilitar las vías navegables, impulsar la movilización de carga y pasajeros y promover su articulación con otros modos de transporte<sup>713</sup>.

Por otra parte, el Gobierno nacional resaltó la importancia de implementar un programa para la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena como principal vía fluvial del país. El documento CONPES 3758 de 2013 identificó intervenciones estratégicas y prioritarias requeridas para un correcto mantenimiento del canal navegable, con el fin de mejorar las condiciones físicas para aprovechar esta arteria fluvial como corredor logístico intermodal (DNP, 2013c). En este sentido, las intervenciones en el río, así como las inversiones por parte del sector privado en este corredor, permitieron pasar de movilizar 1,8 millones de toneladas en 2009 a movilizar 3,1 millones de toneladas en el 2017.

Teniendo en cuenta la senda de crecimiento de pasajeros y carga en el transporte aéreo para el periodo 2010-2017, el Gobierno nacional dispuso de 3,34 billones de pesos de 2009, con el fin de impulsar los

<sup>711</sup> Esta política del Gobierno nacional creó un esquema de gestión de apoyo a las entidades territoriales, basado en cinco pasos, en los que formuló los lineamientos para la gestión de la red vial terciaria, a cargo de los municipios, los departamentos y la nación, que contó con condiciones especiales para aquellos municipios en los que se evidenció en gran medida el conflicto armado. Planteó reglas generales para que los diferentes actores que confluyen en la red cuenten con elementos que faciliten la toma de decisiones respecto al momento y tipo de intervenciones necesarias en cada tramo vial, para optimizar el impacto de los recursos disponibles.

<sup>712</sup> Por medio de cinco estrategias que aseguran la integralidad y efectividad para el cumplimiento de los compromisos acordados: 1. crear zonas para articular las vías por intervenir, con el fin de generar corredores estratégicos; 2. involucrar a las comunidades en esquemas asociativos para la sostenibilidad de las vías; 3. crear una metodología de priorización para los municipios con enfoque PDET y ZOMAC; 4. implementar el uso de nuevas tecnologías, de acuerdo con las evaluaciones y experiencias que haya tenido el gobierno en su utilización, y 5. incorporar condiciones socioambientales para la sostenibilidad de los proyectos.

<sup>713</sup> Este PMF ha sido un insumo importante para el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), el cual prioriza inversiones en la red básica para la primera y la segunda décadas en los ríos Meta, Atrato y Canal del Dique, y para la red de integración en la segunda década, en los ríos Putumayo, Guaviare, Caquetá, Vaupés y San Jorge.

programas de infraestructura y servicios de transporte aéreo, seguridad aeroportuaria y fortalecimiento de la gestión de la Aeronáutica Civil, para permitir con ello mejorar y mantener los aeropuertos de propiedad de la nación y de regiones apartadas del país, y lograr la intervención de 91 aeropuertos<sup>714</sup>. La inversión privada proveniente de las concesiones aeroportuarias ha sido del orden de los 3,32 billones de 2009 para el periodo (2011-2017). Con estos recursos, que complementan el esfuerzo del Gobierno nacional, se adelanta la modernización de los principales aeropuertos del país<sup>715</sup>. El documento CONPES 3807 de 2014 modifica la política de manejo de riesgos contractuales del Estado para procesos de participación privada en infraestructura del sector aeroportuario, lo que facilita estos procesos.

En lo que tiene que ver con el modo marítimo, se aprobó el Plan de Expansión Portuaria (DNP, 2013a), que presentó lineamientos frente a las necesidades de ampliación de la capacidad portuaria, identificó y priorizó las necesidades de inversión en canales y vías de acceso y en obras de protección costera, y estableció una nueva metodología de cálculo de la contraprestación aplicable a las concesiones portuarias; sin embargo, no se actualizó el esquema tarifario del país, ni se profundizó en la solución de los conflictos ciudad-puerto que se presentan en varias de las zonas portuarias del país. En términos de institucionalidad, la gobernanza de la autoridad portuaria no se adaptó a las condiciones cambiantes de la cadena de transporte marítimo y el modelo de operación portuaria no ha podido implementarse como un *landlord*<sup>716</sup> completamente desarrollado.

Por otra parte, para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios portuarios se dio impulso a las inversiones privadas en los litorales del país. De acuerdo con cifras de la Agencia Nacional de Infraestructura, entre 2010 y 2017 se invirtieron más de 3,8 billones de pesos de 2009 en modernización de equipos, ampliación o construcción de infraestructura portuaria, y mantenimiento o construcción de accesos marítimos a cargo del sector privado. Se suman a lo anterior las inversiones públicas, que permitieron profundizar los canales de acceso a Buenaventura y Cartagena, así como mantener los demás canales de acceso marítimos a cargo de la nación. Sin embargo, en estas intervenciones no se garantizaban los niveles de servicio, ni existía una clara estrategia para profundizar los canales de acceso o para la reutilización de los materiales provenientes del dragado, por lo que se formuló el Plan Nacional de Dragados Marítimos.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

Con base en los retos encontrados y en los avances expuestos anteriormente, se proponen diferentes estrategias para consolidar avances, continuar mejorando la calidad de la infraestructura nacional y reducir los costos generalizados de transporte.

Es necesario dar continuidad a los programas de mejoramiento de la red nacional no concesionada y priorizar los tramos de mayor impacto. En ese sentido, se deberá revisar el estado de los corredores priorizados en el Plan Maestro de Transporte Intermodal e identificar las necesidades dentro del proceso de posconflicto, para elaborar un plan de mejoramiento en el corto y mediano plazo.

Se debe dar continuidad al programa de concesiones de cuarta generación, principalmente en la gestión y seguimiento a la etapa de preconstrucción y construcción de cada uno de los proyectos, con el objetivo de

<sup>714</sup> De los cuales se intervinieron 55 aeropuertos, con obras de más de 800 millones de pesos.

<sup>715</sup> Por ejemplo, El Dorado (Bogotá), Rafael Núñez (Cartagena), Alfonso Bonilla Aragón (Cali), José María Córdova (Rionegro), Olaya Herrera (Medellín), Antonio Roldán Betancourt (Carepa), Los Garzones (Montería), La Brujas (Corozal), El Caraño (Quibdó), Alfonso López Pumarejo (Valledupar), Simón Bolívar (Santa Marta), Palonegro (Bucaramanga), Almirante Padilla (Riohacha), Camilo Daza (Cúcuta), Yaraguíes (Barrancabermeja) y Ernesto Cortissoz (Barranquilla).

<sup>716</sup> Modelo de operación portuaria en que la autoridad portuaria es la dueña de la totalidad de la tierra, y la entrega para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura necesaria para operar el puerto, a cambio de una contraprestación.

que las vías entren a operar según el cronograma. Se necesita contar con una gerencia efectiva que facilite la adquisición de predios, permisos y licencias ambientales, y la gestión del traslado de redes de servicios. Se han identificado atrasos en las etapas de preconstrucción y construcción, lo cual exige excelentes controladores de proyectos para la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

Adicionalmente, se deben explorar otras fuentes de financiación para el desarrollo de proyectos; por ejemplo, obras por valorización. Así mismo, evaluar la viabilidad de la creación de un fondo que permita el uso del valor residual de concesiones como fuente de pago para futuros proyectos de infraestructura e incentivos para la participación de los fondos de pensiones.

Igualmente, dentro de esas nuevas fuentes de financiación, se recomienda explorar experiencias recientes para el desarrollo de proyectos por obra pública, como el caso de Panamá con la ley llamada CPP (cuentas parciales de pago). Esta ley funciona para contratos llave en mano o similares desarrollados por el Ministerio de Obras Públicas de Panamá, en el que se reconocen los costos financieros y estructuración en general. El producto se diseñó con el fin de poder diferir el pago de proyectos por tema de vigencias futuras.

Por otra parte, y con el fin de mitigar el riesgo de que las inversiones realizadas y propuestas pierdan su valor, se propone estructurar e implementar una nueva fase de *mantenimiento y rehabilitación integral*, enfocado en los tramos viales intervenidos con los programas de mejoramiento, y que no se encuentran dentro de las estructuraciones de nuevas APP; y los corredores de alto y mediano tráfico que el Invías defina, con base en un ejercicio técnico y en el marco de lo establecido en el PMTI.

En relación con la necesidad de brindar continuidad a los niveles de servicio en corredores de comercio exterior, es necesario revisar y actualizar la normatividad para formular esquemas de cofinanciación urbanización en la construcción o mejoramiento de accesos viales a las aglomeraciones urbanas. Estos esquemas deberán enfocarse a la articulación con corredores logísticos, y priorizar los que presenten dificultades en la actualidad o en los escenarios prospectivos del PMTI que afecten la competitividad nacional.

Adicionalmente, la incorporación de gestión del riesgo en las etapas de planificación, ejecución y operación de proyectos deberá realizarse por medio de las acciones definidas en el plan vial “Cambio climático: vías compatibles con el clima”.

Se propone terminar de definir lineamientos de infraestructura verde, al plantear métodos o procesos estándar para su implementación en tramos faltantes sobre zonas sensibles desde el punto de vista social y ambiental, actividad que debe involucrar a las entidades territoriales.

Por otra parte, es necesario implementar el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, el cual busca no solo mejorar la red vial terciaria, sino, también, la red vial regional, con el objetivo de generar corredores estratégicos y así impactar directamente al fortalecimiento de las cadenas productivas, al aumentar la posibilidad de comercializar los productos de los pequeños agricultores<sup>717</sup>.

En línea con el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, y con el fin de implementar nuevas tecnologías costoeficientes para el mejoramiento de la red regional de bajos volúmenes de tránsito, se deberá continuar con las investigaciones adelantadas por el Ministerio de Transporte, por medio del Instituto Nacional de Vías y por la academia, para estandarizar metodologías y protocolos de aplicación de productos o tecnologías alternativas a menores costos.

<sup>717</sup> Se estima que por cada USD 600 invertidos en red terciaria, 34 personas salen de la pobreza (Villar & Ramírez, 2015).

En complemento, se deberá desarrollar la segunda fase del Plan Vial Regional, para establecer los lineamientos conceptuales, institucionales y operativos que permitan dar continuidad a la política definida en el documento CONPES 3480 de 2007<sup>718</sup>, con el fin de consolidar las estrategias para implementar buenas prácticas, dar asistencia técnica a los entes territoriales y lograr cofinanciación de proyectos para la gestión de su infraestructura de transporte.

Por lo anterior, se requiere la formulación y aprobación de los actos administrativos a que haya lugar, que permitan elevar a mandato normativo los lineamientos de política pública contenidos en el documento CONPES 3857 y del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, así como la aprobación de la destinación del 60 % del impuesto a la cerveza y tabaco para la conservación de esta red.

Por otra parte, el Gobierno nacional deberá priorizar una política de reactivación y promoción del transporte ferroviario como parte del desarrollo de un sistema intermodal de mediano y largo plazo. Esto requeriría una dirección o coordinación regulatoria especial, que incluya las competencias desarrolladas tanto por la Agencia Nacional de Infraestructura como por el Instituto Nacional de Vías, para el caso nacional, y las de las demás entidades del orden urbano y regional para los proyectos y programas por desarrollar en estos ámbitos.

De igual forma, se requiere una revisión de la normativa que afecta el modo férreo, incluyendo la reglamentación aduanera, cuando proceda, para promocionar zonas de intercambio modal y el uso férreo en servicios logísticos asociados. A partir de esto, el Gobierno nacional debería disponer de una partida anual no inferior al 10 %<sup>719</sup> del presupuesto de inversión del sector transporte para el desarrollo del modo férreo en infraestructura o servicios, con el fin de contar con 1.537 km de red férrea activos y en operación.

En cuanto al modo fluvial, es necesario continuar con la implementación de las estrategias establecidas en el PMF, con el fin de expandir la infraestructura existente; mejorar la operación de este sistema de transporte, especialmente en lo relativo a la modernización y *ecologización* de la flota; generar acciones efectivas para continuar promocionando el transporte fluvial como un modo complementario a los demás modos de transporte; incentivar la participación de capital privado; realizar una revisión de las inversiones que realizan las regiones a partir del recaudo de la sobretasa a la gasolina, la cual en la actualidad se emplea únicamente para intervenciones en infraestructura carretera<sup>720</sup>, y mejorar la institucionalidad del sector bajo el marco de la propuesta institucional planteada en el PMTI, con un enfoque de crecimiento verde que incida sobre las tendencias de desarrollo en el sector transporte<sup>721</sup>. Para ello, el Gobierno nacional debería disponer de una partida anual no inferior al 8 %<sup>722</sup> del presupuesto del sector transporte para el desarrollo del modo fluvial en infraestructura y servicios.

<sup>718</sup> Política para el mejoramiento de la gestión vial departamental a través de la implementación del “Plan Vial Regional”.

<sup>719</sup> El modo ferroviario recibe el 1 al 2 % del total del presupuesto del sector, lo que equivale a 400.000 millones de pesos, de los cuales el 50 % son de funcionamiento. Se calcula como un valor aproximado de cálculos de la ANI para rehabilitación y dejar en óptimas condiciones los corredores.

<sup>720</sup> Debido a que la sobretasa a la gasolina se aplica igualmente al combustible que emplean las embarcaciones fluviales, este impuesto puede convertirse en una nueva fuente de financiación para el mantenimiento, mejoramiento y expansión de la infraestructura fluvial.

<sup>721</sup> Con el propósito de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el Objetivo 9, “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación”. Este plantea que para conseguir una economía robusta se necesitan inversiones en infraestructura, las cuales son fundamentales para un desarrollo sostenible, fomentar una mayor estabilidad social y conseguir ciudades más resilientes al cambio climático, aspectos en los que puede contribuir efectivamente el modo fluvial.

<sup>722</sup> Porcentaje estimado con base en la determinación de costos del portafolio de infraestructura fluvial nacional del Plan Maestro Fluvial de Colombia del 2015.



Igualmente, es necesario garantizar la conectividad regional, por medio de proyectos con enfoque social, haciendo especial énfasis en las zonas de posconflicto, siguiendo los lineamientos del PMF y teniendo en cuenta la política nacional de vías regionales, con el firme objetivo de reducir la desigualdad en el país<sup>723</sup>.

Si bien en el país se han desarrollado esquemas normativos para la regulación de la actividad fluvial, como es el caso de la Ley 1242 de 2008<sup>724</sup>, es necesario reglamentar los aspectos relacionados con la normalización del transporte fluvial, la calidad del servicio, la renovación de la flota fluvial, y demás aspectos establecidos en el artículo 86 de la mencionada ley.

En el modo aéreo se deberán identificar las necesidades de inversión planteadas en el Plan de Navegación Aérea (PNA-COL) y el PMTI para garantizar su financiamiento desde los sectores público y privado. Estos instrumentos de planificación están diseñados para desarrollar la política aérea del país y garantizar la disponibilidad de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria para la prestación de este servicio esencial a los pasajeros y al transporte de carga.

Por otra parte, es necesario prestar especial atención al mejoramiento de las competencias institucionales de la Aeronáutica Civil, garantizar una mayor y mejor conectividad y competitividad, mejorar los servicios aéreos, desarrollar mecanismos para la sostenibilidad ambiental y revisar la actual regulación del sector (Reglamento Aeronáutico de Colombia). Estos aspectos sirvieron de ejes temáticos en el Foro Aéreo 2030, que fue organizado por la Aeronáutica Civil en abril de 2018. Sus resultados permitirán definir líneas de política, estrategias y acciones para las bases del próximo PND 2018-2022, así como también para la elaboración de un plan estratégico del sector aéreo con visión de largo plazo (2030).

Adicionalmente, en materia de política de liberación aerocomercial, Colombia debe evaluar su posición en la región y en el mundo<sup>725</sup>. Se debe realizar una propuesta sobre el grado de apertura recomendable para Colombia, y sus implicaciones de política pública y de competencia en el transporte aéreo.

Finalmente, en el modo marítimo es necesaria la implementación del Plan Nacional de Dragados, enfocado en la estrategia de mantenimiento y profundización de los accesos marítimos, así como en la reutilización de los materiales provenientes de actividades de dragado en las múltiples necesidades de las zonas costeras. Es importante definir las estrategias necesarias para garantizar la eficiencia y tarifas competitivas de los terminales colombianos, mediante estímulos a la inversión privada y la generación de un modelo *landlord*<sup>726</sup> implementado totalmente para las nuevas terminales.

Sumado a lo anterior, el país debe contar con una visión de largo plazo del modo marítimo que defina la institucionalidad más eficiente del sistema portuario, en que las funciones de la autoridad portuaria no sigan fragmentándose. Deberá trabajarse en la planificación articulada de los terminales portuarios con el sistema de ciudades, y buscar incentivos para el aprovechamiento óptimo de los modos de transporte que se conectan con dichos terminales.

<sup>723</sup> Esto contribuye al cumplimiento de los ODS, en especial el Objetivo 10, “Reducción de las desigualdades”. Lo anterior, en vista de que el transporte fluvial es la única alternativa de movilidad en diferentes regiones del país, sobre todo las más apartadas y afectadas por la violencia, con lo cual se buscaría generar mayores oportunidades de desarrollo social y económico de estas regiones, que redunden en un aumento de la calidad de vida de los colombianos.

<sup>724</sup> Por medio de la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales, y se dictan otras disposiciones.

<sup>725</sup> Eventos como la consolidación de hubs de pasajeros y carga a escala regional, así como la consolidación de alianzas entre aerolíneas, y los procesos de liberalización de manera diferenciada en los países de América Latina obligan a Colombia a pensar constantemente la conveniencia de su posición actual.

<sup>726</sup> Modelo de operación portuaria, en el cual el sector público es el dueño del terreno en el que construye la infraestructura, y el sector privado construye la superestructura, adquiere equipos, opera y mantiene.



## 5 Referencias

- Aerocivil. (Enero de 2018). *Estadísticas de actividades aeronáuticas*. Recuperado de <http://www.aerocivil.gov.co/atencion/estadisticas-de-las-actividades-aeronauticas>
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2014). *Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo*. Washington D.C.
- BID. (2015). *Financing infrastructure in Latin America and the Caribbean: how, how much and by whom?* Washington D.C.
- BID. (2017). *Gestión de activos viales*. Bogotá.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2011). *PND 2010-2014*. Bogotá.
- DNP. (2013a). Documento CONPES 3744 *Política portuaria para un país más moderno*. Bogotá.
- DNP. (2013b). Documento CONPES 3760. Bogotá.
- DNP. (2013c). Documento CONPES 3758 *Plan para restablecer la navegabilidad del río Magdalena*. Bogotá.
- DNP. (2018). Bases de datos inversión sectorial, histórico inversiones sector transporte. Bogotá.
- FEM. (2009). *Reporte de competitividad global 2009-2010*. Ginebra: Red de competitividad global.
- FEM. (2018). *Reporte de competitividad global 2017-2018*. Ginebra: Red de competitividad global.
- Ministerio de Transporte. (2010). *Anuario estadístico*. Bogotá.
- Ministerio de Transporte. (2015). *Plan maestro de transporte intermodal*. Bogotá.
- Naciones Unidas. (Enero de 2018). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>
- Roda, P. (2012). *Misión sistema de ciudades, conectividad interurbana, informe final*. Bogotá.
- Villar, L. & Ramírez, J. M. (2015). *Infraestructura regional y pobreza rural*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de [www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/234/WP\\_2014\\_No\\_61.pdf?sequence=1](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/234/WP_2014_No_61.pdf?sequence=1)

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 30

# Movilidad urbana y regional: mejorando la calidad de vida y la competitividad

## Resumen ejecutivo

Con la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU), formulada en 2002, se fortalecieron y orientaron las acciones del Gobierno nacional hacia la reorganización del transporte público colectivo de pasajeros. En 2009 se contaba con tres sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en operación y cuatro en construcción, mientras que se adelantaba la estructuración de ocho sistemas estratégicos de transporte público (SETP). Durante los procesos de maduración de estos sistemas se identificaron oportunidades de mejora relacionadas con su ejecución y su operación, así como con la necesidad de integrar los múltiples actores con el fin de disminuir la siniestralidad, la contaminación y la congestión. También, se identificaron retos asociados con: problemas de movilidad entre dos o más ciudades que estaban siendo atendidos por cada administración local de manera desarticulada; debilidad institucional en las entidades territoriales y en las entidades nacionales frente a competencias en la movilidad urbana; y una escasa formulación de planes de movilidad en ciudades con más de 100.000 habitantes.

Durante el periodo 2010-2018, el Gobierno nacional continuó la implementación de la PNTU. Acompañó la entrada en operación de cuatro SITM y apoyó la construcción de ocho SETP. Ante los retos en la financiación de estos sistemas, el Gobierno exploró alternativas tarifarias, revisó el esquema de distribución de recursos entre los componentes cofinanciables e incorporó fuentes alternativas de financiación. También, acompañó la formulación de planes de movilidad, de sistemas de movilidad en municipios de frontera, del diseño conceptual de cuatro nuevos SETP y de estrategias para la vinculación de los medios activos (peatón y bicicleta) en la movilidad urbana. Así mismo, participó en la estructuración de sistemas integrados de transporte regional, en los procesos para la cofinanciación de la primera línea de metro para Bogotá, el Regiotram y la fase II y III de TransMilenio en su extensión hacia Soacha, como proyectos estratégicos para Bogotá

región capital; además de la generación de lineamientos para crear autoridades regionales de transporte.

De acuerdo con los avances y retos identificados, en el siguiente cuatrienio es preciso concretar acciones para la sostenibilidad de los SITM y los SETP, vincular medios activos e incorporar el uso de herramientas tecnológicas en las operaciones de logística urbana, así como fortalecer las entidades vinculadas con la planeación y operación de los sistemas de transporte. También, se deben adelantar acciones orientadas a gestionar la demanda del transporte individual motorizado, minimizar la siniestralidad vial, la contaminación y la congestión.

**Palabras clave:** movilidad urbana y regional, sistemas de transporte, SITM, SETP, SITP, transporte urbano, no motorizado, carga, accesos urbanos, seguridad vial, calidad del aire.

## 1 Introducción

Las ciudades en Colombia alojaron en 2016 el 78,4 % de la población; y concentraron, además, la mayor parte de la actividad económica. Ante el crecimiento proyectado de la población urbana, es necesario minimizar el impacto negativo de las externalidades generadas por un transporte ineficiente, en particular la congestión, la contaminación y la siniestralidad vial.

Los ahorros de tiempo y las menores emisiones contaminantes producto de sistemas más eficientes de movilidad urbana se relacionan con una mayor productividad y calidad de vida. No solo los tiempos ahorrados en desplazamientos pueden ser usados en actividades con mayor valor agregado o de esparcimiento, sino que una mejor calidad del aire lleva a menores pérdidas de días laborales por incapacidades asociadas con enfermedades respiratorias. Adicionalmente, la prevención de accidentes y siniestros viales conlleva a la salvaguarda de vidas humanas que repercute en la disminución de costes sociales y de salud pública.

Este documento se organiza de la siguiente manera: tras esta introducción, se realiza un diagnóstico de los sistemas de transporte urbano y las políticas asociadas hasta el 2009; a partir de los puntos débiles y oportunidades de mejora encontrados se presenta lo que ha sido construido en el periodo 2010-2018; por último, se realizan unas sugerencias sobre los principales puntos que deberían orientar la política de transporte urbano en los próximos años.

## 2 Diagnóstico

En los años 2002 a 2005, Colombia se propuso avanzar en la consolidación de servicios de transporte con mejor calidad, por medio de la implementación de una política para mejorar el transporte público urbano de pasajeros (DNP, 2002, 2003, 2005). Los principales propósitos de esta política fueron: 1) ofrecer un servicio de calidad; 2) tener disposiciones contractuales claras que obligaran a los operadores a esquemas rigurosos de prestación del servicio; 3) adjudicar la prestación del servicio, por medio de procesos licitatorios por tiempos definidos y con una estructura de bonificaciones y multas; 4) distribuir clara y eficientemente los riesgos de construcción, operación, comerciales, de financiación, de regulación, y otros, entre los actores privados y públicos; 5) fortalecer las instituciones, especialmente las relacionadas con la gestión, planificación, administración y control de los sistemas; y 6) mejorar la movilidad urbana, al impactar positivamente la densificación de zonas céntricas de las ciudades.

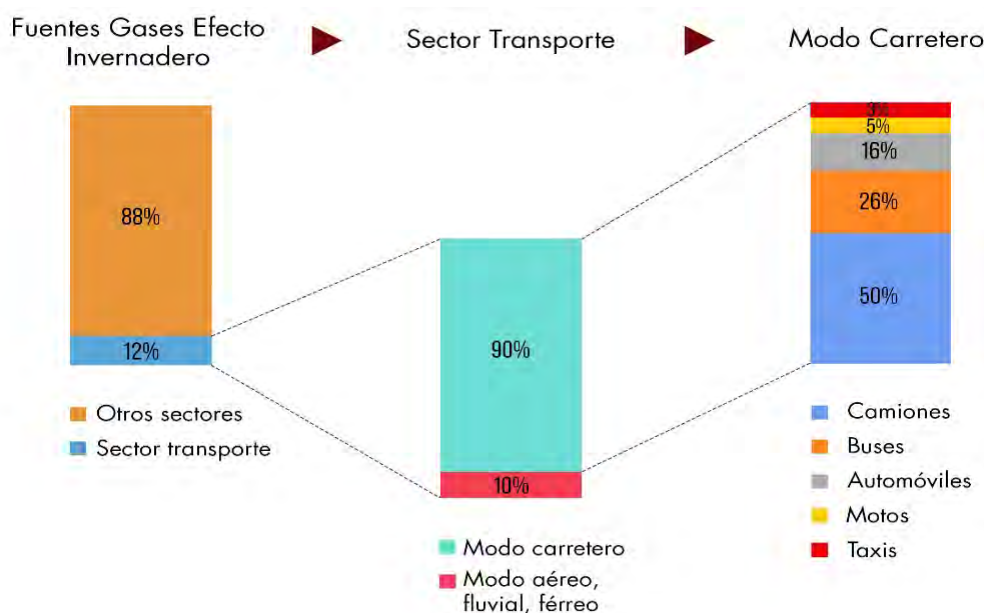
La implementación de esta política permitió que se construyeran siete sistemas integrados de transporte masivo (SITM)<sup>727</sup>. De ellos, tres iniciaron operación antes de 2010<sup>728</sup>, y movilizaban cerca de 1,8 millones de pasajeros diarios en una red con más de 370 km.

En 2009, las inversiones de la nación y los territorios en estos sistemas ascendían a 5,5 billones de pesos de dicho año. Adicionalmente, con el fin de mejorar el transporte público en ciudades intermedias, se inició gradualmente la implementación de ocho sistemas estratégicos de transporte público (SETP)<sup>729</sup>.

A pesar de los esfuerzos por incrementar el uso de los sistemas de transporte público colectivo, el parque vehicular tuvo una senda creciente durante la primera década del siglo XXI, y para 2009, la tasa de motorización llegó a 15,97 vehículos por cada 100.000 habitantes. El parque automotor estaba compuesto por automóviles, camionetas o camperos en un 33 %, y en un 64 %, por motocicletas (Ministerio de Transporte, 2017).

En relación con las externalidades asociadas con el uso ineficiente de los vehículos, para el 2009, el sector transporte aportó el 12 % del total de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI); así, el modo carretero<sup>730</sup> es el responsable del 90 %, como se observa en la figura 1 (Ministerio de Transporte, 2016b). En materia de seguridad vial, se registraron 177.801 siniestros, con 5.794 fallecidos y 39.159 heridos (Observatorio Nacional de Seguridad Vial, 2016).

Figura 59. Emisiones gases efecto invernadero en el sector transporte



Fuente: elaborado por la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP, a partir de información de Ministerio de Transporte (2016b).

<sup>727</sup> SITM incluyen flota articulada; son implementados en ciudades con población superior a 600.000 habitantes: Bogotá D. C.-Soacha, Área Metropolitana de Centro Occidente, Cali, Área Metropolitana de Barranquilla, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Cartagena.

<sup>728</sup> Área Metropolitana de Centro Occidente, Cali y Bogotá D. C.-Soacha.

<sup>729</sup> SETP son sistemas de transporte de pasajeros para ciudades con población entre 250.000 y 600.000 habitantes, estructurados a partir de la reorganización de la prestación del servicio y mejoras en infraestructura: Santa Marta, Pasto, Armenia, Popayán, Montería, Sincelejo, Valledupar y Neiva.

<sup>730</sup> Comprende vehículos privados (automóviles y motocicletas), públicos (individuales y colectivos) y de carga.

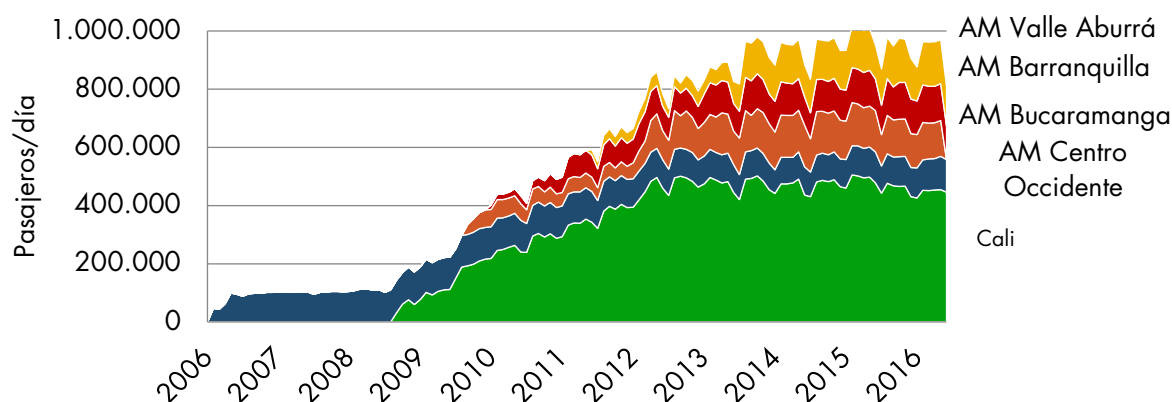
Dado que la implementación de sistemas de transporte organizados requiere armonización con el desarrollo territorial, se promulgó la Ley 1083 de 2006. Esta ley obliga a los municipios que deben adoptar planes de ordenamiento territorial a elaborar planes de movilidad en los que se dé prelación al transporte no motorizado y a los sistemas de transporte público que funcionen con combustibles limpios. Para 2009, de los 62 municipios del país llamados a adoptar planes de movilidad, solo 8 lo habían hecho<sup>731</sup>.

Ante este panorama, a finales de 2009, las acciones frente a la organización de la movilidad en las ciudades colombianas eran escasas y se enfocaban en la construcción de infraestructura, pero dejaban de lado medidas en relación con el transporte no motorizado, el particular motorizado (automóviles y motos), el público colectivo (buses) e individual (taxis), el especial (escolar, asalariados y turismo) y el de mercancías. Tampoco se estaban evaluando los impactos de estos actores en la contaminación, la siniestralidad vial ni las demás externalidades, ni se había fomentado el uso de tecnología, las medidas de gestión de la demanda y la transformación territorial como herramientas de planeación de transporte.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

La Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU) ha tenido continuidad en el actual Gobierno. Desde 2010 han entrado en operación los cuatro SITM restantes<sup>732</sup>, con inversiones, entre 2010 y 2018, cercanas a 4,2 billones de pesos de 2009. Estos SITM movilizan actualmente más de 5,3 millones de pasajeros diariamente (figura 2), en una red compuesta por más de 860 km intervenidos. Con el fin de avanzar hacia la sostenibilidad financiera de los SITM de Cali, el Área Metropolitana de Barranquilla y Cartagena, entre 2012 y 2014 se aprobaron documentos CONPES para cofinanciar la infraestructura que anteriormente debía ser pagada mediante el cobro de tarifa al usuario.

Figura 60. Comportamiento de viajes en SITM (sin Transmilenio)



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP, a partir de información de Ministerio de Transporte, con corte a diciembre de 2016.

Entre 2010 y 2018 se dio continuidad a la ejecución de los SETP de Santa Marta, Pasto, Popayán y Armenia, y se aprobaron los documentos CONPES para la implementación de los SETP de Montería, Sincelejo, Valledupar y Neiva. Estos ocho sistemas tuvieron una inversión, durante este periodo, cercana a 764.000 millones de pesos de 2009, para intervenir aproximadamente 165 km de infraestructura vial, incluyendo espacio público, patios y equipos de control de flota y recaudo.

<sup>731</sup> Bogotá D.C., Cali, Barranquilla, Pereira, Pasto, Floridablanca, Dosquebradas y Rionegro.

<sup>732</sup> Área Metropolitana de Barranquilla, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Cartagena.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) acompaña la implementación de los SETP como miembro de las juntas directivas de los entes gestores, y mediante la validación de las estructuraciones técnicas, legales y financieras de la etapa operativa. En relación con este segundo punto, el DNP dio aval a la propuesta operacional de los sistemas de Pasto, Sincelejo y Santa Marta, y está en periodo de validación de las propuestas de Valledupar y Popayán. Complementariamente, el DNP formuló los documentos CONPES 3833 de 2015 y 3896 de 2017 (DNP, 2015, 2017a), en los cuales se revisan los elementos que son objeto de cofinanciación por parte de la nación y se dan criterios para la redistribución de montos entre rubros.

Así mismo, el DNP asesoró técnicamente la formulación del SITM del Área Metropolitana de Cúcuta y la estructuración conceptual de los SETP de Buenaventura, Ibagué, Manizales y Villavicencio; sin embargo, estos sistemas no contaron con la totalidad de los requisitos para la cofinanciación.

En el periodo, la participación porcentual del transporte público en el total de viajes ha sido decreciente, si bien en valores absolutos se realizan más viajes en este modo. Ello plantea un reto para la financiación de servicios de transporte público de calidad, y dificulta la atracción de usuarios en un contexto de incremento de la motorización y ofertas de transporte informal. Ante este reto, y para conocer las medidas que están tomando los SITM y los SETP para mejorar el servicio, el DNP, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda, la Superintendencia de Puertos y Transporte, y la Procuraduría General de Nación impulsaron la formulación de planes de acción por parte de cada uno de los entes gestores, en los que se abordan y detallan las acciones requeridas por los involucrados para su fortalecimiento.

Dados los mayores costos asociados con la formalización laboral en los sistemas de transporte y las mayores exigencias de mantenimiento de los vehículos, además de la creciente motorización en las ciudades que impide un mayor crecimiento de la demanda, se reconoció, con base en las experiencias internacionales, la necesidad de explorar fuentes alternativas de financiación<sup>733</sup> que permitieran reconsiderar la restricción preexistente que obligaba a que la única fuente para la operación de los sistemas fuese la tarifa al usuario (Ley 1450 de 2011, art. 90, y Ley 1753 de 2015, art. 33).

Frente al tema de fuentes alternativas de financiación, el DNP acompañó: 1) la reglamentación de cobros por congestión, mediante el Decreto 1625 del 2016; 2) los estudios sobre contribución por estacionamientos en vía y estándares básicos para sistemas de recaudo y gestión, y control de flota liderado por el Ministerio de Transporte; 3) la estructuración de la alianza público privada (APP) de la estación central del SETP de Sincelejo contratada por el ente gestor; 4) la constitución del fondo de estabilización tarifaria para el SITM de Barranquilla; 5) la formulación de planes de movilidad; y 6) los estudios para evaluar alternativas de tarificación en transporte público.

En este periodo se exploró la vinculación de medios alternativos de transporte, incluyendo los desplazamientos en triciclos motorizados, como complemento o alternativa al transporte público, en Leticia, Maicao, Montería, Lorica y Valledupar. El primer avance en la materia es la prestación del servicio de transporte público en tricimóviles no motorizados, reflejado en la Ley 1753 de 2015 (art. 204), cuya reglamentación se encuentra en elaboración por parte del MinTransporte, con el apoyo del DNP.

En el marco de la Ley 310 de 1996 de cofinanciación de transporte masivo, entre 2010 y 2018 se dio un gran avance en el proceso de estructuración y financiación de la Primera Línea de Metro para Bogotá - Tramo I, al suscribirse el convenio de cofinanciación entre el Gobierno nacional y el Distrito. El proyecto de

<sup>733</sup> Fondos de estabilización y subsidio a la demanda, contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público, cobros por congestión o contaminación, cofinanciación de proyectos de asociación público-privada, valorización, subasta de norma urbanística, herramientas de captura del valor del suelo, y cobro o aportes por edificabilidad adicional.



importancia estratégica, descrito en el documento CONPES 3900 (DNP, 2017b), comprende la construcción de la primera línea de metro y de las troncales de TransMilenio de las avenidas Carrera 68, avenida Boyacá, avenida Ciudad de Cali, Carrera 7 y la extensión de la troncal de la avenida Caracas en el sur, con inversiones de la nación que superan los 17,6 billones de pesos de 2009. Este proyecto es complementado con la extensión del sistema en Soacha, por medio de la construcción de las fases II y III, que cuentan con convenio de cofinanciación entre la nación, la gobernación y el municipio.

En cuanto al *transporte regional*, el DNP, en el marco de la misión del sistema de ciudades, formuló una política nacional para fortalecer el servicio de transporte interurbano de corta distancia, incluyendo sistemas integrados de transporte regional<sup>734</sup> y autoridades regionales de transporte, para facilitar la movilidad entre municipios con interacción funcional (art. 183 de la Ley 1753 de 2015). Dicho artículo se encuentra en proceso de reglamentación por parte del Ministerio de Transporte, con el apoyo del DNP.

Un elemento adicional para consolidar el sistema de transporte público de la región capital fue la declaratoria de importancia estratégica del proyecto Regiotram de Occidente, mediante el documento CONPES 3902 (DNP, 2017c). Este proyecto obtuvo recursos de cofinanciación por parte del Gobierno nacional por cerca de 1,8 billones de pesos de 2009, y su implementación será fundamental para integrar el corredor occidental de la Sabana con el centro de Bogotá, así como para la consolidación e integración entre el Aeropuerto El Dorado y el futuro aeropuerto de la Sabana.

En relación con el *transporte de carga*<sup>735</sup>, entre 2010 y 2018 las principales ciudades del país, con el apoyo del Gobierno nacional, empezaron a transformar las políticas restrictivas, a políticas que, mediante la planificación, garanticen el abastecimiento, aumenten la competitividad y faciliten el comercio. Para esto, el sector público y privado estructuró y construyó infraestructuras logísticas especializadas<sup>736</sup>, e iniciaron operaciones de cargue y descargue nocturno, y la optimización de maniobras de cargue y descargue.

Para optimizar el transporte regional y de carga, entre 2015 y 2018, el Gobierno nacional, con la participación de las alcaldías, construyó un portafolio de proyectos para mejorar el *acceso a las ciudades*, zonas en las que se está perdiendo el tiempo de desplazamiento que se ha ganado con la construcción de dobles calzadas.

Por otra parte, el *transporte no motorizado*<sup>737</sup> ha cobrado mayor relevancia dentro de los sistemas de transporte urbano. Reconociendo esta realidad y las ventajas que se pueden derivar de ella, el DNP trabajó con el Ministerio de Transporte en los siguientes puntos: 1) la actualización del “Manual de señalización vial” (Resolución 1885 de 2015); 2) la formulación de la “Guía de medidas de tráfico calmado para Colombia” (por publicarse en 2018); y la “Guía de cicloinfraestructura para ciudades colombianas” (publicada en 2015). Consistente con una visión de promoción al transporte no motorizado, se expidió la ley 1811 de 2016 para incentivar el uso de la bicicleta como medio principal de transporte, así como la Resolución 160 de 2017, que regula la circulación de vehículos ciclomotores, triciclos y cuatrimotos.

Sobre *sostenibilidad ambiental*, el Gobierno nacional avanza con la implementación de diferentes acciones de mitigación nacionalmente apropiadas (NAMA, por sus siglas del inglés *nationally appropriate mitigation*

<sup>734</sup> Algunos ejemplos de posibles SITR son: Bogotá región capital, Santa Marta - Barranquilla - Cartagena y Tunja - Duitama - Sogamoso, en los cuales el DNP contrató diversos estudios de apoyo.

<sup>735</sup> El transporte de carga cumple la función de movilizar mercancías entre dos puntos. La prestación de este servicio se ejecuta en vehículos de diversos tamaños y se adapta a las características de la carga por transportar.

<sup>736</sup> El sector público participó en la estructuración de las infraestructuras logísticas especializadas de Buenaventura (Valle del Cauca), La Dorada (Caldas) y La Virginia (Risaralda). Por su parte, el sector privado ha construido infraestructuras a lo largo del territorio nacional.

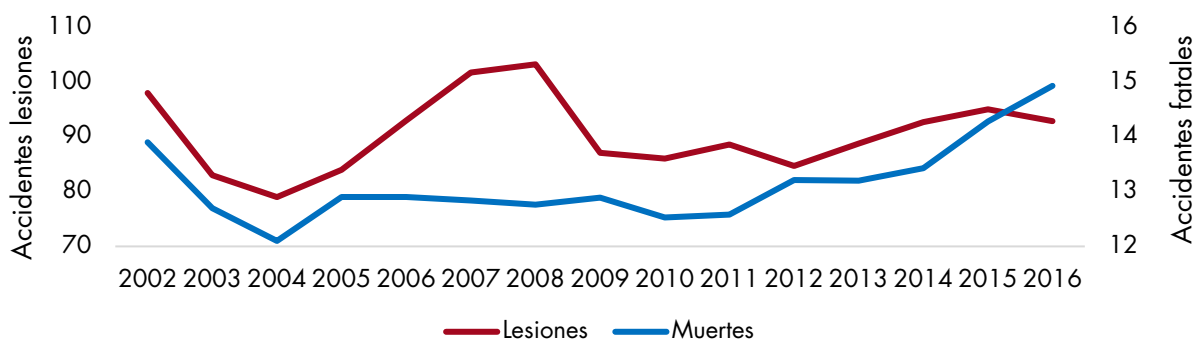
<sup>737</sup> El transporte no motorizado comprende principalmente la movilidad a pie y en bicicleta.

actions)<sup>738</sup>, en las cuales Colombia es referente internacional. Se destacan: 1) transporte orientado al desarrollo sostenible (TOD), en implementación desde 2016; 2) transporte activo y gestión de la demanda (TAnDem), registrada en 2018 ante Naciones Unidas; y 3) movilidad eléctrica (MovE), que se formulará durante el 2018. En esta labor participan el DNP, la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) y los ministerios de Transporte, Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Vivienda, Ciudad y Territorio.

Para mejorar la calidad del aire, a partir del 2013 en todo el país se pasó de distribuir diésel de 500 a 50 partes por millón de azufre, mientras que en gasolina esta concentración es de 250. Adicionalmente, en el 2014, el comité de asuntos aduaneros autorizó la eliminación de arancel para un lote de taxis eléctricos que actualmente opera en Bogotá, y, por medio del Decreto 1116 de 2017, se autorizó la fijación de aranceles entre 0 y 5 % para más de 6.000 vehículos híbridos o eléctricos, y para equipos de suministro de electricidad. Así mismo, el DNP apoyó la estructuración de una línea de crédito blanda para la adquisición de flota híbrida para el SITP de Bogotá, que la convirtió en la ciudad con la mayor flota de ese tipo en Latinoamérica. En línea con lo anterior, se autorizó la fijación del IVA para vehículos eléctricos en 5 % (Ley 1819 de 2016).

Como se observa en la figura 3, en cuanto a la *seguridad vial*, se registró un aumento del 24 % de la mortalidad asociada con siniestros viales entre 2009 y 2016; de esta manera, se posicionó como la segunda causa de muertes violentas en Colombia (7.158 muertos en 2016). Los más afectados son los motociclistas, quienes constituyen el 52,5 % de las víctimas, y personas de 20 a 30 años, que son el 25,3 %. En el marco del Plan Nacional de Seguridad Vial, el DNP acompañó técnicamente la puesta en marcha de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y participa como miembro del Consejo Directivo; se destaca que, desde el inicio de labores de dicha entidad, a finales de 2015, ha mostrado resultados en la reducción de la siniestralidad.

Figura 61. Lesiones y fatalidades ocasionadas por accidentes de transporte (tasa por cada 100.000 habitantes)



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP, a partir de Instituto Nacional de Medicina Legal (2016).

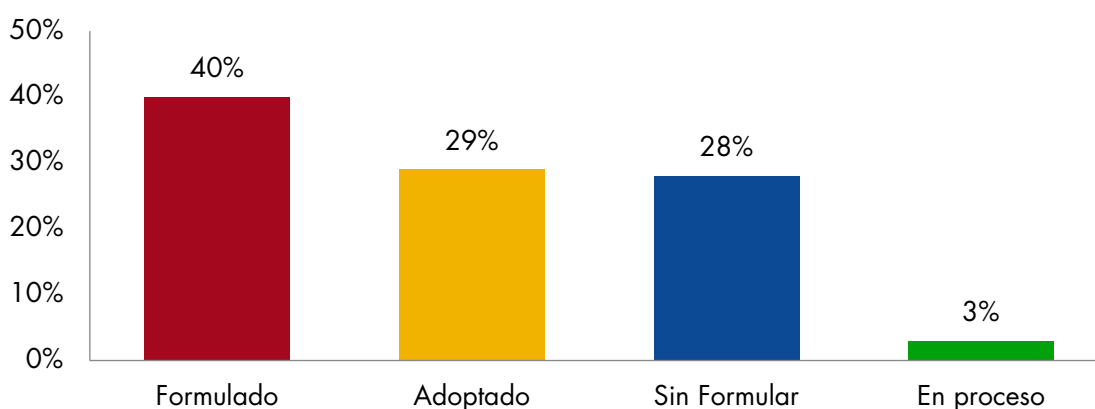
En relación con la *tecnología en el transporte*, una de las principales apuestas son los sistemas de recaudo, y de gestión y control de flota (Ley 1450 de 2011 art. 84, y Ley 1753 de 2015, art. 34). Estos sistemas son necesarios para el seguimiento, planeación y remuneración de la operación de los sistemas de transporte público. El DNP acompaña al Ministerio de Transporte en el análisis para la reglamentación de las condiciones de participación de los operadores de transporte en el recaudo para los SETP.

<sup>738</sup> Instrumento que permite a los países implementar políticas, programas, proyectos y en general acciones que buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Otro avance fue la reglamentación de peajes electrónicos, por medio de la Resolución 546 de 2018. Esta tecnología es esencial para proyectos de autopistas urbanas e identificación de fuentes alternativas de financiación para el transporte público. Igualmente, para la estructuración de centros de control de tránsito y detección de infracciones, el Ministerio de Transporte, con el acompañamiento del DNP, definió los estándares, mediante el Decreto 2060 de 2015, y expidió el manual de implementación de proyectos de sistemas inteligentes de transporte.

En relación con la adopción de *planes de movilidad*, diez municipios<sup>739</sup> adoptaron planes de movilidad entre 2010 y 2018, los cuales, sumados a los ocho municipios que lo habían hecho anteriormente, representan menos del 30 % de municipios que cumplen la norma, como se observa en la figura 4. El DNP financió la formulación de planes de movilidad para el Área Metropolitana de Cúcuta, Buenaventura, Cartagena, Ciénaga, Fusagasugá, Lórica, Maicao, Leticia, Ipiales, Montería, Riohacha, y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. De estos, se destacan las poblaciones fronterizas, pues fueron reglamentadas las Zonas Estratégicas para el Transporte, por medio del Decreto 38 de 2016 del MinTransporte.

Figura 62. Estado general de desarrollo de los planes de movilidad



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP, con base en información estadística del DANE.

En la experiencia del DNP como asesor técnico de las alcaldías para la formulación de planes de movilidad se evidenciaron las notorias diferencias en los alcances de los planes de movilidad adoptados. Se atendió, entonces, el llamado de diferentes autoridades de transporte sobre la necesidad de reglamentar lo dispuesto en la ley, con el fin de orientar la manera en que se planifican, presupuestan, ejecutan, siguen y evalúan los proyectos de movilidad. Actualmente, el DNP elabora un borrador de acto administrativo en este sentido, por medio de recursos de cooperación internacional y con la participación del Ministerio de Transporte y el Ministerio de Vivienda.

Para finalizar, en materia institucional, ante la relevancia de la movilidad urbana como un asunto de importancia estratégica, el Gobierno nacional creó, en el 2012, la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible en el Ministerio de Transporte, que junto con la Subdirección de Movilidad y Transporte Urbano en el DNP creada en 2008, tienen el propósito de formular políticas públicas, optimizar la implementación de sistemas de transporte público y ser aliados de las alcaldías en la planificación y regulación.

Con base en los buenos resultados que ha dado la estructura organizacional del sector energético, por medio de la Ley 1682 de 2013 (art. 66), se autorizó la creación de la Comisión de Regulación de

<sup>739</sup> Armenia, Girardot, Ibagué, Itagüí, Manizales, Medellín, Palmira, Popayán, Tunja y Yumbo.

Infraestructura y Transporte, y la Unidad de Planeación del Sector de infraestructura de Transporte, como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y personería jurídica adscrita al Ministerio de Transporte.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

Si bien las acciones adelantadas en la implementación de la política de transporte urbano han generado grandes beneficios en movilidad y transformación territorial, aún hace falta realizar esfuerzos por mejorar la calidad de vida y potenciar las ventajas económicas que tiene un buen sistema de transporte para los ciudadanos.

Uno de los mayores retos para la vigencia 2018-2022 se centra en continuar incorporando a la política de movilidad diversas formas de desplazamiento complementarias, para atender las diferentes necesidades de movilidad, reconociendo el transporte público como eje estructurante.

Por parte del Gobierno nacional, es perentoria la entrada en funcionamiento de la Comisión de Regulación de Transporte. Esta entidad, de manera análoga a las comisiones de agua o electricidad, debe ser la autoridad encargada de la fijación de las tarifas técnicas y las tarifas a los usuarios de transporte público. Así mismo, podrá generar reglas más claras y exigentes en materia ambiental, de seguridad vial y calidad del transporte.

Es necesaria la reglamentación de planes de movilidad para articular el transporte no motorizado, los sistemas de transporte público colectivo e individual, el transporte especial, la distribución urbana de mercancías y el transporte particular, en el marco de la constante mejora de la calidad del aire, la minimización de la siniestralidad vial y la disminución de los tiempos de desplazamiento.

En relación con los SITM y SETP, se deberán adelantar acciones para mejorar el servicio al usuario y convertirlos en una opción atractiva y motivo de orgullo para la ciudadanía. Para esto, se requiere robustecer la institucionalidad para gestionar los sistemas por medio de la incorporación de conceptos de gobierno corporativo en los entes gestores —empezando por sus juntas directivas—, así como trabajar coordinadamente con las secretarías de movilidad (o quien haga sus veces) para fortalecer su función como autoridad de transporte encargada de la planeación, regulación, control y vigilancia.

Para los SITM es pertinente dar continuidad a la implementación de los planes de acción formulados por cada uno de los sistemas, tendientes a ejecutar acciones en pro de la estabilidad operacional y financiera por parte de las entidades involucradas. Para las ciudades intermedias se requiere la finalización de la infraestructura de los SETP y el pronto inicio de su operación de forma organizada, con el fin de capitalizar las experiencias obtenidas en los SITM. También, se necesita buscar alternativas para mejorar el transporte público en las ciudades pequeñas. Es apropiado evaluar la posibilidad de incorporar tricimóviles motorizados con tecnologías limpias, tanto para la prestación del transporte público en las ciudades pequeñas, como para la alimentación de los SITM y SETP.

Dada la experiencia en la ejecución de la infraestructura de los proyectos cofinanciados por la nación, es necesario explorar un esquema de incentivos de acuerdo con el cumplimiento de los compromisos por parte de las administraciones locales (responsables de la ejecución), de manera que premie a quienes muestran resultados en ofrecer transporte público de calidad.

Ahora bien, la estructuración, construcción y operación de la primera línea de metro para Bogotá y el Regiotram de Occidente representa importantes retos asociados con identificar y gestionar adecuadamente

los riesgos que implica el desarrollo de cada una de las etapas y que permitirá prestar servicios de calidad ajustados a las necesidades de los ciudadanos de la región capital.

Así mismo, a partir del reconocimiento de que la tarifa al usuario no es suficiente para la prestación de un servicio de calidad, se requiere se requiera realizar aportes directos por parte de la Nación y explorar otros canales para que las alcaldías y concejos municipales, dentro de la autonomía territorial que les otorga la Constitución, adopten fuentes alternativas de financiación, como los ejemplos citados en este documento; y que adicionalmente materialicen esquemas asociativos y de autoridades regionales de transporte para la integración efectiva de la movilidad en la ciudad-región, que ofrezca servicios integrales para la ciudadanía.

Se requiere formular el Programa Nacional de Movilidad Activa, de forma que oriente la planeación, financiación, regulación y promoción del transporte no motorizado, considerando, entre otros, la implementación de zonas de pacificación de tráfico, cicloestacionamientos en espacios públicos y privados, sistemas públicos de bicicletas, y la construcción y rehabilitación de infraestructura especializada.

También, se requiere que el Gobierno nacional evalúe constantemente los aciertos y dificultades de la política pública vigente, para explorar nuevas alternativas que permitan apoyar a las ciudades y las regiones. Para esta evaluación resulta muy valioso disponer de un observatorio de movilidad que facilite el flujo de información entre entidades del orden nacional involucradas en las políticas de movilidad. En este sentido, el uso de tecnología cobra cada vez más relevancia, por lo cual el tratamiento de datos que generen los sistemas inteligentes de transporte permitirá diagnosticar con anticipación situaciones deseables o infortunadas para la toma de decisiones de manera preventiva, y facilitará a los usuarios el acceso a información oportuna y de calidad.

En la escala territorial, el fortalecimiento institucional sigue siendo un reto, pues históricamente las administraciones municipales han centrado su labor de autoridad en actividades de trámites y comparendos, y solo en la última década han empezado a fortalecer sus entidades para contar con personal capacitado en planeación y seguimiento de proyectos integrales de movilidad.

Por otra parte, es de gran relevancia la internalización de los costos, particularmente en vehículos motorizados particulares. En materia de siniestralidad, dada la tasa de fallecimiento de los motociclistas, es necesario equilibrar los costos tarifarios del SOAT para que correspondan con el riesgo de accidentalidad. Así mismo, es necesario reconocer que las motocicletas deben pagar peajes, pues no se trata del impacto sobre el pavimento, sino del costo de oportunidad por disponer de la conectividad. También se debe considerar eliminar la exención del impuesto sobre vehículos automotores a las motocicletas sin importar su cilindraje.

En cuanto a la contaminación, ante el impacto de la edad del parque automotor, se recomienda que se apliquen cobros monetarios (como tasas por contaminación) y restricciones de circulación (pico y placa ambiental) para que no sea atractivo disponer de vehículos contaminantes. Por ejemplo, en la actualidad, el impuesto de circulación es decreciente en el tiempo, pues está atado al valor comercial y desconoce la mayor contaminación ocasionada por vehículos más viejos. Esto debe estar acompañado de mejorar los estándares de energéticos que se utilizan actualmente, y continuar tomando medidas para la incorporación y masificación de medios más eficientes ambientalmente.

Adicionalmente, se requiere fortalecer el seguimiento y sanción a los conductores de vehículos que incurran en faltas graves (conducción bajo efectos del alcohol o psicoactivos), o reincidencia de faltas menores, por medio de mecanismos como la licencia de conducción por puntos.

Finalmente, es necesario explorar mecanismos de financiación para los accesos a ciudades en el marco de la autonomía territorial, y bajo la premisa de que generalmente hacen parte de corredores concesionados, para aumentar la competitividad por medio de los siguientes puntos: 1) agilizar el transporte regional de pasajeros, y 2) garantizar el abastecimiento y la facilitación del comercio en el transporte de carga.

## 5 Referencias

- Decreto 2060 de 2015, por el cual se adiciona el Decreto 1079 de 2015 y se reglamenta el artículo 84 de la Ley 1450 de 2011. (2015). Bogotá: Presidencia de la República, Diario Oficial 49673 del 22 de octubre de 2015.
- Decreto 1625 de 2016, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria. (2016). Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de <http://www.accounter.co/normatividad/decretos/dur-tributario-decreto-1625-de-2016.html>
- Decreto 38 de 2016, por el cual se reglamentan las Zonas Estratégicas para el Transporte (ZET) y se adiciona el Título 8 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015. (2016). Bogotá: Presidencia de la República.
- Decreto 1116 de 2017, por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas y se establecen disposiciones para la importación de vehículos eléctricos, vehículos híbridos y sistemas de carga. Bogotá: Presidencia de la República.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2002). Documento CONPES 3167, *política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/%C3%B3micos/3167.pdf>
- DNP. (2003). Documento CONPES 3260, *política nacional de transporte urbano y masivo*. Recuperado de
- DNP. (2005). Documento CONPES 3368, *política nacional de transporte urbano y masivo – seguimiento*. Recuperado de
- DNP. (2015). Documento CONPES 3833 *seguimiento a los sistemas de transporte público (SITM-SETP). Ajuste del perfil de aportes y recomposición de componentes*. Recuperado de
- DNP. (2017a). Documento CONPES 3896 *seguimiento de la política nacional de transporte urbano y masivo: lineamientos para la redistribución de componentes cofinanciables de los SETP*. Recuperado de
- DNP. (2017b). Documento CONPES 3900, *apoyo del gobierno nacional al sistema de transporte público de Bogotá y declaratoria de importancia estratégica del proyecto primera línea de metro-tramo 1*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/%C3%B3micos/3900.pdf>
- DNP. (2017c). Documento CONPES 3902 *declaratoria de importancia estratégica del proyecto RegioTram de Occidente*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/%C3%B3micos/3902.pdf>
- Instituto Nacional de Medicina Legal, 2016
- Ley 310 de 1996, por medio del cual se modifica la Ley 86 de 1989. (1996). Bogotá: Congreso de la República. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=351>
- Ley 1083 de 2006, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones. (2006). Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial 46346 del 31 de julio de 2006.
- Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. (2011). Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial 48.102 de 16 de junio de 2011.



Ley 1682 de 2013, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. (2013). Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial 48982 del 22 de noviembre de 2013.

Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". (2015). Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial 49.538 de 9 de junio de 2015.

Ley 1811 de 2016, por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito. (2016). Bogotá: Congreso de la República. Recuperado de [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY %201811 %20DEL %2021 %20DE %20OCTUBRE %20DE %202016.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201811%20DEL%2021%20DE%20OCTUBRE%20DE%202016.pdf)

Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. (2016). Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial 1819 del 293 de diciembre de 2016.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). *Diagnóstico nacional de salud ambiental*. Bogotá.

Ministerio de Transporte. (2016a). *Guía de cicloinfraestructura para ciudades colombianas*. Bogotá

Ministerio de Transporte. (2016b). *Plan de Acción Sectorial de Mitigación*. Sector transporte. Bogotá.

Ministerio de Transporte. (2017). *Transporte en cifras. Estadísticas 2016*. Bogotá.

Observatorio Nacional de Seguridad Vial, 2016

Resolución 160 de 2017, por la cual se reglamenta el registro y la circulación de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadriciclo y se dictan otras disposiciones. (2017). Bogotá: Ministerio de Transporte. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=68085>

Resolución 1885 de 2015, por la cual se adopta el Manual de Señalización Vial. Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorrutas de Colombia. (2015). Bogotá: Ministerio de Transporte.

Resolución 546 de 2018, Por la cual se adecua la reglamentación del Sistema de Interoperabilidad de Peajes con Recaudo Electrónico Vehicular (IP-REV), se establecen normas para la proyección de los usuarios y se dictan otras disposiciones. (2018). Bogotá: Ministerio de Transporte.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 32

## Logística, fuente de competitividad y desarrollo

### Resumen ejecutivo

Las profundas variaciones que ha sufrido la economía mundial, producto de la competencia global por los mercados de productos y servicios y el surgimiento de las cadenas globales de valor, ubican a la logística como un pilar de la competitividad y una fuente fundamental del desarrollo económico.

El presente documento recoge las condiciones iniciales del desempeño logístico en el periodo 2007-2009 e identifica las estrategias de política más relevantes realizadas durante el periodo 2010-2018, entre las cuales se encuentra la implementación de las acciones enmarcadas en el Documento CONPES 3547 de 2008: Política Nacional Logística, la promoción de los modos fluvial y férreo y el diseño del marco normativo inicial para poner en funcionamiento la Infraestructura Logística Especializada.

Posteriormente se identifican los retos y recomendaciones para la continuidad de la política en cuanto a la eficiencia de los modos de transporte y la promoción de la intermodalidad, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior. Teniendo como ejes transversales el fortalecimiento institucional, el cierre de brechas de capital humano, y el acceso y confiabilidad de la información en logística.

Las recomendaciones definen una hoja de ruta para construir sobre lo construido y le apuntan a que, en los próximos años, el país mejore su competitividad al optimizar los flujos de información, bienes y servicios, mediante la disminución en los tiempos y costos en los movimientos de carga.

Así mismo, si se trabaja en optimizar el uso del modo férreo y fluvial, los costos de transporte se reducirían hasta en un 50 % y 70 % respectivamente (DNP, 2016). Por último, la implementación de las medidas de facilitación del comercio propuestas en este documento reduciría el costo de comercio exterior en 14,3 % y los tiempos en un 47 % (OMC, 2016).

**Palabras clave:** logística, competitividad, productividad.

## 1 Introducción

Mejorar el desempeño logístico de Colombia se convierte en requisito indispensable para ampliar las capacidades competitivas del país, fortalecer su economía y acrecentar la calidad de vida de sus habitantes. Por esta razón, el Gobierno colombiano ha implementado acciones para atender las demandas del país en materia logística, a través de los diferentes instrumentos de política, contenidas en el Documento CONPES 3547: *Política Nacional de Logística*, expedido en el año 2008.

Entre las gestiones más destacadas en materia de intermodalidad se encuentran las siguientes: la publicación del Documento CONPES 3758<sup>740</sup>: *Plan para restablecer la navegabilidad del río Magdalena*, la búsqueda de la reactivación del modo férreo mediante las asociaciones público privadas (APP) y los avances normativos para la promoción de Infraestructura Logística Especializada (ILE).

En materia de facilitación del comercio se avanzó en la suscripción de acuerdos internacionales, dentro de los que se destaca el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC)<sup>741</sup> de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>742</sup>. Así mismo, la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)<sup>743</sup> se ha consolidado como una herramienta de integración de operaciones y entre sus desarrollos más importantes sobresale la implementación del Sistema de Inspección Simultánea en Puertos<sup>744</sup>.

De otro lado, en materia de información, se avanzó en la puesta en marcha del Observatorio Nacional de Logística y de la aplicación de la Encuesta Nacional Logística, instrumentos fundamentales para la toma de decisiones que mejoren el desempeño logístico de país.

Adicionalmente, el Gobierno nacional adelantó la Misión de Logística y Comercio Exterior que finalizó en abril de 2018 y definió recomendaciones para la reducción de tiempos y costos en logística.

<sup>740</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3/B3micos/3758.pdf>

<sup>741</sup> El AFC contempla medidas que han sido probadas como herramientas eficaces para la facilitación y definen el marco de buenas prácticas por implementar en los países miembros de la OMC.

<sup>742</sup> Colombia notificó su aceptación el 5 de junio de 2014 y ratificó el 9 de enero de 2018.

<sup>743</sup> La VUCE es la principal herramienta de facilitación del comercio del país, por medio de la cual se canalizan trámites de comercio exterior de 62.000 usuarios vinculados a 21 entidades del Estado, con el fin de intercambiar información, eliminar redundancia de procedimientos, implementar controles eficientes y promover actuaciones administrativas transparentes.

<sup>744</sup> El Sistema de Inspección Simultánea en Puertos, la cual permite coordinar la inspección entre las diferentes autoridades de control.

El presente documento sobre *Logística* se divide en 4 secciones, la primera de ellas es esta introducción, seguida del diagnóstico que identifica los rezagos en materia logística del país hasta 2009; posteriormente, se identifican los avances e iniciativas del Gobierno para avanzar ante las problemáticas identificadas y, por último, se definen una serie de recomendaciones que le permitan al país mejorar su desempeño tomando como ejes centrales la promoción de la intermodalidad, la facilitación del comercio, el fortalecimiento de los sistemas de información, la ampliación de las capacidades institucionales y el cierre de brechas en capital humano.

## 2 Diagnóstico

En materia de logística, el país ha sido pionero en América Latina en la formulación de una política pública enfocada en atender los retos y las necesidades que implica la inserción de la economía nacional en los mercados internacionales.

El Documento CONPES 3547 de 2008: *Política Nacional Logística* (PNL), delineó los 6 campos de acción que el Gobierno debería afrontar al tema logístico; son ellos: el entorno institucional, la generación de información en logística, la articulación de diferentes corredores logísticos, la facilitación del comercio exterior, la promoción del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) al servicio de la logística y el fomento a la provisión de servicios de calidad en logística y transporte.

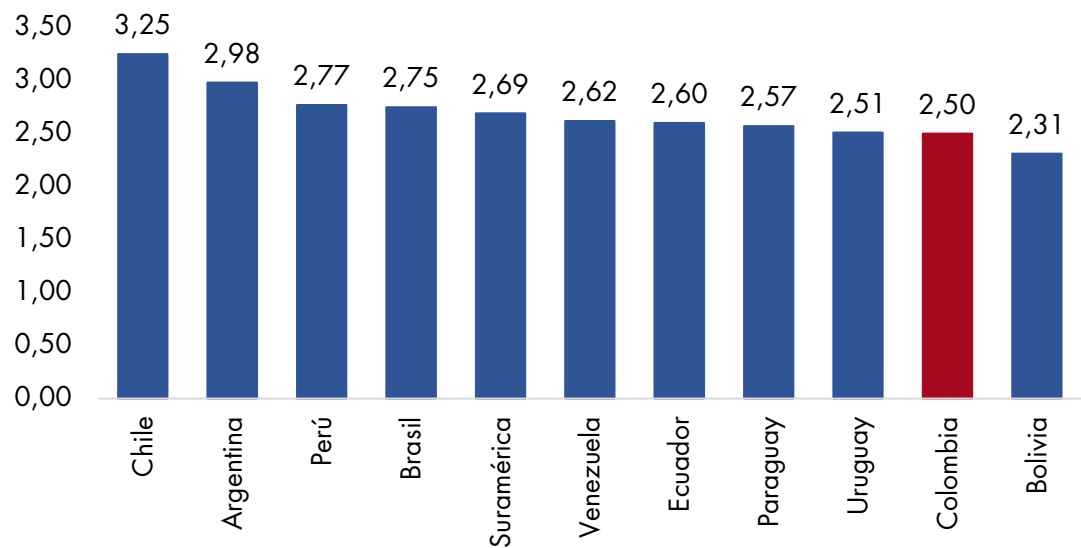
Esta política respondió a la necesidad de contribuir y complementar los esfuerzos para el cierre de brechas en la provisión de infraestructura, con otras actividades que condujeran a la reducción de tiempos y costos, y la mayor eficiencia en las cadenas productivas, objetivo central de la logística.

En materia institucional, se identificó la logística como un tema transversal que involucra principalmente los sectores de transporte, de comercio y desarrollo empresarial y de las TIC más el sector privado.

Ese carácter transversal de la política requería la articulación de los objetivos de cada uno de los actores públicos y privados. Lo anterior implicaba esfuerzos dado que no siempre han estado alineados, lo cual ha generado descoordinación en la puesta en funcionamiento de la política pública y un desconocimiento de la integralidad de la cadena de abastecimiento.

Consecuencia de lo descrito, y debido a la falta de información en logística, el país se ubicaba en la posición 82 entre 150 países y en el penúltimo lugar entre los países de la región con un puntaje de 2,5 en el Índice de Desempeño Logístico (LPI por sus siglas en inglés) (Banco Mundial, 2007) como se muestra en la figura 1.

Figura 2. Índice de Desempeño Logístico



Fuente: *Connecting to Compete*. World Bank (2007).

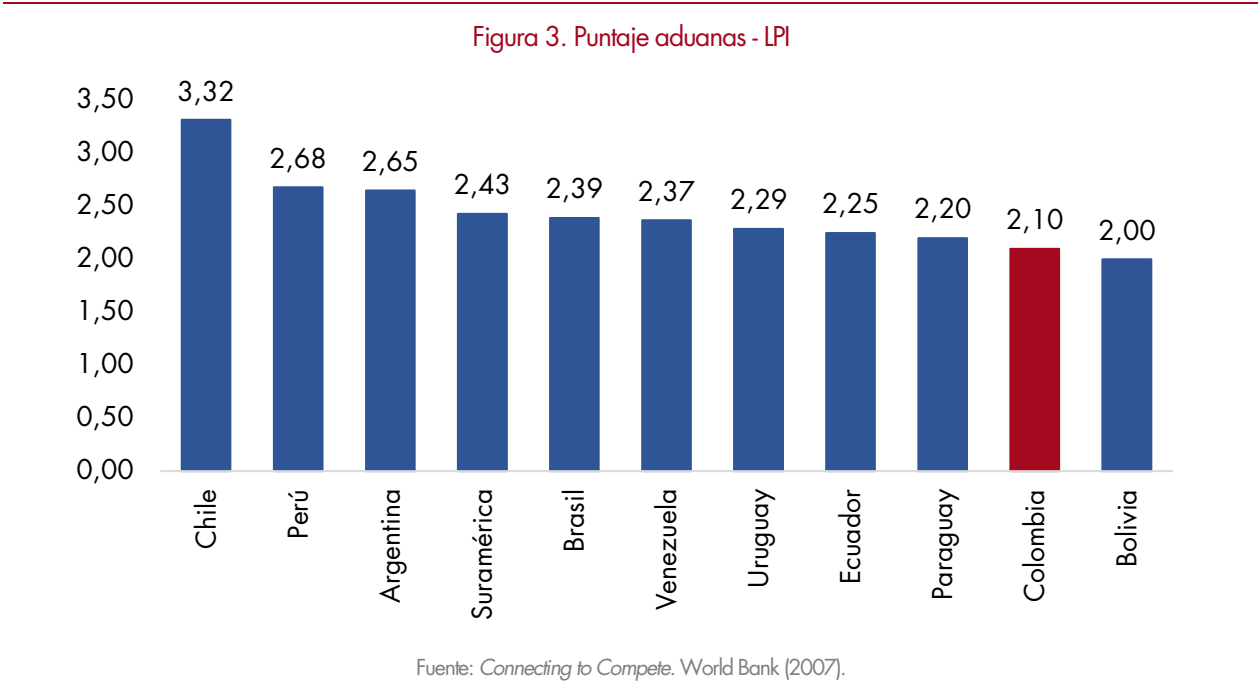
En materia de infraestructura, el país ha enfrentado notables desventajas competitivas en la calidad y la provisión, a pesar de los avances logrados hasta 2008 (WEF, 2008), tal como se evidencia en la tabla 1.

Tabla 50. Pilar de infraestructura, Índice Global de Competitividad

Variable	2007	2008	Cambio puesto
Infraestructura	86	80	6
Calidad de la infraestructura	89	84	5
Calidad de las carreteras	94	91	3
Calidad de la infraestructura ferroviaria	118	100	18
Calidad de la infraestructura portuaria	108	108	0
Calidad de la infraestructura de transporte aéreo	62	64	-2
Sillas/kilómetro promedio en vuelos (aéreos)	44	46	-2
Calidad de la oferta eléctrica	67	56	11
Líneas telefónicas	68	70	-2
Número de países evaluados	131	134	-

Fuente: *Reporte de Competitividad Global*. Foro Económico Mundial (2008).

Respecto al comercio exterior, Colombia ocupó en 2007 el puesto 116 del ranking del LPI en el componente de aduanas, lo cual lo ubicó por debajo de los promedios de Suramérica (Banco Mundial, 2007), como evidencia la figura 2.

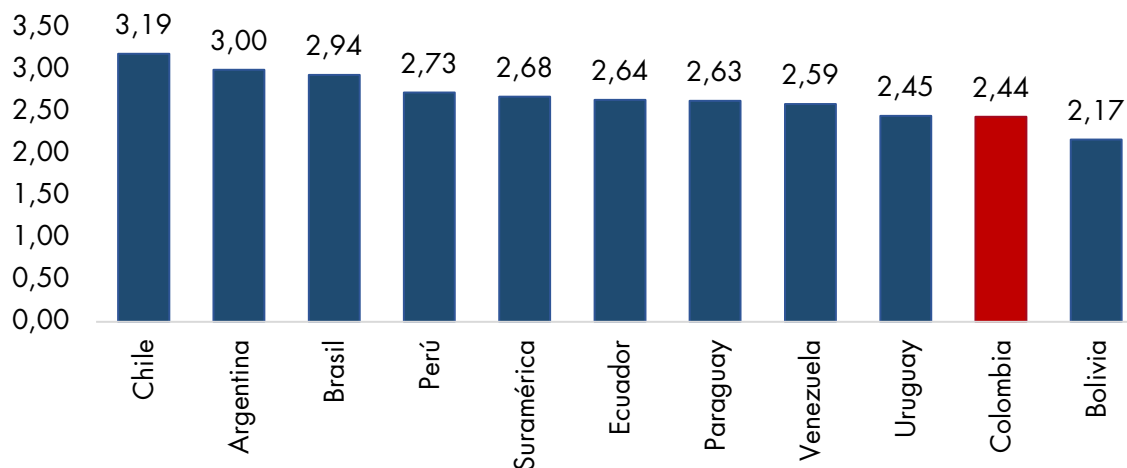


La baja penetración de las TIC en los servicios de logística impactaba negativamente la competitividad del sector privado. De acuerdo con datos del Banco Mundial, incrementar el uso de las TIC mejora la eficiencia al reducir los costos, factor que se refleja en aumentos de la rentabilidad: las empresas que no hacen uso de las TIC tienen una productividad laboral —medida como el valor agregado por trabajador— de USD5.288 en comparación con las que sí las usan, cuya productividad alcanza los USD8.712 (Banco Mundial, 2006). Es preciso mencionar, sin embargo, que el país no contaba con información sobre uso y apropiación de TIC para ese momento.

En materia de *provisión de servicios logísticos*, el país se enfrentaba a retos derivados de las preferencias del consumidor, cambios en el consumo y mayores exigencias en los niveles de servicio.

De acuerdo con el LPI, Colombia ocupó en 2007 el puesto 86, en el componente de *competencia logística*<sup>745</sup>, con lo que se ubicaba por debajo de los países de Suramérica (Banco Mundial, 2007), como lo refleja la figura 3.

<sup>745</sup> Definido como “competencia y calidad del servicio logístico”.

Figura 4. Puntaje del componente *logística*Fuente: *Connecting to Compete*. World Bank (2007).

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Para cumplir con los objetivos de la PNL de 2008, el Gobierno nacional plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “*Prosperidad para todos*” las acciones correspondientes para su implementación. Dichas estrategias se concentraron en los siguientes asuntos:

1. El fortalecimiento del marco institucional del Comité Nacional de Logística de Transporte (CNLT) y del Comité Programático de Logística (CPL).
2. La generación de información a través del diseño del Observatorio Nacional de Logística (ONL).
3. La promoción de la intermodalidad mediante estudios para la construcción de Infraestructura Logística Especializada (ILE) y su articulación con los instrumentos de planeación territorial. Lo anterior incluyó la articulación público privada para la gestión y construcción de las ILE.
4. La promoción de la prestación de servicios logísticos de valor agregado a través de la construcción de una metodología de transformación productiva para convertir al transporte en un sector de talla mundial.
5. La agilización de los procesos de comercio exterior y la aplicación de herramientas como la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE<sup>746</sup>), la inspección simultánea, la inspección no intrusiva y el Operador Económico Autorizado (OEA<sup>747</sup>).

El desarrollo de estas estrategias puso en evidencia la evolución de los principales retos en materia de logística que afectan la competitividad del país, los cuales se convierten en obstáculos para el crecimiento sostenible de la economía.

<sup>746</sup> La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) es la principal herramienta de Facilitación del Comercio del País, a través de la cual se canalizan trámites de comercio exterior de 62.000 usuarios vinculados a 21 entidades del Estado, con el fin de intercambiar información, eliminar redundancia de procedimientos, implementar controles eficientes y promover actuaciones administrativas transparentes.

<sup>747</sup> Se entiende el OEA como la certificación que otorga la autoridad aduanera a una empresa que demuestra estar comprometida con la seguridad en toda su cadena de suministro, mediante el cumplimiento de requisitos en materia de seguridad e historial satisfactorio de obligaciones aduaneras.



Como principales problemáticas se identificaron las siguientes:

1. Limitado desarrollo de la intermodalidad
  - a. Baja eficiencia modal
  - b. Deficientes mecanismos de transferencia modal y servicios logísticos especializados
2. Ineficiente desarrollo y complejidad de las operaciones de comercio exterior
  - a. Altos tiempos y costos en las operaciones de comercio exterior
  - b. Deficiencia operacional en los terminales de comercio exterior
3. Limitado desarrollo de coordinación institucional, acceso a la información y capital humano
  - a. Baja capacidad institucional
  - b. Baja calidad de la información
  - c. Baja calidad e insuficiencia del capital humano

Es preciso señalar que, durante la primera parte del Gobierno, se conformaron equipos técnicos multidisciplinarios encargados de implementar la PNL, particularmente en el DNP y el Ministerio de Transporte. Lo anterior se desarrolló con el acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que otorgó a Colombia las cooperaciones técnicas “Apoyo a la Política Nacional Logística” y “Apoyo a la expansión del modo fluvial”.

Dichas cooperaciones sentaron las bases institucionales para la puesta en funcionamiento de la PNL y permitieron iniciar la agenda de trabajo de la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL) como lo estableció el PND 2010-2014.

De igual manera, posibilitaron el inicio de las labores encaminadas a la promoción de la intermodalidad, a través de estudios técnicos para el diseño de plataformas logísticas, que se mencionan en el capítulo de intermodalidad. Así mismo, se promovió la articulación institucional para suministrar medidas de facilitación del comercio y la generación de datos e información como apoyo a la implementación de la PNL.

Como complemento a ese proceso, el Gobierno nacional suscribió el 25 de octubre de 2013 un empréstito con el BID por USD15 millones. Con corte a 31 de diciembre de 2017, se ejecutaron USD6,6 de los USD11 millones presupuestados en el Documento CONPES 3779 de 2013<sup>748</sup>, esto debido a las restricciones presupuestales que ha tenido el país. Con dichos recursos se ha avanzado en diferentes estudios que han permitido consolidar la implementación de la PNL y la Política Nacional del Transporte Automotor de Carga.

De la mano de la Misión Logística, durante 2016, se desarrolló el estudio de Plan Maestro de Transporte Intermodal II, el cual buscó definir las intervenciones de logística para complementar el componente de infraestructura del Plan Maestro de Transporte Intermodal I (PMTI I).

Como resultado de esos estudios avanza la actualización de los lineamientos y campos de acción en materia logística. Por lo anterior, durante el primer semestre de 2018 se han adelantado las gestiones necesarias para efectuar una prórroga en la ejecución del crédito con el objetivo de poner en marcha acciones para responder a los retos de la próxima década en materia de logística sostenible, logística urbana y continuar impactando, desde la logística, la competitividad del país.

<sup>748</sup> Mediante el Documento CONPES 3779 se genera concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 15 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente la implementación de la Política Nacional Logística, definida en el Documento CONPES 3547 de 2008.

### 3.1 Intermodalidad

En materia de promoción de la intermodalidad, y de la mano de la revolución de la infraestructura iniciada en 2010<sup>749</sup>, desde el año 2012 el DNP ha desarrollado estudios de prefactibilidad y de estructuración en el nivel de factibilidad de proyectos logísticos que promueven la intermodalidad del transporte de carga y los servicios de valor agregado en el país.

Los estudios mencionados incluyen: la identificación y definición de potencialidades para el desarrollo de una plataforma logística en el Eje Cafetero, la prefactibilidad de una plataforma logística en el nodo intermodal de Puerto Salgar - La Dorada y la prefactibilidad de una plataforma logística en el ámbito del Magdalena Medio. A través de estos trabajos se buscaba contribuir con la reducción de costos y tiempos en las cadenas productivas. Además, para agilizar el análisis de elegibilidad proyectos de infraestructura de transporte multimodal, se levantó otro estudio que permitió establecer una metodología para su evaluación<sup>750</sup>.

Con base en estos ejercicios se está avanzando para llevar a factibilidad las plataformas logísticas del Valle del Cauca, Risaralda (La Virginia) y se está dando acompañamiento técnico a otras regiones como Caldas.

Para el Valle del Cauca se identificó el proyecto del Complejo de Actividades Económicas de Buenaventura (CAEB), el cual ha sido apoyado por el DNP desde 2014 mediante diferentes estudios que lo llevaron al nivel de prefactibilidad. A partir de 2018, con la vinculación de los Gobiernos departamental y distrital junto con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), se está procediendo en la definición de los criterios técnicos para realizar la factibilidad de la plataforma logística. Esto incluye la gestión predial en una de las propiedades inmuebles identificadas en el CAEB y la estructuración de los accesos viales para la totalidad del proyecto.

Así mismo, para cada una de las plataformas logísticas de Risaralda (La Virginia) y Caldas, el Ministerio de Transporte aportó \$ 3.000 millones, para realizar la factibilidad de los proyectos —la ILE de La Virginia cuenta con estudios de prefactibilidad desarrollados por el DNP en cooperación con la Corporación Andina de Fomento (hoy Banco de Desarrollo de América Latina)—.

También se aprobó el Documento CONPES 3759 de 2013 mediante el cual se definieron los lineamientos para actualizar la Política Nacional de Transporte de Carga por Carretera y se declaró de importancia estratégica el programa de renovación y reposición del transporte automotor de carga. Vale mencionar que este último programa incluyó dentro de sus criterios temas asociados al desarrollo sostenible y la calidad del aire.

De igual manera, con el apoyo del Banco Mundial, se adelantó el estudio del *Recent Economic Development in Infrastructure (REDI)* el cual identificó líneas de acción para promover la modernización del transporte de carga por carretera.

En línea con lo anterior, y de conformidad con el PND 2010-2014, se expidió el Decreto 1478 de 2014 por el cual se fijaron los lineamientos para establecer los corredores logísticos de importancia estratégica en el país.

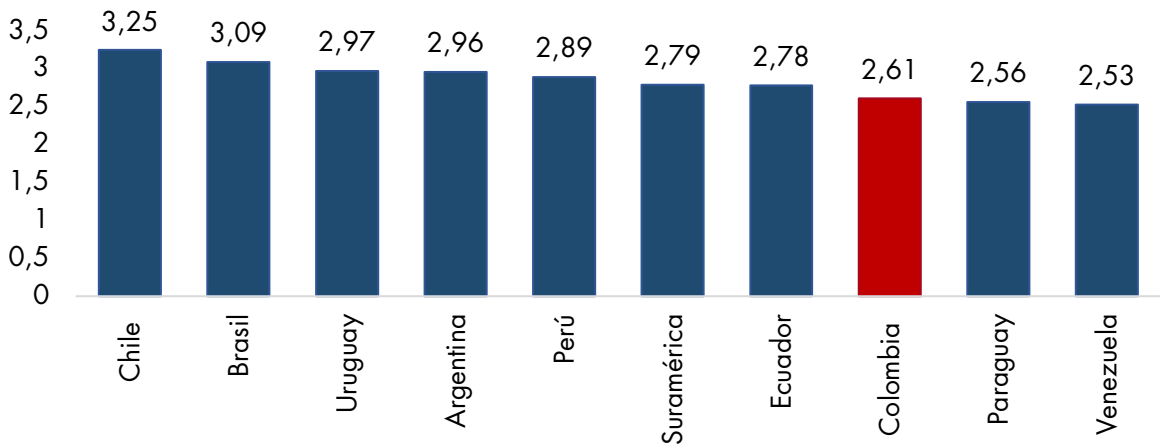
<sup>749</sup> Corresponde al aumento sostenido en inversiones hechas en infraestructura, así como a la creación de entidades que facilitarán la construcción y su operación. En los últimos 7 años se duplicó la inversión pública en infraestructura de transporte y se aceleró el ritmo de construcción 5 veces en comparación con períodos anteriores. Se adjudicaron las vías de cuarta generación que suman 5.803 kilómetros y se construyeron 1.500 kilómetros de nuevas dobles calzadas. Además, Se han intervenido más de 37.000 kilómetros de vías terciarias.

<sup>750</sup> Evaluación de proyectos para el fomento del transporte multimodal 455-2014 Grupo de -Logística y Carga.

De otro lado, como parte de la estrategia de reactivación del modo fluvial, se elaboraron los componentes operativo y promocional del Plan Maestro Fluvial para Colombia, al igual que se adelantó el componente del módulo logístico del Plan Maestro Férreo, actualmente en construcción.

Como resultado de los avances mencionados, Colombia se ubica en la posición 94, entre 160 economías, en el último *ranking* del LPI, con un puntaje de 2,61 (Banco Mundial, 2016). Esto se muestra en la figura 4.

Figura 5. LPI 2016



Fuente: *Connecting to Compete*. World Bank (2016).

### 3.2 Facilitación del comercio

En materia comercial entre 2012 y 2015 se diseñaron los modelos de operación y se definieron las actividades económicas que pueden apalancar el desarrollo de Centros Binacionales y Nacionales de Frontera (Cenaf y Cebaf) de Tienditas (Norte de Santander), Arauca (Arauca) y Rumichaca (Nariño).

Estos estudios sirvieron como insumo para diseñar el documento borrador de Decreto en el cual se define el modelo de administración y operación de los Cenaf y los Cebaf junto con el proceso de control integrado, para brindar servicios eficientes tanto al paso de personas como al tránsito de carga.

Se adelantaron también estudios que permitieron identificar la estructura económica que rige la prestación de los servicios portuarios<sup>751</sup> para el análisis de las tarifas de servicios portuarios y así preparar el diseño conceptual de herramientas de apoyo a comunidades logísticas portuarias<sup>752</sup>.

Igualmente, se avanzó en la expedición del nuevo Estatuto Aduanero, Decreto 390 de 2016<sup>753</sup>, que plantea un nuevo marco normativo que avanza en el cumplimiento de los requerimientos del Acuerdo de Facilitación del Comercio<sup>754</sup> de la Organización Mundial del Comercio.

<sup>751</sup> Estudio de precios por servicios en terminales portuarios - Contrato 292-2014 del Grupo de Logística y Carga.

<sup>752</sup> Diseño conceptual de herramientas de apoyo a comunidades logísticas portuarias - Contrato 724-2017 del Grupo de Logística y Carga.

<sup>753</sup> Se expidió en el Decreto 349 de 2018 por medio del cual se modifican los decretos 2685 de 1999 y 390 de 2016 y se dictan otras disposiciones.

<sup>754</sup> El Acuerdo de Facilitación del Comercio, convenido en la conferencia de Bali en 2007, a la fecha se encuentra ratificado por 121 países de los 164 miembros totales y entrará en obligatoriedad de manera gradual en los próximos años. Se estima que la

De otro lado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, implementó a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), el módulo de inspección simultánea en puertos, herramienta que ha permitido mayor coordinación de las entidades de control en las terminales de comercio exterior. Además, como coordinador de la política de facilitación, desarrolló los aplicativos para actuación de la Policía Antinarcoóticos, son ellos: carta de responsabilidad y presentación y actualización de empresas exportadoras, lo que ha permitido la eliminación de documentos solicitados y disminución de tiempos en la operación de las exportaciones.

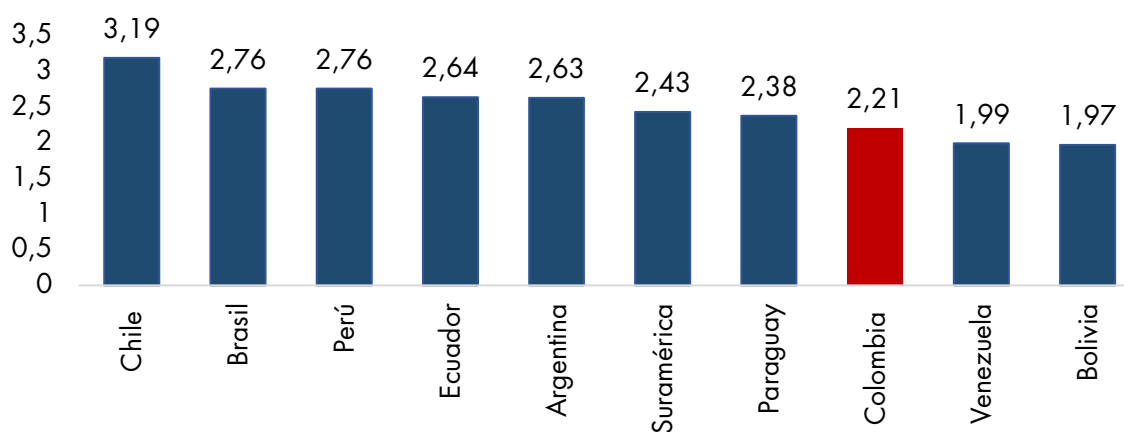
Así mismo, adelantó desarrollos informáticos que han optimizado los procesos y facilitado el comercio en temas como el régimen de transformación de ensamble de motos y temas relacionados con Sistemas Especiales de Importación y Exportación - Plan Vallejo.

También se definió la política de Administración de Riesgos la cual se puso en funcionamiento a partir del 30 de octubre de 2015 mediante el Sistema de Administración de Riesgos (SAR) de la VUCE. El sistema analiza los riesgos de un registro de importación para aprobación automática o revisión manual por parte del MinCIT, de tal manera que el beneficio para los usuarios es la aprobación del registro en 3 minutos.

Referente al módulo de importaciones, que representa la mayor interoperabilidad dado que integra 19 entidades, se trabaja actualmente en su reingeniería al finalizar el proceso de pruebas, en VUCE 2.0. Este aplicativo incrementará el nivel de satisfacción y eficiencia en los trámites, optimizando funcionalidades dado que se actualiza la herramienta tecnológica.

La implementación de los equipos de inspección *no intrusiva* concluyó en el cuarto trimestre de 2016. A la fecha se cuenta con 37 equipos no intrusivos ubicados en los puertos, entre los cuales están los de carga, *pallets* y dispositivos móviles. Lo anterior tiene como beneficio la reducción en tiempos de la inspección a cargo de Policía Antinarcoóticos, al disminuir de 3 horas de una inspección física a 15 minutos con la no intrusiva. Esta medida ha permitido que el país avance en la adopción de tecnologías en los procesos de inspección e impacta más del 80 % de la carga de comercio exterior. La Figura 5 evidencia los avances del país en el puntaje de aduanas.

Figura 6. Puntaje componente aduanas, 2016



Fuente: *Connecting to Compete*. World Bank (2016).

implementación total del Acuerdo logrará reducción en los costos del comercio del 14,3 %, en los tiempos en el 47 % y aumentará las exportaciones en un 3,5 %.

### 3.3 Acciones transversales

#### 3.3.1 Institucionalidad

Como ya se mencionó, el Gobierno nacional dispone de una arquitectura institucional para la implementación de la PNL. Dicha estructura ha cambiado en el tiempo, al pasar de un esquema con un comité ejecutivo —Comité Nacional de Logística y Transporte (CNL)— y un comité técnico —Comité Programático de Logística (CPL)— dedicados exclusivamente a la PNL, a contar con un comité técnico (CPL) dependiente de un comité ejecutivo nacional que revisa las temáticas de todos los sectores<sup>755</sup>.

Como apoyo técnico al CNL y al CPL fue creada en 2012 la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL), que ejerce funciones de coordinación para la implementación de la PNL, la gestión de espacios de colaboración público privados y la estructuración tanto de propuestas de políticas como de acciones que mejoren el desempeño logístico del país.

Dicha unidad fue incorporada a la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible (DIES) del DNP la cual, además del apoyo técnico que brinda, coordina la ejecución del crédito con el BID ya mencionado, junto con la unidad técnica creada en el Ministerio de Transporte a través del Grupo de Logística y Carga.

Como resultado de estos esfuerzos armonizados, se determinó el diagnóstico del funcionamiento del sector transporte y sus relaciones con la Unidad de Planeación y la Comisión de Regulación, en el que se identificaron las mejores prácticas de regulación y planeación del sector transporte a partir de la revisión de las mejores prácticas en el marco internacional.

#### 3.3.2 Información

La limitada disponibilidad de información es uno de los temas más críticos para el sector transporte en Colombia. En general, la información sectorial se caracteriza por tener una baja calidad, pobre difusión y acceso, falta de sistematización, heterogeneidad en su formato y ausencia de procesamiento.

Sin embargo, el Gobierno nacional se embarcó en la definición, diseño y articulación de sistemas de información que permitieran atender los retos y fomentar la toma de decisiones, tanto de actores públicos como privados, con base en datos e información uniforme y transparente. A continuación, se listan los principales sistemas de información desarrollados para el sector transporte, no sin antes reconocer que persisten algunos retos en materia de gobernanza de la información, así como en su interoperabilidad:

- 1) Índice de Costos de Transporte de Carga por Carretera (ICTC), DANE
- 2) Sistema de Información Integral de Transporte (SIIT)
- 3) Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Carga (SICETAC), Ministerio de Transporte
- 4) Observatorio de Transporte por Carretera de Colombia (OTCC), Ministerio de Transporte
- 5) Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC), Ministerio de Transporte
- 6) Portal Logístico de Colombia, Ministerio de Transporte
- 7) Encuesta Nacional Logística (ENL), DNP
- 8) Sistema de información para el monitoreo de los corredores logísticos

Dada la diversidad de datos e información, y con el objetivo de impulsar mejoras continuas, se puso en marcha el ONL como una herramienta de captura y análisis de datos e información de transporte y logística.

<sup>755</sup> La Ley 1753 de 2015 que unificó el Sistema Nacional de Competitividad con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación ahora denominado Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Competitividad, el cual lidera la Alta Consejería para la Competitividad e Innovación de la Presidencia de la República.

El Observatorio cuenta con información producida por el sector público y se complementa con los datos obtenidos en el desarrollo de la Encuesta Nacional Logística, para generar indicadores que muestran el desempeño logístico del país.

Durante el actual periodo de Gobierno se han adelantado 2 versiones de la ENL, en 2015 y en 2018756. Esta última ha evolucionado con respecto a la primera principalmente en el instrumento de captura de información, la representatividad y la calidad estadística, teniendo en cuenta innovaciones que permiten obtener más y mejores datos. Los cambios entre levantamientos de la encuesta se resumen en la tabla 2.

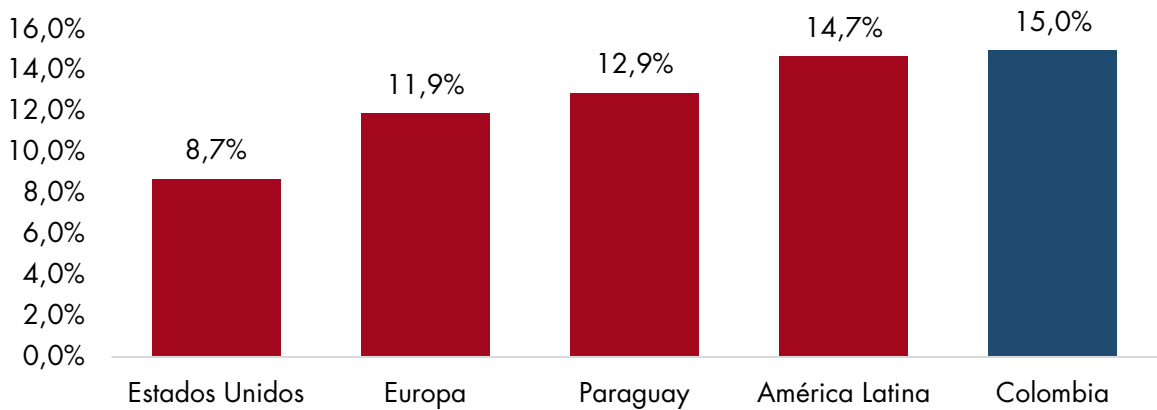
Tabla 51 Encuesta Nacional Logística

Innovaciones	ENL 2015	ENL 2018
Actualización del instrumento de captura de la información	Encuesta tipo sondeo	Encuesta con diseño muestral estratificado y con estándares de calidad para certificación estadística del DANE
Mejoras en la representatividad	674 encuesta realizadas	Aplicación de 2.346 encuestas para contar con representatividad estadística por regiones y sectores de la economía
Calidad estadística	Cuestionario compuesto por 174 preguntas	Disminución del número de preguntas a 50 para mejorar la tasa de respuesta

Fuente: Datos DNP

Los resultados obtenidos en la ENL han permitido identificar, por ejemplo, que Colombia tiene un costo logístico superior a los países de América Latina y por encima de países de referencia, como se evidencia en la Figura 6 . Así mismo, se han identificado los principales componentes del costo logístico (DNP, 2015), lo cual se muestra en la figura 7.

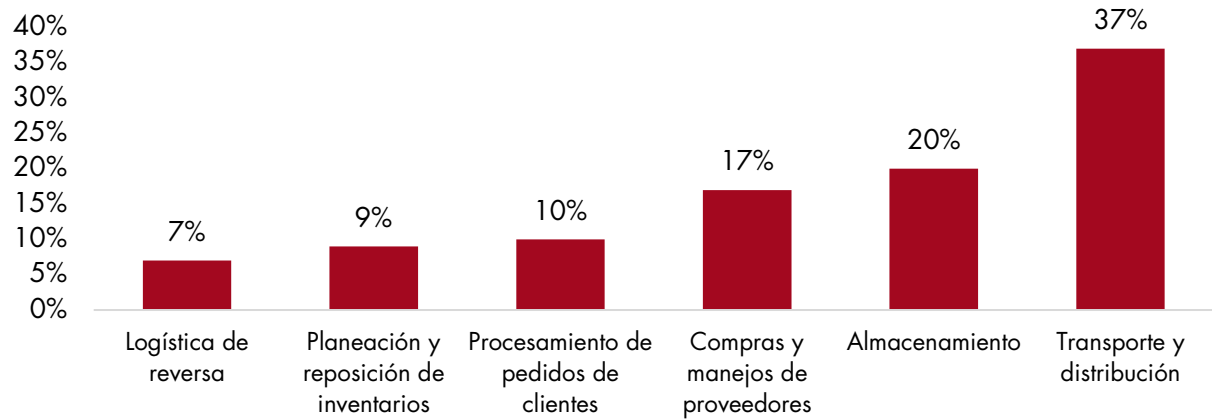
Figura 7. Porcentaje del costo logístico sobre las ventas



Fuente: Encuesta Nacional Logística (2015). Encuesta Logística Paraguay (2013).

756 En desarrollo.

Figura 8. Componentes del costo logístico



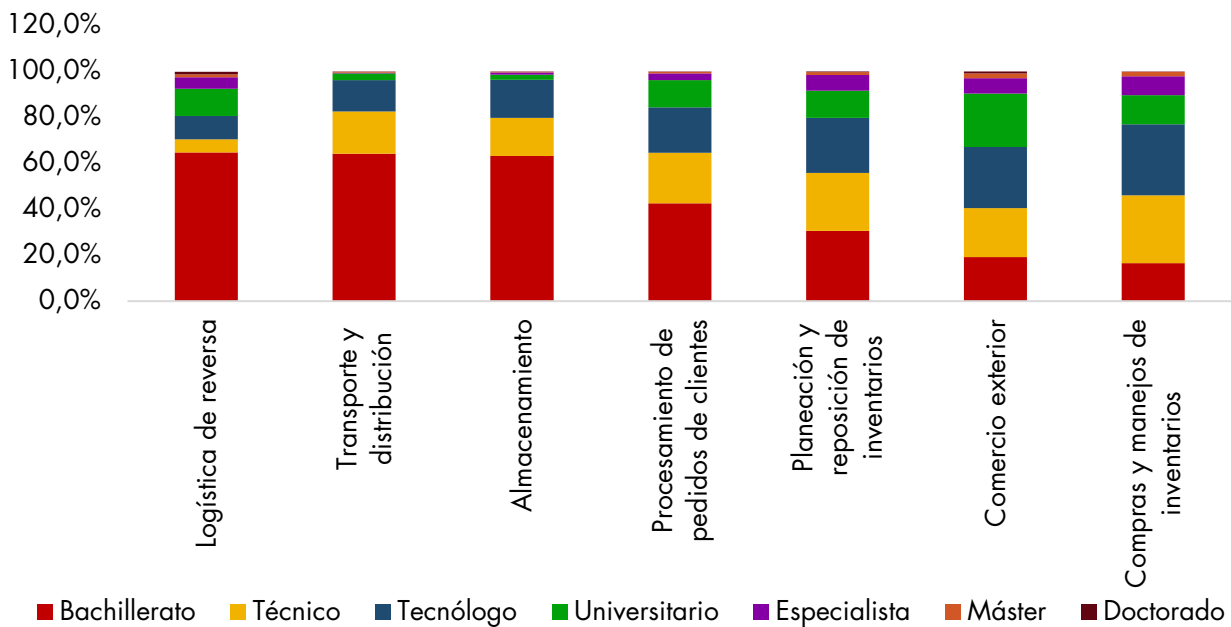
Fuente: Encuesta Nacional Logística (2015).

3.3.3 Capital humano

De acuerdo con el Documento CONPES 3866 de 2016: *Política Nacional de Desarrollo Productivo*, uno de los factores que explica la baja efectividad en la provisión de factores de producción tiene que ver con las brechas existentes en el capital humano (DNP, 2016).

Lo anterior se refleja para el sector de transporte y logística en la relación existente entre los procesos que más impactan el costo logístico con el nivel de escolaridad de quienes desempeñan dichas actividades. En este sentido, el Sena señala que la falta de capacitación, entrenamiento y formación de alta calidad es una de las causas de los bajos niveles de productividad y competitividad en las actividades logísticas (figura 8).

Figura 9. Nivel académico por proceso logístico



Fuente: Encuesta Nacional Logística (2015).



Adicionalmente, y con el apoyo del Ministerio de Educación y de la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (FITAC), se ha llevado a cabo un piloto del Marco Nacional de Cualificaciones para logística portuaria en 2016 y se ha efectuado entre 2017 y 2018 un nuevo diseño de cualificaciones, el cual incluye un mayor número de componentes de la cadena logística. Con fundamento en sus resultados se espera avanzar en la identificación de cualificaciones e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones en Logística para la disminución de brechas de pertinencia del sector.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

A pesar de los avances logrados en el periodo 2010-2018, persisten retos que deben atenderse desde la acción pública, así como algunos temas que requieren ser abordados con el objetivo de promover la competitividad, tomando como referencia los aprendizajes obtenidos durante los últimos años, las recomendaciones de la Misión de Logística y Comercio Exterior y los lineamientos de la Política de Desarrollo Productivo.

### 4.1 Promover la intermodalidad, la mejora de la eficiencia de los modos de transporte y el fortalecimiento de las Infraestructuras y Servicios Logísticos Especializados.

#### 4.1.1 Generar condiciones para el desarrollo de un sistema de transporte intermodal costo-eficiente

Conviene profundizar la modernización del parque automotor de carga y promover la actualización normativa para la habilitación y formalización de empresas de transporte de carga para los diferentes modos. Como complemento, es necesario actualizar la norma técnica que permita la operación de los vehículos combinados de carga<sup>757</sup>, lo cual exige poner al día los estudios de capacidad en vías y puentes y los ajustes a la normativa existente.

Paralelamente, se deben definir lineamientos de política pública para la promoción y adopción de tecnologías limpias en la flota de transporte de carga, acción que requiere ser acompañada con el aumento en el uso de dichos activos, disminuyendo las restricciones de tránsito en los corredores logísticos de importancia estratégica.

Lo anterior servirá de sustento técnico para el diseño, formulación e implementación de los planes maestros modales haciendo especial énfasis en los siguientes temas:

1. Plan Maestro Férreo: definición de zonas estratégicas de integración modal para la reactivación del modo y, priorización y financiación a través de obra pública de corredores férreos estratégicos.
2. Plan Maestro Fluvial: revisión de normatividad para la renovación de flota e identificación de cargas de retorno.
3. Plan de Navegación Aérea: revisión de los esquemas de logística de carga, proyecciones de crecimiento y necesidades.
4. Expansión Portuaria: incorporación de criterios de infraestructura y tiempos logísticos.
5. Cabotaje: formular la política pública sobre cabotaje marítimo y definición de lineamientos para su promoción.

<sup>757</sup> Se define como un vehículo modular consistente en un tractor primario y dos semirremolques enganchados entre sí por un acople tipo "B". Los ejes tándem dobles o triples pueden variar su posición según el tipo de carga que transporten, pues además del peso bruto total hay que cuidar el peso por eje. El largo de los bitrenes puede variar, según el país, entre 19 y 30 metros de largo, con pesos entre 53 y 75 toneladas brutas, y hasta 8,5 toneladas por eje. El bitren es un vehículo altamente utilizado desde hace más de dos décadas en países como Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá y Sudáfrica, y países europeos como Suecia y Holanda (Concepto logístico, 2012).

En materia de logística urbana, es fundamental promover mecanismos de articulación entre el Gobierno nacional, las autoridades locales y el sector privado en la identificación de esquemas para la implementación de medidas que faciliten la integración urbana en las dinámicas propias del transporte de carga. Experiencias como los pilotos de cargue y descargue nocturno llevados a cabo en las principales ciudades del país con el liderazgo del Grupo de Logística y Carga del Ministerio de Transporte, han evidenciado los beneficios de implementar prácticas de operación logística con la participación de las autoridades locales, los gremios y la academia. Para continuar con ello, se debe revisar la normativa y la regulación para formular esquemas de articulación, así como de cofinanciación territorio-nación en el establecimiento de nuevas prácticas, la construcción o mejoramiento de accesos viales a las aglomeraciones urbanas, que cuenten con una metodología para identificar y estructurar intervenciones que se articulen con los corredores logísticos.

Lo anterior, debe partir de la armonización del flujo de carga en los corredores logísticos de importancia estratégica con la planeación de los usos del suelo en los departamentos y municipios.

#### 4.1.2 Desarrollar instrumentos que impulsen la implementación de Infraestructura Logística Especializada y Servicios Logísticos Especializados

De manera complementaria a la promoción de la intermodalidad, se recomienda generar los mecanismos que aseguren el desarrollo de las ILE, las cuales complementarán el sistema de transporte de carga nacional.

Para ello, se necesita definir un plan estratégico de desarrollo de ILE en el cual se cuente con priorización de zonas, mecanismos institucionales y promoción de la inversión en este tipo de infraestructuras. Lo anterior, acompañado con el diseño de un sistema de incentivos para que el sector privado las desarrolle. Además, se deberá promover el fortalecimiento de los actores que prestan servicios logísticos especializados a través de programas de extensión tecnológica y financiamiento.

### 4.2 Simplificar y agilizar las operaciones de comercio exterior

A continuación, se enuncian los retos por afrontar para reducir costos y tiempos en los procesos de comercio exterior. Se requiere promover el uso de herramientas de facilitación del comercio y el aumento de la eficiencia de las terminales de comercio exterior.

#### 4.2.1 Optimizar los procesos de comercio exterior a través del uso de las herramientas de facilitación del comercio

En primera medida se aconseja desarrollar un sistema de gestión integrado de gestión del riesgo, de manera que se logren mejores eficiencias en el proceso de inspección de la mercancía en las terminales de comercio exterior. Así mismo, conviene poner en marcha el centro único de monitoreo y control como una herramienta que facilite la labor de inspección y control, a la vez disminuya los tiempos y costos asociados.

De igual manera, es clave promover el fortalecimiento de los sistemas de información dentro de cada entidad de control<sup>758</sup>, así como su interoperabilidad entre dichos sistemas. Con lo anterior, se espera fortalecer la VUCE y mejorar su interoperabilidad con los demás sistemas y la ampliación de sus funcionalidades.

Asimismo, se sugiere impulsar la implementación del Sistema de Comunidad Portuaria (PCS por sus siglas en inglés) cuyo propósito sería la construcción de una plataforma electrónica neutral y abierta que permite el intercambio inteligente y seguro de información entre partes interesadas del sector público y privado a fin de mejorar la posición competitiva de las comunidades portuarias.

<sup>758</sup> DIAN, ICA, Invima, Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos.

Ha de darse trámite al proceso ante Congreso de la República para ratificar el convenio de Kioto, revisado en lo relativo a la simplificación y la armonización de los procedimientos aduaneros, la ampliación de la figura de Operador Económico Autorizado (OEA) a demás actores de comercio exterior; también a la suscripción de acuerdos de reconocimiento mutuo con países de la región, de manera tal que los OEA puedan gozar fuera de las fronteras de las facilidades de operación que otorga esa certificación y se fortalezca el instrumento de manera global.

### 4.3 Diseñar mecanismos de coordinación y articulación institucional, acceso a la información y fortalecimiento del capital humano.

#### 4.3.1 Fortalecer la institucionalidad de los procesos logísticos y de comercio exterior

La estructura institucional del sector requiere ajustes tendientes a alcanzar mayores niveles de especialización y definición de las fronteras funcionales, y un progresivo perfeccionamiento en los procesos, los procedimientos y las estructuras en cada entidad.

Conforme a ello, es importante poner en marcha las reformas institucionales a que haya lugar, con base en su conveniencia técnica y financiera, siguiendo las propuestas contenidas en el PMT I y PMTI II.

Se recomienda emprender las reformas institucionales de forma gradual, en el mediano y largo plazo, para asegurar resultados efectivos y medibles no solo en el mismo ámbito institucional, sino también en términos de la implementación de mecanismos adecuados de financiación de la infraestructura, y la calidad de los servicios de comercio exterior, transporte y logística.

El CPL se especializará los temas que aborda con un diseño institucional que involucre la creación de comités técnicos que hagan el seguimiento a los aspectos de 1) desempeño empresarial y 2) facilitación del comercio.

Se sugiere acompañar lo anterior con la creación de Alianzas Logísticas Regionales. Dichas alianzas se gestarán en común acuerdo con las autoridades locales, el sector privado y la academia, y priorizarán sus intervenciones, acordes con el mandato de las Comisiones Regionales de Competitividad.

#### 4.3.2 Generar información estandarizada, sistemas interoperables y conectados

Se necesita fortalecer los sistemas de información con que cuenta el país mediante el diseño de esquemas que aseguren tanto la confiabilidad y la calidad de los datos como de la información generada mediante mecanismos de estandarización de recolección de datos, así como el intercambio de estos entre las entidades del Gobierno.

En el mismo sentido, se requiere impulsar el intercambio de información en logística entre entidades públicas y fortalecer las políticas de calidad de la información, con el objetivo de disponer de reglas que precisen los procedimientos para eliminar las barreras que han demorado la masificación de la interoperabilidad.

#### 4.3.3 Cerrar las brechas de capital humano

Esta estrategia tiene como propósito impulsar la formación de capital humano con base en la metodología del Marco Nacional de Cualificaciones, de manera que se sustente en las competencias y cualificaciones demandadas por el sector empresarial.

Es preciso avanzar en la identificación de los perfiles solicitados por el sector empresarial, y también en el desarrollo, la clasificación y el reconocimiento de las competencias del sector logístico. Estas competencias deberán contribuir a consolidar una ruta técnica que sentará las bases para la apertura de nuevos programas y procesos de certificación de competencias.

Así las entidades públicas trabajarán en conjunto con el Comité de Regionalización y la Comisión Intersectorial para la Gestión de Recurso Humano (CIGERH) del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI), para identificar requerimientos del sector empresarial. A su vez, el diseño de cualificaciones se podrá llevarse a cabo conforme al Modelo de Cualificación para Colombia contando las clasificaciones internacionales como referente (Ministerio de Educación, 2017).

## 5 Referencias

- Banco Mundial. (2007). *Doing Business 2008*. Recuperado de <http://doi.org/10.1596/978-0-8213-7231>
- Banco Mundial. (20 de diciembre de 2016). *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*. Recuperado de <http://data.worldbank.org/products/wdi>
- Banco Mundial. (20 de diciembre de 2016). Comercio transfronterizo. Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>
- Banco Mundial. (2016). *Connecting to compete: trade logistics in the global economy*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (20 de diciembre de 2016). *Logistic Performance Index*. Recuperado de <http://lpi.worldbank.org/>
- Banco Mundial. (12 de febrero de 2016). *Logistics Performance Index*. Recuperado de <http://lpi.worldbank.org/>
- Banco Mundial. (20 de diciembre de 2017). Comercio transfronterizo. Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (19 de julio de 2010). *Lineamientos de política para el fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano —SFCH—* (Documento CONPES 3674). Bogotá: DNP.
- DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2012). *Lineamientos de política para el fortalecimiento del sistema de formación de capital humano* (CONPES, 2012).
- DNP. (2014). *Estrategia Nacional para el Desarrollo de Infraestructura*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2015). *Análisis técnico del seguimiento y gestión para la elaboración del módulo institucional del plan de maestro de transporte para Colombia*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2015). *Encuesta Nacional Logística*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2016). *Insumos para la elaboración del Plan Maestro Logístico*. Bogotá: DNP.
- DNP. (8 de agosto de 2016). *Política Nacional de Desarrollo Productivo* (Documento CONPES 3866). Bogotá: DNP.

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 32

# Energía e hidrocarburos: dinamizando al país y su economía

## Resumen ejecutivo

En 2009 el sector energético registraba una tendencia creciente en la producción de hidrocarburos, aumento de cobertura en electricidad y en gas combustible y mejoras en la prestación del servicio de GLP en cilindros. Sin embargo, también demandaba la toma de acciones para mantener los niveles de producción, garantizar el abastecimiento energético a través de aumento de infraestructura para transporte de gas, mejorar la resiliencia de la generación eléctrica principalmente ante efectos climáticos, y continuar con los avances en la diversificación de fuentes para los diferentes energéticos.

Estas situaciones llevaron a que entre el 2010 y 2018 las estrategias del sector se enfocaran en garantizar el abastecimiento, mejorar la competitividad y aumentar la cobertura. Frente a lo primero, se tomaron medidas para aumentar la inversión extranjera en exploración y producción de hidrocarburos, se promovió el desarrollo de infraestructura para el suministro de gas, y la modernización de la refinería de Cartagena. En materia de diversificación energética se definió la política para el apoyo a las energías renovables y se continuó con la política de biocombustibles.

A su turno, y para mejorar la competitividad, se fortalecieron las instituciones del sector, y se reasignaron funciones en lo pertinente. Esto logró cambios en las reglas de comercialización de algunos de los mercados, la apertura al uso de energéticos alternativos y el desarrollo de instrumentos de información para una mejor toma de decisiones. Así mismo, se avanzó en la alineación del sector con el desarrollo sostenible a partir de la vocación del territorio y la promoción de un mejor relacionamiento local. Por último, con respecto a la cobertura, se mantuvieron los incentivos y apoyos enfocados principalmente en las regiones apartadas para llegar con energéticos de calidad a más usuarios.

A futuro, estos avances marcan una hoja de ruta para ampliar la visión del sector energético y facilitar la transición que a escala mundial se está dando en este sector. Así mismo, dan pie para seguir avanzando en el suministro confiable de cobertura nacional y con alternativas energéticas para soportar el desarrollo económico del país.

**Palabras clave:** exploración y producción, energías renovables no convencionales, subsidios, institucionalidad del sector energético.



## 1 Introducción

Dado el tamaño del sector energético por sus aportes a la economía — el 6,65 % del PIB en 2017—, su aporte a los ingresos de la Nación —cercaos al 27,1 % en 2017<sup>759</sup>— y como fuente de los energéticos para otros sectores con un suministro confiable y a precios que les permitan ser competitivos, el sector se convierte en un eje fundamental para garantizar la productividad de la economía.

El sector energético es estratégico para el país en la estructuración de una senda de crecimiento sostenible y de competitividad. Para fortalecer su rol estratégico, el sector requiere consolidar los avances logrados en infraestructura y mejoras en las instituciones orientadas a dar señales que aumenten la competitividad y la formación de precios eficientes. Se necesita diversificación de fuentes de energía que contribuyan a asegurar el abastecimiento, la sostenibilidad ambiental, el cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible y de estrategias de bajo carbono; así como ampliar la cobertura que permita aumentar la productividad de los territorios y, por lo tanto, contribuir directamente con la generación de empleo, la reducción de la pobreza y el cierre de brechas territoriales.

En este orden de ideas, a continuación, se aborda un diagnóstico del sector *Energía e hidrocarburos* tomando como línea base el año 2009 que permitió establecer las necesidades por atender para el actual gobierno; posteriormente se presentan los principales logros de los periodos presidenciales comprendidos entre los años 2010-2018, enfocados en tres aspectos: el abastecimiento energético, la competitividad y la ampliación de cobertura, los cuales, permiten consolidar la importancia del sector en el desarrollo de Colombia. Al final, se muestran los aspectos que están por construir con base en lo ya logrado.

## 2 Diagnóstico

Las dinámicas de crecimiento que presentaba el sector energético le permitieron, para 2009, posicionarse como uno de los sectores con mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional —con el 6,99 %— y la mayor participación en Inversión Extranjera Directa (IED) —con el 20,5 %—. Esto se alcanzó como resultado de la implementación de políticas relacionadas con abastecimiento, inversión privada, acceso a la infraestructura, entre otras, que no solo apalancaron el desarrollo del sector, también constituyeron la base para el desarrollo económico de otros sectores y el desarrollo tanto social como ambiental de todo el país.

---

<sup>759</sup> Preliminar

En cuanto a la política de abastecimiento energético se avanzó en exploración y explotación de hidrocarburos, con los cual se logró que para 2009 estas actividades alcanzaran una producción de 671.000 barriles diarios (BD) de crudo y de 1.011 giga British Thermal Unit diarios (GBtud) de gas, al contar, entonces, con 2.058 millones de barriles (Mbbl) en reservas de petróleo y 7.058 gigapiés cúbicos (GPC) de gas natural. Este crecimiento se vio apalancado en gran medida por las reformas derivadas de la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en el año 2003, que, entre otras, favoreció el incremento en la IED para el sector de hidrocarburos y propició el cambio de esquemas llevando a que se implementaran las rondas<sup>760</sup> de forma que para 2009, se habían ofertado 204 bloques y suscrito 92 contratos para exploración y producción (E&P).

Por otra parte, en el sector de energía eléctrica, los esfuerzos se enfocaron en lograr mayor confiabilidad del sistema, para lo cual se diseñaron las subastas de cargo por confiabilidad; la primera de ellas se llevó a cabo en el año 2008 y resultó en la adjudicación de proyectos como El Quimbo, Sogamoso, Cucuana, Miel II, Ituango y Porce IV, sumando una oferta de 62.313 GWh-año.

Sin embargo, pese a la implementación de este mecanismo y a las asignaciones de Obligaciones de Energía en Firme (OEF) que se habían implementado, el Estado tuvo que intervenir, no solo en el sector eléctrico sino también en el de gas natural, con el fin de asignar el gas disponible y atender la demanda ante situaciones de escasez hídrica como la presentada durante 2009 como consecuencia del fenómeno de El Niño. Por lo tanto, se vio la necesidad de revisar el funcionamiento del mercado eléctrico, la operación del Mercado de Energía Mayorista (MEM), su interacción con el sector de gas natural, las estrategias de cobertura previstas ante condiciones climáticas y la participación de la demanda. Así mismo, durante estos periodos de escasez, se requería establecer reglas para asignar gas natural a los sectores prioritarios de consumo, principalmente en el interior del país, donde las restricciones en la capacidad de transporte incrementaban la necesidad de producto.

En 2009, la composición de las fuentes de generación de energía eléctrica para el Sistema Interconectado Nacional (SIN) correspondía a un 66,46 % de hidroeléctricas, un 27,76 % térmicas a gas, un 5,17 % de térmicas a carbón, un 0,42 % de cogeneración con biomasa y un 0,13 % de energía eólica<sup>761</sup>. Para ese año, con la presencia del fenómeno de El Niño, se evidenció la necesidad de incrementar la diversificación de la matriz energética nacional, dada la alta dependencia de la generación hidráulica y la incipiente participación de fuentes renovables no convencionales a pesar de su gran potencial en el país.

La diversificación de la matriz energética también influyó en el sector del transporte terrestre, dado que desde el Gobierno se promovió el consumo de la mezcla de biocombustibles con combustibles fósiles. La implementación de esta política<sup>762</sup> logró que, a mayo de 2009, se distribuyera en gran parte del territorio la mezcla de gasolina con el 8 % de alcohol, también una mezcla de diésel con el 5 % de biodiésel en el interior del país y del 8 % en la costa Pacífica, Antioquia y el Eje Cafetero. En cuanto a gas natural vehicular (GNV), se contaba con 302.365 vehículos convertidos.

Con respecto al acceso a la infraestructura y cobertura, durante el periodo 2006-2010 se impulsó la política de mejorar el acceso a los servicios de energía eléctrica y gas. Así, para 2009 en el caso de energía eléctrica, la red de transmisión nacional y regional correspondía aproximadamente a 21.000 km, alcanzó

<sup>760</sup> Procedimiento competitivo (rondas): destinado a la asignación de áreas y/o a la adjudicación y celebración de contratos mediante la selección objetiva del mejor ofrecimiento, escogido entre distintas opciones, en igualdad de términos, condiciones y oportunidades (ANH, Acuerdo 2 de 2017, p. 51).

<sup>761</sup> Datos obtenidos de la página del operador del mercado eléctrico, Portal XM, información de parámetros técnicos del SIN.

<sup>762</sup> Documento CONPES 3510 de 2008: Lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia.

inversiones cercanas a USD344 millones y una cobertura del 95 % en el Sistema (PND 2010-2014, p. 277)<sup>763</sup>.

Adicionalmente, frente a las redes de distribución y las condiciones de prestación del servicio de energía eléctrica, persistían altos niveles de pérdidas del orden del 19,5 %<sup>764</sup> para algunas empresas y usuarios ubicados en barrios subnormales<sup>765</sup>, hecho que destaca la necesidad de entrar en una etapa de evolución en las condiciones de prestación del servicio y en la asignación de subsidios.

Finalmente, con relación a gas combustible, la estrategia para aumentar el acceso al servicio permitió llegar al cierre de 2009 con un total de 5,4 millones de usuarios de gas natural. En el uso de Gas Licuado de Petróleo (GLP) en cilindros se impulsó el desarrollo de un marco regulatorio orientado a un esquema de marca (empresas prestadoras serían las propietarias de los cilindros), con el fin de mejorar las condiciones de prestación del servicio, logrando reponer hasta el año 2009 1,4 millones de cilindros nuevos.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Por su carácter estratégico en el logro de los objetivos de productividad y crecimiento del país, el sector energético requería consolidarse en temas como aumento de infraestructura, abastecimiento y autosuficiencia energética, pero también exigía desarrollos que lo llevarán a una mayor competitividad y ampliación de la cobertura. De esta forma, durante el periodo 2010-2018, el avance del sector energético se enfocó en tres objetivos principales: abastecimiento, competitividad y cobertura.

#### 3.1 Abastecimiento: oferta energética suficiente

El objetivo de *abastecimiento* busca que Colombia cuente con una oferta energética suficiente, así como la infraestructura necesaria para llegar hasta el usuario final. Esta política venía desarrollándose positivamente y por ello lo conveniente era continuar con las señales que consolidaran dicho propósito, incluso ante retos como la variabilidad climática (fenómeno de El Niño), la declinación de las reservas de gas, la caída de los precios internacionales del petróleo y la volatilidad revaluacionista de la tasa de cambio.

En el caso del sector eléctrico, la expansión del parque de generación y de las redes de transmisión continuó siendo efectiva hasta lograr un aumento durante el periodo 2010-2018 del 26,16 % de capacidad instalada (16.766 MW en 2017) y del 22 % de infraestructura de red (25.859 km de red), como resultado de las subastas de cargo por confiabilidad adjudicadas en 2011 y 2012, y las 54 convocatorias de expansión para la red de transmisión durante el periodo.

Durante el periodo 2010-2018 el Gobierno enfrentó varios retos debido al impacto de las caídas de los precios de los *commodities* en el año 2014; por lo cual, en cabeza de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), lideró diferentes estrategias para fomentar la producción de hidrocarburos incentivando la productividad e inversión del sector privado. Lo anterior permitió que, a pesar de los precios desfavorables, se mantuviera la producción en promedio de 920 kbpd (mil barriles por día) al año. Como complemento, se buscó estimular la competitividad en el sector, para lo cual se implementaron estrategias de promoción enfocadas al desarrollo de las áreas costa afuera y medidas para mitigar la caída de los precios del crudo<sup>766</sup>. Como resultado, se consiguió mediante procesos competitivos la asignación de 14 contratos para

<sup>763</sup> Eje Estratégico de Crecimiento Sostenible y Competitividad - Expansión energética.

<sup>764</sup> Dato promedio aritmético de las pérdidas comerciales. Fuente Asocodis.

<sup>765</sup> Los barrios subnormales son los asentamientos humanos ubicados en las cabeceras de municipios o distritos servidos a través del Sistema Interconectado Nacional cuya prestación del servicio de energía eléctrica se obtiene de manera irregular, a través de redes que no cumplen la normativa técnica y para su clasificación se cumplen con los criterios definidos en el Decreto 1073 de 2015.

<sup>766</sup> ANH, Acuerdos 2, 3, 4 y 5 de 2015; Decreto 2682 de 2014.

exploración y explotación costa afuera, donde hasta la fecha se han encontrado importantes hallazgos de gas en el Caribe, como los pozos Kronos-1, Purple Angel-1, Orca-1 y Gorgón -1, cuyo potencial se estima en 3 tera pies cúbicos<sup>767</sup>, superior al gas suministrado al país en los últimos 28 años.

Para acompañar las anteriores medidas, el sector implementó acciones estratégicas socioambientales, en las que se fortaleció la articulación de las diferentes entidades ambientales y se incentivaron inversiones en las zonas asociadas a los proyectos<sup>768</sup>.

En materia de gas combustible tanto el abastecimiento de gas natural como el de GLP enfrentaron retos importantes durante el periodo. El Gobierno ha tenido que diseñar mecanismos que permitan garantizar el abastecimiento de estos energéticos originados por la declinación de reservas y producción, así como por condiciones temporales de la demanda, como es el caso del aumento de la demanda de gas natural por parte de los generadores térmicos durante el fenómeno de El Niño, y a aumentos en los consumos de GLP en las refinerías.

Ante esta situación, para disminuir el estrés de la oferta de gas natural, se diseñaron mecanismos que posibilitaron la construcción de la primera planta de regasificación del país ubicada en Cartagena, que entró en operación en diciembre de 2016 con una capacidad de 400 mpcd de regasificación, para soportar la generación termoelectrónica.

Adicionalmente, dada la tendencia decreciente de las reservas nacionales de gas combustible, el Ministerio de Minas y Energía (MME) estableció líneas de política<sup>769</sup> tendientes a garantizar el abastecimiento, a través de una planeación centralizada que, a partir del balance entre oferta y demanda, permitiera identificar los proyectos de infraestructura requeridos para dicho abastecimiento. Resultado de estos análisis, la UPME estimó un posible déficit de gas natural a partir del año 2024<sup>770</sup>, considerando la necesidad de una segunda planta de regasificación ubicada en el Pacífico —para aumentar la confiabilidad del sistema— y con capacidad de regasificación de 400 mpcd<sup>771</sup>. Como complemento, se ajustó la regulación para promover la expansión en redes de gasoductos fomentando la competencia y la mayor participación de agentes.

Así mismo, con el fin de consolidar el abastecimiento de combustibles líquidos teniendo en cuenta la producción nacional de crudos, el Gobierno nacional decidió invertir en la mejora de la refinería de Cartagena para aumentar su capacidad de procesamiento de crudo de 85.000 barriles (bbl) a 165.000 bbl y mejorar la calidad de los productos refinados obtenidos, reduciendo los contenidos de azufre del diésel de 2.500 partes por millón (ppm) a 10 ppm y de la gasolina de 1.200 ppm a menos de 30 ppm (Reficar, 2014), con lo cual aporta a la estrategia de Crecimiento Verde contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

De manera transversal, una de las estrategias relevantes desarrolladas en este gobierno para contar con abastecimiento de los energéticos y aportar al desarrollo sostenible y crecimiento verde, consistió en la diversificación de la matriz energética. En este sentido se continuó con el apoyo de la política de biocombustibles, se fomentó el desarrollo de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER) y se dieron incentivos para el uso de otros energéticos provenientes de la biomasa.

<sup>767</sup> UPME, Balance gas natural 2017.

<sup>768</sup> La estrategia socioambiental hace parte de la política Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible de Hidrocarburos, ETH 2013; en el Acuerdo 5 de 2011 de la ANH se establecieron obligaciones en materia de inversiones ambientales y sociales mediante programas en beneficio de las comunidades.

<sup>769</sup> Decreto 2100 de 2011

<sup>770</sup> De acuerdo con lo consignado por la UPME en el documento Balance de gas natural 2017-2026, con un escenario medio de oferta y medio de demanda se encuentra un déficit puntual de gas natural en febrero de 2024 y sostenido desde noviembre del mismo año.

<sup>771</sup> Plan Transitorio de Abastecimiento de Gas Natural - UPME. Noviembre de 2016.

Como resultado de las estrategias de diversificación, en materia de biocombustibles se aumentó la producción nacional de etanol de 327 millones de litros en el año 2009 a 393 millones en 2017 y la producción de biodiésel pasó de 191 millones de litros a 537 millones durante el mismo periodo, cifras que muestran un aumento de la participación en la mezcla al 10 % para los dos biocombustibles en gran parte del territorio nacional<sup>772</sup>. En materia de gas combustible, se introdujo el uso de los residuos sólidos para la generación de biogás empleado como fuente de energía y se expidieron normas para su incorporación al servicio público domiciliario de gas combustible<sup>773</sup>.

En generación eléctrica, el Congreso, en coordinación con el Gobierno nacional, expidió la Ley 1715 de 2014 por la cual se fomenta el desarrollo de las FNCER promoviendo su uso en el Sistema Interconectado Nacional, las zonas no interconectadas (ZNI) y usuarios individuales, y generando incentivos tanto financieros como tributarios. La Unidad de Planificación Minero Energética (UPME) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) establecieron los requisitos y procedimientos para aplicar los incentivos de exención de IVA, depreciación acelerada, exención del pago de aranceles y deducción especial de renta y complementarios.

Gracias a esta política se ha logrado la promoción de proyectos emblemáticos, como los eólicos de La Guajira, que generan más de 1350 MW, para los que se está adelantando la infraestructura de interconexión con la red nacional estimada en 350 km de redes a 500 kV y una nueva subestación, para entrar en operación en el año 2022.

En el mismo sentido, se expidió la reglamentación para la autogeneración, a pequeña y gran escala<sup>774</sup>, y la generación distribuida<sup>775</sup> en el sistema energético nacional. Esto ha promovido el desarrollo de proyectos con FNCER, sobre todo a pequeña escala, con más de 380 proyectos de tecnologías como solar, biomasa, pequeñas centrales hidroeléctricas y eólica, por aproximadamente 1600 MW, recibidos en la UPME para aplicar a los incentivos.

Adicionalmente, se creó, reglamentó y entró en operación el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE), donde uno de sus principales propósitos es fomentar, promover e incentivar el uso de fuentes no convencionales, especialmente las de carácter renovable.

### 3.2 Competitividad en el sector energético

En cuanto al segundo objetivo, fue estratégico para el Gobierno fomentar la *competitividad* en el sector energético a través de una mayor transparencia en las transacciones, la mejora de información de los energéticos, los cambios en las reglas de mercado y el aumento de las sanciones que permiten alinear los incentivos de los principales agentes, generando así una prestación del servicio más eficiente para apoyar la productividad de los demás sectores.

Para incentivar este fin fue necesario partir de unas instituciones más sólidas, con una mayor articulación y más capacidad operativa que brindara el escenario necesario para definir y vigilar las reglas de mercado.

<sup>772</sup> La mezcla del 10 % de alcohol carburante para gasolinas motor corriente y extra está definida para los departamentos ubicados en las zonas sur, centro, suroccidente, oriente y nororiente del país y del 10 % de biocombustible para motores diésel en la ciudad de Bogotá, centro del país y Llanos Orientales. Valores de producción calculados con base en las estadísticas reportadas por FedebiCombustibles.

<sup>773</sup> Resoluciones CREG 135 de 2012 y 240 de 2016.

<sup>774</sup> Corresponde a la entrega de excedentes de energía por las personas naturales o jurídicas que producen energía eléctrica destinada a atender sus propias necesidades, con una capacidad instalada de generación menor a 1 MW (Ley 1715 de 2014).

<sup>775</sup> Generación distribuida (GD): es la producción de energía eléctrica, cerca de los centros de consumo, conectada a un Sistema de Distribución Local (SDL). La capacidad de la generación distribuida se definirá en función de la capacidad del sistema en donde se va a conectar, según los términos del código de conexión y las demás disposiciones que la CREG defina para tal fin (Ley 1715 de 2014 UPME, p. 4).

En ese sentido, se transformó el Instituto Nacional de Investigaciones Geológico Mineras (Ingeominas) en el Servicio Geológico Colombiano dedicado a generar, organizar y suministrar la información de los recursos del subsuelo necesaria para el *upstream*<sup>776</sup> de la cadena de hidrocarburos. Se modificó la estructura del Ministerio de Minas y Energía para orientar sus funciones hacia la definición de la política energética, la articulación con las entidades y orientaciones sectoriales en materia ambiental y social; se delegaron en la CREG funciones regulatorias para el sector de combustibles líquidos derivados del petróleo (*downstream* de la cadena) y se fortalecieron administrativamente la UPME y la ANH para que pudieran responder a los nuevos retos institucionales.

En cuanto a vigilancia y control, se fortaleció el ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) que le permiten aplicar mayores montos en las sanciones y contar con una nueva fuente de financiación de recursos para el Fondo Empresarial<sup>777</sup>. También se definieron las competencias del MME y de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de vigilancia y control de los combustibles líquidos.

Ya con un aparato institucional fortalecido, durante el periodo 2010-2018, se dieron incentivos para aumentar las inversiones en el *upstream* y se introdujeron las reglas de comercialización mayorista de gas natural junto con las condiciones para su asignación mediante subastas —cuando aplique—. Para GLP se establecieron las asignaciones del producto bajo un mecanismo de Oferta Pública de Cantidades (OPC)<sup>778</sup>; así para 2017 se habían desarrollado 15 rondas de asignación bajo este mecanismo. Adicionalmente, se promovió el uso de energéticos alternativos en el sector transporte, como aumentar el uso del gas GNV, eliminar las restricciones al uso del GLP vehicular (conocido como autogás) e incentivar la movilidad eléctrica; así, a finales de 2017, se obtuvo un consolidado de 568.264 vehículos convertidos a GNV y 392 vehículos eléctricos.

En el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) se definieron los lineamientos de política para la implementación de la medición inteligente<sup>779</sup> a los usuarios del Sistema Interconectado Nacional (SIN), con una meta para el año 2030 conectar el 95 % de los usuarios urbanos, y el 50 % de los usuarios rurales lo cual les permitirá un uso eficiente de la energía y optimizar la gestión de la infraestructura.

Adicionalmente, se definieron los lineamientos de política para la contratación a largo plazo de proyectos de generación de energía eléctrica<sup>780</sup>, con los objetivos de incrementar la resiliencia de la matriz de generación, a través de la diversificación del riesgo, mejorar la competitividad y aumentar la eficiencia en la formación de precios, aprovechar la complementariedad de los recursos renovables disponibles, incrementar la seguridad energética regional, y aportar al cumplimiento de compromisos ambientales.

<sup>776</sup> En la industria petrolera se hace comúnmente referencia al *upstream* y *downstream*; el primero asociado a las actividades de exploración y producción y el *downstream*, asociado a las actividades de refinamiento y procesamiento del crudo y del gas.

<sup>777</sup> El Fondo Empresarial fue constituido mediante la Ley 812 de 2003 en su artículo 132 como un instrumento de apoyo durante el proceso de intervención y liquidación a los prestadores que cumple la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en ejercicio de sus funciones.

<sup>778</sup> Oferta Pública de Cantidades: mecanismo definido por la CREG a través de la Resolución 053 de 2011 para efectuar la venta de GLP con precio regulado, a fin de garantizar la transparencia, el libre acceso y la no discriminación de compradores, aplicando las reglas establecidas por esta entidad. Los resultados de la OPC se deben reflejar de manera inmediata en Contratos de Suministro según lo indicado en la mencionada resolución.

<sup>779</sup> Medición inteligente: es la infraestructura que permite la comunicación bidireccional entre los usuarios y los operadores de red; integra hardware (medidores avanzados, enrutadores, concentradores, antenas, entre otros), software y arquitecturas y redes de comunicaciones, que permiten la operación de la infraestructura y gestionar datos del sistema de distribución de energía eléctrica.

<sup>780</sup> Decreto Ministerio de Minas y Energía 0570 de 2018: “Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con los lineamientos de política pública para la contratación a largo plazo de proyectos de generación de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones”.



En cuanto a mejoras en los sistemas de información, se creó el Gestor del Mercado en el mercado mayorista de gas natural<sup>781</sup>, se hizo obligatorio el reporte de las cantidades de gas natural y GLP disponibles para atender la demanda nacional respectiva, se fortaleció y complementó el Sistema de Información Geográfica para el Sector de Hidrocarburos<sup>782</sup> (SIGH) y el Sistema de Información de Combustibles Líquidos (Sicom) incluidos GNV.

También se tomaron acciones para la competitividad enfocadas al uso eficiente de la energía en los consumos definiendo señales y metas del Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía (PROURE). En esta línea se expidieron el reglamento de etiquetado energético, las reglas para el funcionamiento y financiación<sup>783</sup> del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE) y se reglamentó la aplicación de los incentivos tributarios para fomentar proyectos de eficiencia energética y fuentes no convencionales de energía.

Para proporcionar de mejor manera el costo de los energéticos como el gas y la energía eléctrica y apoyar así el desarrollo de otros sectores productivos, se eliminaron las contribuciones que debían pagar los usuarios industriales (sector productivo) y se promovió la aplicación de subsidios a los distritos de riego, lo cual brinda impulso al sector agrícola. Adicionalmente, se implementaron políticas para fomentar la eficiencia energética en los consumos residenciales, buscando reducir los consumos elevados para los usuarios residenciales de escasos recursos, incluidos toques de consumo a la asignación de subsidios<sup>784</sup>.

Otro de los frentes más importantes para el desarrollo del país por parte del Estado consistió en mejorar las condiciones de infraestructura vial tan necesarias para la competitividad; para lo cual, con el fin de alcanzar ese crecimiento, fomentar la participación privada y no impactar la deuda pública, se desarrolló el proceso de venta de las acciones de la Nación en la empresa Isagén S.A. ESP. Este proceso se desarrolló mediante una subasta pública en la que se vendió el 57,6 % de las acciones de la Nación al fondo canadiense Brookfield por un valor de \$ 6,49 billones, con lo cual se apalancaron las vías 4G, se aumentó la inversión privada directa en el sector eléctrico y se generaron recursos para los territorios mediante destinación del 10 % de la enajenación a los municipios ubicados en el área de influencia de los departamentos donde estaban los activos de la empresa<sup>785</sup>.

En el enfoque territorial, el PND 2014-2018 planteó como acción transversal dentro del objetivo de consolidación del sector minero energético: armonizar la vocación del suelo, las apuestas productivas y los proyectos minero-energéticos, conciliando la visión nacional con las particularidades de los territorios y los intereses de los Gobiernos regionales y locales.

Al respecto, en este Gobierno se dieron las primeras bases hacia un enfoque territorial en la ejecución e inclusive formulación de políticas del sector energético, que promueve espacios de diálogo con las comunidades, construye agendas de desarrollo que permiten hablar de lo urgente, compartir información y

<sup>781</sup> Gestor del mercado de gas natural: figura que permite contar con un agente que administra y desarrolla el mercado mayorista, centraliza la operación, gestiona la información transaccional y operativa para la asignación de oferta, demanda y capacidad de transporte de gas, administra la información de contratos pactados entre los agentes y genera reportes de información.

<sup>782</sup> Circular 001 de 2009 de la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información (COINFO); Documento CONPES 3585 de 2009: Consolidación de la Política Nacional de Información Geográfica y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

<sup>783</sup> Resoluciones 41012 del 18 de septiembre de 2015 y 40298 del 28 de marzo de 2018.

<sup>784</sup> Para los subsidios del Fondo de Energía Social (FOES) se limitó la cobertura a un máximo del 8 % del consumo total de energía en el Sistema Interconectado Nacional, beneficio que se aplica hasta el consumo de subsistencia de los estratos 1 y 2; para los subsidios del Fondo de Solidaridad y Redistribución de los Ingresos se condiciona su aplicación a no sobrepasar el 150 % de consumo de subsistencia de los estratos 1 y 2.

<sup>785</sup> Esta decisión produjo beneficios a 62 municipios de Antioquia, Santander, Caldas y Tolima y las respectivas gobernaciones de los departamentos.



evidenciar el aporte del sector al desarrollo territorial. Este trabajo queda como legado y a su vez como un reto para continuar impulsando la competitividad del sector.

Para concretar este propósito, el Ministerio de Minas y Energía formuló la Estrategia de Relacionamento Territorial<sup>786</sup> del sector para construir un diálogo diferente, orientado a brindar elementos para mejorar la toma de decisiones en términos de ordenamiento territorial y generar un cambio en la percepción en los territorios con respecto al potencial y la presencia del sector. La estrategia tiene 3 pilares que recogen, entre otros, lo establecido en el PND 2014-2018: 1) promoción del diálogo, 2) fortalecimiento de capacidades locales y 3) generación de confianza.

En su ejecución, para la ronda Sinú - San Jacinto, por ejemplo, el sector trabajó en el relacionamiento temprano con autoridades territoriales, ambientales y comunidades, dejando canales de diálogo para compartir información y trabajando en el ordenamiento. Para La Guajira y Caquetá se conformaron escenarios de coordinación liderados por el sector y con participación de las empresas. En La Guajira, en un escenario de nuevos proyectos de energías alternativas, cuya coordinación es imperativa frente a la gestión social de las empresas.

Así mismo, como parte de la ejecución de la estrategia, el MME deja consolidados canales de diálogo y construcción de agendas territoriales con municipios estratégicos en Antioquia, Casanare, Meta, Santander, Caquetá, Putumayo, Tolima, Cesar, Cauca, Chocó, La Guajira y Bolívar, Córdoba. En cada municipio quedan con un Comité constituido con capacidad de acompañar al sector en su ejecución y conversar sobre los aportes sectoriales en la construcción de la visión de desarrollo territorial definida por las comunidades y autoridades locales.

Así mismo, en coordinación con la ANH y reconociendo las nuevas necesidades de gestión social del sector, se modificó la visión de la Estrategia Territorial de Hidrocarburos con un enfoque más preventivo que reactivo. Está conformada por los pilares del relacionamiento definidos por el MME; no obstante, se reconoce que la atención reactiva a conflictos continuará presentándose especialmente en el subsector de hidrocarburos.

Por otro lado, el sector fue pionero en la formulación participativa del Plan Integral de Gestión del Cambio Climático, una herramienta que busca incorporar las líneas estratégicas de reducción de emisiones de gases efecto invernadero. Quedan avances importantes en su implementación, con retos en la identificación de su impacto regional y el monitoreo del cumplimiento de las metas planteadas.

### 3.3 Ampliación de la cobertura

El tercer objetivo de *ampliación de la cobertura* busca reducir las brechas regionales, promover el desarrollo de los territorios, mejorar los indicadores de calidad de vida en las regiones y reducir los índices de pobreza; para ello el Gobierno continuó con las políticas de apoyo a la expansión de la cobertura y mejoras de las redes con fondos de recursos públicos. La cobertura eléctrica llegó al 96,96 % en 2015 para el Sistema Interconectado Nacional (SIN), la prestación del servicio eléctrico abarcó 1.798 localidades con mecanismos de prestación del servicio para zonas no interconectadas (ZNI) y para el 2017 se logró la prestación del servicio a 9 millones de usuarios con redes de gas natural y 101.000 con redes de GLP.

Finalmente, durante el periodo 2010-2018 se enfrentaron los problemas de prestación del servicio eléctrico en la región Caribe que afectaban el desarrollo de esa región y frenaban su crecimiento, lo que impulsó al Gobierno a tomar medidas inmediatas para ejecutar las inversiones requeridas para la prestación adecuada

<sup>786</sup> Recuperado de [https://www.minminas.gov.co/documents/10192/23998873/020518\\_estrategia\\_relacion\\_territorial\\_OAAS.pdf/bc28c06e-d30d-4f22-8068-30827806309a](https://www.minminas.gov.co/documents/10192/23998873/020518_estrategia_relacion_territorial_OAAS.pdf/bc28c06e-d30d-4f22-8068-30827806309a)

del servicio a través de la estrategia denominada “Plan 5 Caribe” con recursos de \$ 3,4 billones de pesos. Igualmente, a finales del año 2016 se formalizó la intervención del prestador, el cual, a través de un análisis hecho por parte de la SSPD, dio como resultado la necesidad de que la intervención se ejecutara con fines liquidatorios. Con esas medidas se ha logrado mejorar la condición de prestación del servicio, minimizando los problemas que afectan el desarrollo de la región.

Es importante señalar que se expidió el nuevo marco regulatorio para la distribución de energía eléctrica en el país<sup>787</sup>, que establece metas claras para los indicadores de calidad y pérdidas de energía en las redes; también obliga a los prestadores del servicio a definir planes de inversión auditables que apunten a cumplir sus metas de calidad y pérdidas, en dicho marco se incluyen sanciones y compensaciones en caso de haber incumplimientos.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

La prospectiva del sector energético colombiano resulta favorable para que siga siendo un componente básico que contribuya a la productividad y al crecimiento económico del país apalancado en los ingresos que le genera y en el insumo que representa para el sector productivo. Sin embargo, ante las tendencias a largo plazo de menores reservas nacionales y de la transición mundial hacia el uso de tecnologías verdes, el país y el sector deben prepararse para la transición energética y la generación de ingresos provenientes de diversos sectores productivos.

Por ello, es necesario continuar avanzando en la diversificación energética incorporando las FNCER en el país, creando los mecanismos de mercado que les permitan incrementar su participación en la matriz y trasladar sus beneficios a los usuarios finales, mediante iniciativas como las que están actualmente en desarrollo para la generación de energía con biogás, la implementación del Decreto 570 de 2018, agilizar los procesos para la aplicación de los incentivos establecidos por la Ley 1715 de 2014 y el desarrollo de proyectos con FNCER del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco de la implementación de los acuerdos de paz. Igualmente, será importante apoyar la implementación e integración de nuevas tecnologías como la infraestructura de medición avanzada. También conviene continuar con los desarrollos en materia de la normativa necesaria para la integración de energéticos como el GLP, el GNV y la electricidad en el sector transporte.

Fortalecer la generación de energía eléctrica a través del uso de recursos renovables no convencionales (eólica y solar) deberá implicar que se defina una tasa especial, independiente de las transferencias del sector eléctrico previstas en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, que fue concebida para la generación hidroeléctrica.

Si bien la matriz de generación del sector es “limpia”, tiene retos en fenómeno climáticos externos. Por eso, se avanzó en diversificación; sin embargo, en la gestión social de este tipo de tecnologías hay una oportunidad para definir un instrumento que beneficie directa y solo a las comunidades del área de influencia de proyectos de FNCER (eólicos/solares).

Se requiere implementar cambios en las reglas de comercialización y operación de los mercados energéticos para consolidar su competitividad. Se sugiere generar en el MEM las condiciones para impulsar la participación de una mayor cantidad de agentes en el mercado no regulado y la participación de la demanda. También se requieren ajustes en su operación como el cubrimiento efectivo de riesgos operativos y financieros, la transición hacia la incorporación de mercados intradiarios, la estandarización de contratos

<sup>787</sup> Resolución CREG 015 de 2018, “por la cual se establece la metodología para la remuneración de la actividad de distribución de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional”.

y los impactos de la implementación de un esquema multinodal, todos estos aportantes a la competitividad del sector. Estos cambios operativos necesitarán una reforma en su componente institucional hacia una coordinación permanente de los actores de política, regulación, vigilancia y control, y complementado con la implementación del Análisis de Impacto Normativo (AIN) en los procesos.

Otro elemento importante para seguir promoviendo el uso de energías no convencionales renovables y la gestión eficiente de la energía es continuar con el fortalecimiento del FENOGÉ, cuya naturaleza le permite subsidiar hasta en un 100 % nuevas tecnologías con mayor eficiencia en el uso o la generación de la energía, y es una herramienta importante para vencer las barreras que presenta actualmente el mercado para implementar este tipo de medidas.

Por otra parte, en cuestión de mecanismos de mercado que generen mayor competitividad en el sector de gas, los retos del Gobierno son: la implementación del nuevo modelo de promoción de áreas para explotación de hidrocarburos que permita aumentar las reservas de gas y petróleo, la construcción de los proyectos de infraestructura identificados por la UPME para garantizar el abastecimiento, la consolidación de mecanismos de comercialización a partir de los resultados de la implementación de la metodología recientemente establecida y la revisión para la metodología de comercialización mayorista de GLP.

A su vez, se sugiere que el Estado mantenga su apuesta para la expansión de las áreas costa afuera mediante los contratos E&P<sup>788</sup>, fomente la inversión para captar recursos hidrocarburíferos que permitan disminuir los riesgos en la exploración de áreas identificadas y seguir avanzando en la construcción de la infraestructura logística, la transferencia de conocimiento y la innovación tecnológica para la búsqueda de reservas en aguas intercontinentales. En ese marco, para garantizar la continuidad de los proyectos del sector energético, resulta relevante seguir mejorando los tiempos de licenciamiento ambiental, y gestión de asuntos sociales y ambientales, facilitando el cumplimiento de los compromisos para la oportuna entrada en operación de los proyectos.

Como cerca del 3 % de la población aún no cuenta con el servicio de energía eléctrica, es importante fortalecer los Fondos FAER, FAZNI y PRONE para desarrollar el compromiso de ampliación de cobertura que permita llegar a más familias y mejorar su calidad de vida. Se está culminando el primer Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) y un reto importante será su implementación que requerirá sumar recursos económicos del Gobierno nacional, los operadores de red, la banca multilateral y otras fuentes.

En materia de subsidios es trascendental reglamentar que el Ministerio de Minas y Energía a través del FENOGÉ o cualquier otro mecanismo idóneo, podrá desarrollar proyectos de autogeneración en zonas no interconectadas, en los que se subsidie la inversión inicial y se establezcan esquemas que garanticen la operación, el mantenimiento y la reposición de equipos con o sin recursos públicos, propendiendo por la sostenibilidad de esas soluciones.

Otro aspecto importante, teniendo en cuenta las actividades de fomento, promoción e incentivo en el uso eficiente de la energía y FNCER que se pueden realizar a través del FENOGÉ, es limitar los subsidios en la prestación del servicio de energía eléctrica cuando el usuario se vea beneficiado con proyectos orientados a disminuir su consumo o con proyectos de generación a partir de fuentes de energía no convencionales.

Respecto a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se requiere continuar con el desarrollo de proyectos para la universalización de la energía eléctrica y la ampliación de cobertura de gas combustible a través de los fondos públicos existentes, por lo que se aconseja mantener su financiación y estructurar esquemas empresariales para garantizar la continuidad en la operación. Asimismo, será un reto para el

<sup>788</sup> De exploración y producción.

siguiente gobierno el diseño y la implementación de estrategias para mejorar las condiciones de prestación del servicio de electricidad en la región Caribe, que refuerce las medidas tomadas a la fecha ante dicha situación y que genere de forma permanente las condiciones de prestación del servicio, cumpliendo con parámetros de calidad, confiabilidad y cobertura; lo anterior se facilitará con el seguimiento a los planes de inversiones de los operadores de red y la verificación del cumplimiento de las metas de calidad y pérdidas establecidas en el nuevo marco regulatorio.

Será preciso retomar la constitución de esquemas empresariales para crear mercados en los cuales una misma empresa pueda atender formalmente toda la cadena de energía eléctrica y, en algunos casos, incorporar usuarios conectados al Sistema Interconectado Nacional y otras con soluciones aisladas, en los que se mantenga exclusividad en la prestación del servicio, con el fin de que se puedan construir soluciones con cierre financiero, estabilidad contractual y mercados definidos para viabilizar la electrificación de las zonas no interconectadas donde no hay prestación del servicio público de energía eléctrica.

En el caso de ZNI, para optimizar los recursos de subsidios, es preciso que el MME y el IPSE fortalezcan los esquemas de medición de combustible y energía generada y facturada a los usuarios. Se deberá continuar con la ampliación de la cobertura del Centro Nacional de Monitoreo (CNM) – para llegar a las cerca de 1500 localidades ZNI.

Otra tarea por desarrollar, muy asociada a la competitividad que requiere el país es la actualización de la reglamentación técnica vigente en el sector energético y el desarrollo de nuevos reglamentos para calderas, vehículos eléctricos, electrolinerías y demás aspectos asociados a la nueva realidad del mercado eléctrico colombiano.

Finalmente, es preciso trabajar en la política de focalización para asignar subsidios a los energéticos con el propósito de mejorar la eficiencia en el gasto público, con la cual se permita que la administración de los recursos contemple también una adecuada supervisión a su gestión, para garantizar que realmente impliquen beneficios a quien lo necesita. Este tema estará asociado a la revisión del consumo de subsistencia y los porcentajes a subsidiar para cada estrato de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, abarcando la pertinencia de eliminar los subsidios en el estrato 3 de electricidad.

También se debe revisar la solución de convergencia del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), con el fin no solo de evitar el continuo aumento del déficit de dicho Fondo, sino de reducirlo, dando señales de uso más eficiente de la gasolina motor y diésel, ante la pérdida gradual cada vez más significativa de suficiencia de autoabastecimiento con producto nacional y de la elevación de los precios internacionales de materias primas y de producto importado. Así mismo, se debe revisar la forma de materializar la política de subsidios en las llamadas *zonas de frontera*, en coordinación y consistencia con otras políticas del Gobierno nacional que eviten el potencial uso en actividades ilícitas de combustibles con cupo de volumen subsidiado o con exclusiones de impuestos nacionales o tasas territoriales.

Frente al enfoque territorial, en línea con lo dispuesto en las sentencias recientes de la Corte Constitucional<sup>789</sup>, a través de una ley se deben trazar los mecanismos de coordinación entre los Gobiernos central y local para la toma de decisiones respecto al suelo y subsuelo.

Como complemento, conviene continuar con un ejercicio de implementación temprana de una estrategia de relacionamiento territorial, liderado desde el MME y la ANH con acompañamiento de otras entidades del

<sup>789</sup> Sentencias C-395 de 2012, C-123 de 2014, C-389 de 2016, C-273 de 2016. Esta última declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685.

gobierno, en especial el Ministerio del Interior y las autoridades ambientales. Dicho ejercicio debe enfocarse en construir una agenda de desarrollo que permita introducir la discusión sobre el ordenamiento territorial y no exclusivamente sobre los beneficios de un proyecto energético particular. Debemos planificar en clave de desarrollo territorial.

En materia de ordenamiento, es indispensable que el próximo gobierno siga promoviendo la inclusión correcta de la variable energética en los instrumentos de ordenamiento territorial, esto garantiza la armonía en los usos del suelo con otras actividades económicas y el cuidado de los ecosistemas estratégicos.

Por último, existe una oportunidad, en el sector hidrocarburos, para contribuir con la adjudicación de las áreas aledañas o adyacentes a las operaciones en favor de las comunidades, considerando siempre las condiciones de seguridad física y operaciones respecto al área que estrictamente se requiera en servidumbre.

## 5 Referencias

- ANH. (19 de marzo de 2015). Acuerdo 2 de 2015, por el cual se adiciona el Acuerdo 4 de 2012, complementado por el identificado como 3 de 2014, con el objeto de incorporar al Reglamento de Contratación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos reglas y medidas iniciales y coyunturales encaminadas a mitigar los efectos adversos de la caída en los precios internacionales del petróleo, en los niveles de producción o en los de reservas. Bogotá: Diario Oficial 49.458 [19 de marzo de 2015]. Recuperado de [http://www.anh.gov.co/laanh/Normatividad/Acuerdo %2002 %20de %2016 %20de %20Marzo %20de %202015.pdf](http://www.anh.gov.co/laanh/Normatividad/Acuerdo%2002%20de%2016%20de%20Marzo%20de%202015.pdf)
- ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos) (20 de agosto de 2015). Acuerdo 3 de 2015, por el cual se modifica el Acuerdo número 4 de 2012 modificado a su vez por los Acuerdos números 3 de 2014 y 2 de 2015, y se adicionan otras disposiciones, con el objeto de incorporar al Reglamento de Contratación para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, reglas y medidas coyunturales encaminadas a mitigar los efectos adversos de la caída de los precios internacionales del petróleo Bogotá: Diario Oficial 49.615 [25 de agosto de 2015]. Recuperado de [http://www.anh.gov.co/laanh/Normatividad/Acuerdo %2003 %20de %202014.pdf](http://www.anh.gov.co/laanh/Normatividad/Acuerdo%2003%20de%202014.pdf)
- ANH. (8 de septiembre de 2015). Acuerdo 4 de 2015, por el cual se adiciona el Acuerdo número 4 de 2012, con el objeto de incorporar al Reglamento de Contratación para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, medidas coyunturales encaminadas a mitigar los efectos adversos de la caída de los precios internacionales del petróleo. Bogotá: Diario Oficial 49.642 [21 de septiembre de 2015]. Recuperado de [http://www.anh.gov.co/laanh/Normatividad/Acuerdo %2004 %20del %208 %20de %20Septiembre %20de %202015.pdf](http://www.anh.gov.co/laanh/Normatividad/Acuerdo%2004%20del%208%20de%20Septiembre%20de%202015.pdf)
- ANH. (17 de diciembre de 2015). Acuerdo 5 de 2015, por el cual se corrigen expresiones del Acuerdo 3 de 2015. Bogotá: Diario Oficial 49.817 [16 de marzo de 2016]. Recuperado de [http://www.anh.gov.co/laanh/Normatividad/Acuerdo %2005 %20del %2017 %20de %20Diciembre %20de %202015.pdf](http://www.anh.gov.co/laanh/Normatividad/Acuerdo%2005%20del%2017%20de%20Diciembre%20de%202015.pdf)
- ANH. (18 de mayo de 2017). Acuerdo 2 de 2017, por el cual se sustituye el Acuerdo número 4 de 2012. Bogotá: Diario Oficial 50.238 [19 de mayo de 2017]. Recuperado de [http://jacevedo.imprenta.gov.co/tempDownloads/ 50D2381528216590570.pdf](http://jacevedo.imprenta.gov.co/tempDownloads/50D2381528216590570.pdf)
- Asocodis (Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica). (S.f.). *Evolución sectorial de la distribución y comercialización de energía eléctrica en Colombia 2010-2013*. (S.l.): Ascodis - La Imprenta Editores S. A.
- CREG (Comisión de Regulación de Energía y Gas). (28 de diciembre de 2012). Resolución CREG 135 de 2012, por la cual se adoptan normas aplicables al servicio público domiciliario de gas combustible con biogás. Bogotá: Diario Oficial 48.657 [28 de diciembre de 2012]. Recuperado de [http://servicios.minminas.gov.co/compilacionnormativa/docs/pdf/ resolucion\\_creg\\_0135\\_2012.pdf](http://servicios.minminas.gov.co/compilacionnormativa/docs/pdf/resolucion_creg_0135_2012.pdf)
- CREG. (3 de febrero de 2017). Resolución CREG 240 de 2017, por la cual se adoptan las normas aplicables al servicio público domiciliario de gas combustible con biogás y biometano. Bogotá: Diario Oficial 50.136 [3 de febrero de 2017]. Recuperado de <http://jacevedo.imprenta.gov.co/tempDownloads/50D1361528223576751.pdf>
- CREG. (3 de febrero de 2018). Resolución CREG 015 de 2018 por la cual se establece la metodología para la remuneración de la actividad de distribución de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional. Bogotá: Diario Oficial 50.496). Recuperado de [http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/65f1aaf1d57726a90525822900064dac/\\$FILE/Creg015-2018.pdf](http://apolo.creg.gov.co/Publicac.nsf/1c09d18d2d5ffb5b05256eee00709c02/65f1aaf1d57726a90525822900064dac/$FILE/Creg015-2018.pdf)

- CREG. (Comisión Reguladora de Energía y Gas). (1 de marzo de 2018). Resolución CREG 030, por la cual se regulan las actividades de autogeneración a pequeña escala y de generación distribuida en el Sistema Interconectado. Bogotá: Diario Oficial 50.522. [1 de marzo de 2018]. Recuperado de [http://jacevedo.imprenta.gov.co/temp\\_Downloads/50D5221528215258597.pdf](http://jacevedo.imprenta.gov.co/temp_Downloads/50D5221528215258597.pdf)
- Ministerio de Minas y Energía. (18 de septiembre de 2015). Resolución 4\_1012 de 2015, por la cual se expide el Reglamento Técnico de Etiquetado (RETIQ), con fines de uso racional de energía aplicable a algunos equipos de uso final de energía eléctrica y gas combustible, para su comercialización y uso en Colombia. Bogotá: Diario Oficial 49.645 [24 de septiembre de 2015]. Recuperado de [http://servicios.minminas.gov.co/compilacionnormativa/docs/resolucion\\_minminas\\_41012\\_2015.htm](http://servicios.minminas.gov.co/compilacionnormativa/docs/resolucion_minminas_41012_2015.htm)
- Corte Constitucional de Colombia. (30 de mayo de 2012). Sentencias C-395 de 2012. Comunicado N.º 21. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-395-12.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (5 de marzo de 2014). Sentencias C-123 de 2014. Comunicado N.º 07. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (27 de julio de 2016). Sentencias C-389 de 2016. Comunicado N.º 08. Bogotá: Corte Constitucional de Colombia. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2008). *Lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia*. (Documento CONPES 3510). Recuperado de [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2008/conpes\\_3510\\_2008\\_.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2008/conpes_3510_2008_.pdf)
- DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país (tomo 1)*. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%2020142018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos (tomo 1)*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%201%20CD.pdf>
- DNP. (2010). *Informe Físico-Financiero. Cierre 2010: Sector Minas y Energía*. Bogotá: DNP. Recuperado de Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Balance de Resultados 2009 Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance\\_Resultados\\_PND\\_2009.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_Resultados_PND_2009.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Balance de Resultados 2010 Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: DNP. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance\\_de\\_Resultados\\_PND\\_2010\\_final.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_PND_2010_final.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Balance de Resultados 2014 Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: DNP. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance\\_de\\_Resultados\\_PND\\_2014\\_Nacional.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_PND_2014_Nacional.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Balance de Resultados 2016 Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: DNP. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance\\_de\\_Resultados\\_2016.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_2016.pdf)
- Ernst & Young. (2016). *Análisis comparativo de los aspectos teóricos y prácticos de los mercados mayoristas de electricidad, en los países definidos por el DNP, con el fin de generar propuestas de política pública tendientes a la mejora del mercado de energía mayorista de Colombia*.



- MME (Ministerio de Minas y Energía). (2009). *Memorias al Congreso de la República 2009 – 2010: Sector Gas*. Bogotá: MME. Recuperado de [https://www.minminas.gov.co/documentos/10180/23400/05-gas+ %282 %292009-2010.pdf/aa5f0623-65c5-4cd8-acab-d23f75d050ce](https://www.minminas.gov.co/documentos/10180/23400/05-gas+%282%292009-2010.pdf/aa5f0623-65c5-4cd8-acab-d23f75d050ce)
- MME. (2010). *Memorias al Congreso de la República 2010- 2011: Sector Gas*. Bogotá: MME. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23400/06-GAS2010-2011.pdf/e60d4f2c-41fa-4d68-b465-8054860ef8d5>
- MME. (2014). *Memorias al Congreso de la República 2014-2015: Anexo Gas*. Bogotá: MME. Recuperado de [https://www.minminas.gov.co/documents/10180/6102055/FANEXO\\_Gas2015.pdf/c45d7e30-c633-4687-8b4d-4dc05305438e](https://www.minminas.gov.co/documents/10180/6102055/FANEXO_Gas2015.pdf/c45d7e30-c633-4687-8b4d-4dc05305438e)
- MME. (2016). *Memorias al Congreso de la República 2016-2017*. Bogotá: MME. Recuperado de [https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23907914/memorias\\_congreso\\_2016\\_2017.pdf/17a87ec8-e5e4-49ed-b0ab-d9af973f745d](https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23907914/memorias_congreso_2016_2017.pdf/17a87ec8-e5e4-49ed-b0ab-d9af973f745d)
- MME. (2017). *Estrategia Relacionamiento Territorial Sector Minero Energético*. Bogotá: MME. Recuperado de [https://www.minminas.gov.co/documents/10192/23998873/020518\\_estrategia\\_relacion\\_territorial\\_OAAS.pdf/bc28c06e-d30d-4f22-8068-30827806309a](https://www.minminas.gov.co/documents/10192/23998873/020518_estrategia_relacion_territorial_OAAS.pdf/bc28c06e-d30d-4f22-8068-30827806309a)
- Presidencia de la República. (2009). *Informe del Presidente al Congreso de la República 2009 - Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de [http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Documents/InformeCongreso/Informe\\_congreso\\_2009-AUV.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Documents/InformeCongreso/Informe_congreso_2009-AUV.pdf)
- Presidencia de la República. (2010). *Informe del Presidente al Congreso de la República 2010 - Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de [http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Documents/InformeCongreso/Informe\\_congreso\\_2010-AUV.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Documents/InformeCongreso/Informe_congreso_2010-AUV.pdf)
- Presidencia de la República - Ministerio de Minas y Energía. (15 de junio de 2011). Decreto 2100 de 2011, por el cual se establecen mecanismos para promover el aseguramiento del abastecimiento nacional de gas natural y se dictan otras disposiciones. Bogotá Diario Oficial 48.101 [15 de junio de 2011]. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/674559/Proyecto+de+decreto+sobre+confiabilidad+de+gas+natural.pdf/c0a195c2-c19d-4ac3-bf12-f8e9e2efe80d>
- Presidencia de la República - Ministerio de Minas y Energía. (23 de marzo de 2018). Decreto 0570 de 2018, por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con los lineamientos de política pública para la contratación a largo plazo de proyectos de generación de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial 50.544 [23 de marzo de 2018]. Recuperado de <http://jacevedo.imprenta.gov.co/tempDownloads/50D5441528223699217.pdf>
- Presidencia de la República - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (23 de diciembre de 2017). Decreto 2682 de 2014, por el cual se establecen condiciones y requisitos para la declaratoria de existencia de zonas francas permanentes costa afuera. Bogotá: Diario Oficial 49.374 [23 de diciembre de 2017]. Recuperado de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2014/Decretos2014/DECRETO %202682 %20DE L %2023 %20DE %20DICIEMBRE %20DE %202014.pdf>
- Refinería de Cartagena S.A. (mayo de 2014). *Boletín No. 03. Resumen Actualizado del Proyecto*. Cartagena: Reficar.
- UPME (Unidad de Planeación Minero-Energética). (2016). *Plan Transitorio de Abastecimiento de Gas Natural*. Bogotá: UPME. Recuperado de [http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Plan\\_Transitorio\\_Abastecimiento\\_Gas\\_Natural.pdf](http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Plan_Transitorio_Abastecimiento_Gas_Natural.pdf)

UPME. (2017). *Balance Gas Natural 2017-2016*. Bogotá: Recuperado de [http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/BALANCE %20GAS %20NATURAL %202017-2026 %20VERSION %20FINAL.pdf](http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/BALANCE%20GAS%20NATURAL%202017-2026%20VERSION%20FINAL.pdf)

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 33

## Minería: haciendo buen uso de los recursos naturales

### Resumen ejecutivo

El sector minero es un actor importante dentro del desarrollo económico del país. Recibe gran parte de la inversión extranjera directa y sus contraprestaciones económicas contribuyen a la financiación de proyectos públicos de inversión. A partir del diagnóstico a 2009 se identificaron dos grandes retos: el fortalecimiento institucional y la promoción de una minería bien hecha.

Sobre estos ejes se observan una serie de avances contruidos durante el periodo 2010-2018. En cuanto al fortalecimiento institucional, se destacan reformas a las entidades del sector, los avances en materia de buen gobierno, la expedición de una política minera integral, avances en los sistemas de información, y el reconocimiento y cumplimiento de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Esto último significa que hay una gestión abierta y responsable de los recursos minerales y la gobernanza alrededor de esta.

Por otra parte, sobre la política de minería bien hecha, se avanzó en la articulación de la minería con el desarrollo sostenible a partir de la vocación del territorio. Se desarrollaron herramientas para construir un ordenamiento territorial que reconozca los aportes del sector a la conservación ambiental y en el desarrollo local y, a su vez, plantee una estrategia diferencial para cada tipo de minería. Así, las estrategias para la gran y mediana minería se centraron en fomentar la inversión en proyectos de minería empresarial, mientras que la de la pequeña minería se centró en la política para su formalización. Como acción complementaria durante este periodo se fomentaron los programas para erradicar la explotación ilícita de minerales.

Aunque se han logrado avances significativos en muchos frentes, es indispensable que el próximo gobierno continúe trabajando en el desarrollo normativo para el sector con el fin de profundizar la estabilidad jurídica. Así mismo, el sector debe adaptarse para reconocer las nuevas realidades

de cara al desarrollo sostenible, promover una actividad minera ordenada, controlar la extracción ilícita de minerales, y avanzar en la transparencia y gobernanza.

**Palabras clave:** formalización minera, desarrollo sostenible, explotación ilícita de minerales, minería empresarial.

## 1 Introducción

Durante los últimos dos periodos de gobierno (2010- 2018) el sector minero ha sido uno de los más importantes en el desarrollo económico del país. Lo anterior se refleja en las cifras a 2017: su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), llegó al 2,2 %; la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), al 12,7 %; y su aporte a las exportaciones nacionales, al 20,7 %. También se observa en su potencial como promotor del desarrollo regional mediante la generación de contraprestaciones económicas y empleo local. Debido a su impacto ambiental es necesario que este sector tenga desarrollos productivos que lo lleven a generar valor en el uso responsable y eficiente de los recursos naturales.

La dinámica del sector minero se enmarca en la diferenciación de la escala de la actividad minera —grande, mediana, pequeña y de subsistencia— y las implicaciones inherentes a cada una de ellas. Las principales acciones sectoriales en formalización y la lucha contra la explotación ilícita, reflejan la priorización hacia la actividad de subsistencia y de pequeña escala, que corresponden al mayor porcentaje de la actividad, en tanto la actividad a gran escala requiere mayor seguridad de la inversión a través de mecanismos de asignación de derechos de concesión y estabilidad jurídica, entre otros. En general, para asegurar la sostenibilidad económica y ambiental, la política sectorial se ha enfocado en el de la normativa y de la presencia institucional en las regiones, al igual que en acciones que facilitan el control durante las diferentes etapas de la cadena de suministro de minerales.

El presente documento incluye un diagnóstico del sector a 2009, con grandes retos a escala institucional y, por consiguiente, en materia de titulación y fiscalización. Posteriormente, se describen los principales avances durante los dos periodos presidenciales, enfocados en tres temas generales: 1) el fortalecimiento institucional y herramientas para su adecuada gestión, junto con los avances en materia de transparencia del sector en el marco del cumplimiento de la iniciativa para la transparencia de la industria extractiva (EITI, por sus siglas en inglés); 2) la promoción de una minería bien hecha a través de cambio de enfoque sectorial a territorial, así como la de la inversión privada y mejoramiento de la competitividad; y, por último, 3) la lucha contra la explotación ilícita de minerales. Para finalizar el documento, se describen y proponen los principales retos del sector para los próximos años.

## 2 Diagnóstico

El desarrollo y dinamismo del sector minero experimentado en la década pasada fue el resultado del incremento en la potencialidad de los recursos del país y una creciente apertura a la inversión. Durante el periodo 2002-2009, la participación del sector en el PIB fue en promedio, del 2,2 %, y la IED del sector mostró una tendencia creciente, hasta alcanzar su máximo nivel en 2009 cuando ingresaron 3.000 millones de dólares. Lo anterior, tuvo un efecto incremental en las exportaciones, las cuales pasaron de USD1.524 millones (FOB) en 2002 a USD8.154 millones (FOB) en 2009.

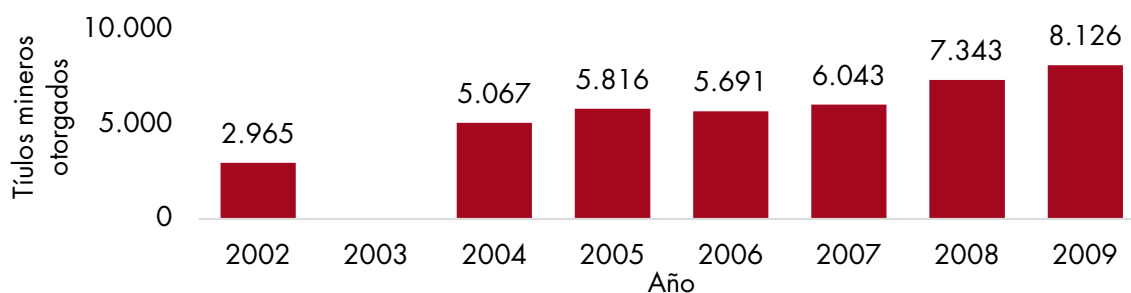
En 2009 el sector le transfirió al Gobierno cerca de USD1.527 millones por concepto de regalías, estos recursos se usaron para incrementar el bienestar de la población, mediante el financiamiento a proyectos de infraestructura vial, educación, ciencia e innovación, vivienda, entre otros.

En materia institucional, la autoridad minera delegada por el Ministerio de Minas y Energía era el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas), el cual tenía entre sus funciones la administración del recurso, el recaudo de regalías y el rescate minero. No obstante, algunas gobernaciones<sup>790</sup> tenían delegadas las funciones de contratación y fiscalización de los títulos mineros de ciertos minerales en su área de influencia.

Adicionalmente Ingeominas tenía la función de generar conocimiento del subsuelo. Así, a 2009 se contaba con una cobertura del 51 % del país en cartografía geológica básica a escala 1:100.000, el 34 % en mapas de anomalías geoquímicas y el 6,27 % en mapas de anomalías geofísicas. Esa información era insuficiente y causaba dificultades para la identificación y adecuado aprovechamiento de los recursos no renovables del país.

En lo referente a titulación minera, de 2002 a 2009 se tuvo un auge en las solicitudes de títulos mineros<sup>791</sup>, demostrado en un alza del 274 % en la adjudicación de concesiones entre el último y el primer año del periodo (MME, 2010, p. 69) (Figura 1). El número de nuevas solicitudes iba en aumento, tanto por la flexibilidad de los requisitos exigidos, como por el aumento de los precios internacionales, hasta alcanzar en un periodo de nueve meses un total de 5.262 solicitudes de contratación<sup>792</sup>.

Figura 10. Títulos mineros otorgados, 2002-2009.



Fuentes: Ingeominas 2004-2009. Histórico UPME 2002-2003.

<sup>790</sup> Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar, Guajira y Norte de Santander.

<sup>791</sup> El título minero es aquella figura jurídica por medio de la cual el Estado concede el derecho a explorar y explotar los recursos naturales minerales. A partir de la vigencia de la Ley 685 de 2001, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal mediante el contrato de concesión minera.

<sup>792</sup> Consolidado de solicitudes recibidas por las gobernaciones delegadas e Ingeominas entre junio 2009 y marzo 2010 (MME, 2010).

Según el Ministerio de Minas y Energía (MME), a 2009 se contaba con un total de 8.126 títulos mineros, lo que significa que en 8 años se otorgaron el 63 % del total de títulos en el país<sup>793</sup>. La fiscalización de dichos títulos consiguió un cubrimiento del 85 % con una visita anual. Se resalta que, de los títulos bajo la responsabilidad de Ingeominas —el 62,7 % del total nacional—, se logró un cubrimiento del 76,35 %, del cual solo el 17,7 % incluía las visitas de fiscalización de seguridad e higiene minera.

Ante la informalidad minera, como parte de las estrategias en 2002 se creó el Programa de Legalización de Minería de Hecho<sup>794</sup>, para que, en un término improrrogable de 3 años, los mineros que estuvieran trabajando sin el amparo de un título, hicieran solicitud del área correspondiente, cumpliendo los requisitos de fondo y de forma<sup>795</sup>, y así pudieran desarrollar actividades mineras en el marco de la legalidad. A abril de 2010 había 158 contratos suscritos y 302 a la espera de aprobación de Plan de Trabajo de Obras y Plan de Manejo Ambiental (MME, 2010, p. 89). A pesar de los resultados anteriores, según cifras del Censo Minero 2010-2011, se identificó que de un total de 14.357 unidades de producción minera (UPM) el 63 % no contaban con título minero. El porcentaje de UPM caracterizadas sin título en los minerales de oro y carbón, cuentan con niveles de informalidad del 79,8 % y el 40 %, respectivamente.

Igualmente, para 2009 no se contaba con una dimensión completa de la extracción ilícita de minerales. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial estimó que solo el 20 % de la producción aurífera del país cumplía con las normas ambientales; en Chocó, por ejemplo, se habían degradado más de 22.000 hectáreas por la extracción ilícita de minerales.

Uno de los impactos ambientales más conocidos en el sector es la contaminación de las fuentes hídricas por el uso del mercurio. En 2009, la importación de mercurio para el sector minero alcanzó un total de 150,4 toneladas, la mayor cantidad en los 7 años anteriores, de las cuales aproximadamente el 45,6 % era utilizado en actividades ilegales. Antioquia encabezó como el departamento de mayor consumo anual, con el 66,9 % del total cuantificado, seguido por Chocó (24,3 %) y Cauca (16,85 %)<sup>796</sup>.

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 estableció el crecimiento económico como premisa fundamental del incremento del bienestar de la población en el país<sup>797</sup>. Dentro ese marco, se establecieron estrategias para dinamizar el sector minero fundamentadas en la promoción de la inversión nacional y extranjera, y el desarrollo de una política de competitividad y de mejoramiento de la productividad.

Por su parte, el PND 2014-2018 en el eje estratégico de *Competitividad e Infraestructura Estratégica* identificó la necesidad de consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental (PND 2014-2018, p. 225). Se destacó la importancia de la minería como fuente de crecimiento económico y equidad social para el país, lo que requería de un aparato institucional y de estrategias de sostenibilidad capaces de responder al dinamismo del sector.

<sup>793</sup> Ministerio de Minas y Energía & Ingeominas. Memorias al Congreso 2009-2010

<sup>794</sup> Reglamentado mediante Decreto 2390 de 2002, para dar cumplimiento al artículo 165 de la Ley 685 de 2001.

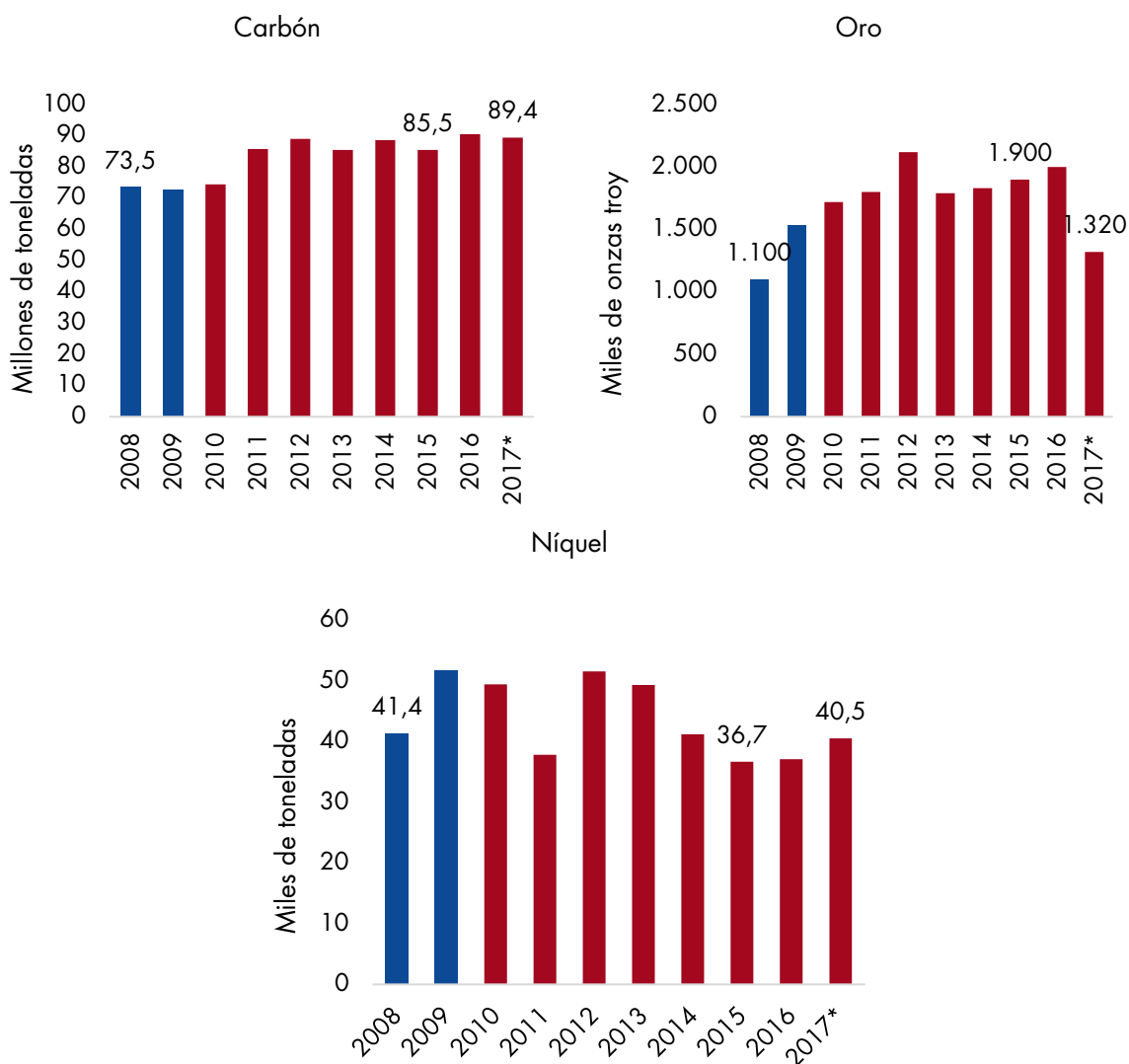
<sup>795</sup> Requisitos para la obtención del amparo de un título: radicación de solicitudes, trámite para visitas, viabilidad ambiental minera, realización y aprobación de Plan de Trabajo de Obras y Plan de manejo ambiental; y, finalmente, firma de contrato.

<sup>796</sup> Seguidos por Bolívar (15,7 %), Nariño (5 %) y Córdoba (1,9 %). Resultados del estudio Cadena de Mercurio con Énfasis en la Actividad Minera Aurífera en Colombia, 2014.

<sup>797</sup> Eje estratégico de Crecimiento sostenible y competitividad (PND 2010-2014, p. 65)



Figura 11. Producción de los principales minerales, 2008-2017\*



Fuente: SIMCO; ANM; \*Datos preliminares para 2017.

La importancia de la minería se refleja en las principales variables económicas, a pesar de la caída generalizada de los precios internacionales a partir de 2011-2012. La producción de los principales minerales se mantuvo constante e incluso logró aumentar, con la excepción del níquel (Figura 2)<sup>798</sup>. Por su parte, la participación porcentual de las exportaciones mineras fue, en promedio, del 20,8 % del total nacional y representó el 26 % en 2017 siendo la mayor participación de este período<sup>799</sup>. La participación promedio de la minería en el PIB nacional durante el 2010-2017 fue en promedio el 2,2 %, con un gran

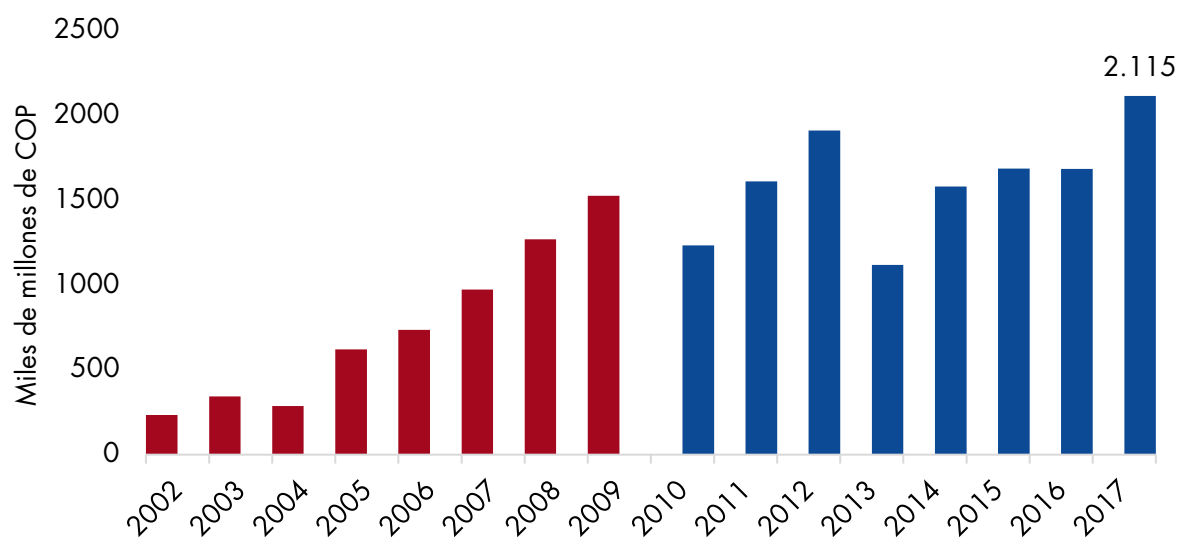
<sup>798</sup> Los principales minerales de Colombia por su aporte al PIB y la generación de regalías son: carbón, níquel y oro. Para el periodo 2010-2016, en promedio, la producción anual de oro fue de 1,88 millones de onzas troy, de carbón fueron 85,61 millones de toneladas y de níquel 43.310 toneladas. En el caso del carbón y el oro la producción aumentó el 16 % y el 22 %, respectivamente.

<sup>799</sup> En 2017 el valor de las exportaciones aumentó un 45,3 % respecto al año anterior, lo cual se asocia con la recuperación de los precios internacionales de los commodities.

aporte de minerales como carbón, níquel, esmeraldas, oro y materiales de construcción; así mismo, el sector representó, en promedio, el 14 % de la IED en el mismo periodo.

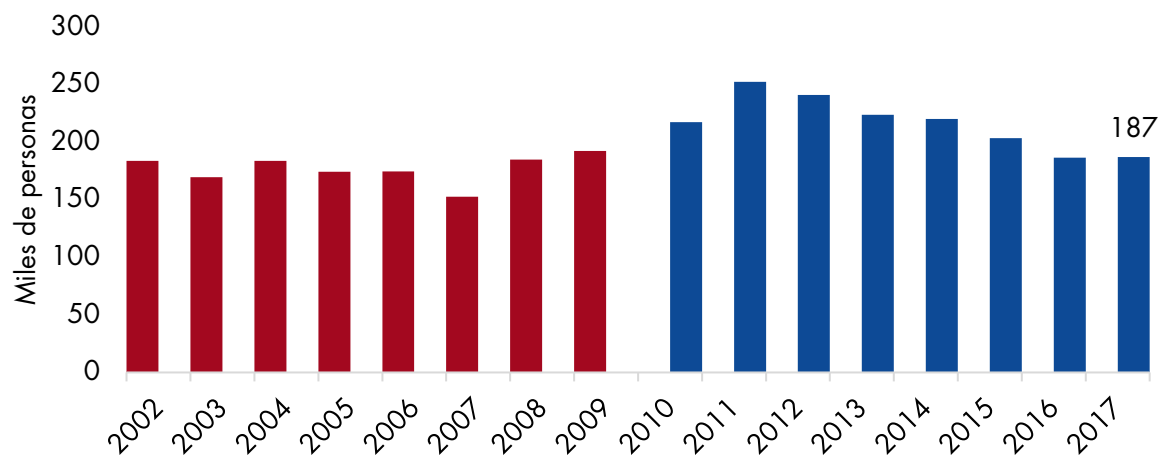
En cuanto al recaudo de regalías<sup>800</sup> e impuestos entre 2010-2018, los recursos obtenidos ascienden a \$ 13,4 billones (Figura 3). Por otro lado, durante el mismo periodo, el empleo generado por el sector oscila entre las 187.000 y las 253.000 personas empleadas (figura 4).

Figura 12. Impuestos y regalías recaudados de los principales minerales\*, 2002-2017.



Fuentes: *Memorias al Congreso* (2002 a 2017); *Boletín Estadístico de Minas y Energía* (2000-2013 y 2009-2016). \*Carbón, oro, níquel, esmeraldas, platino, hierro, plata, sal y otros.

Figura 13. Población ocupada en explotación de minas y canteras, 2002-2017.



Fuente: DANE (2002-2017). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) - Mercado laboral, población ocupada, según ramas de actividad. Promedio trimestre móvil.

<sup>800</sup> Del total de regalías mineras, el carbón representa el 82 %, los metales preciosos el 10 % y el níquel el 7 %.

Con el fin de continuar la estrategia dinamizadora del sector, a lo largo de estos dos períodos se adoptaron medidas de política enfocadas al fortalecimiento institucional, a la promoción de una minería competitiva y bien hecha y a la lucha contra la extracción ilícita de minerales.

### 3.1 Fortalecimiento institucional

En el PND 2010-2014 se identificó la necesidad de reconfigurar la institucionalidad minera, puntualmente en especializar las funciones en distintas instancias, con el objetivo de poder enfrentar los retos de un sector en constante crecimiento y clave para el desarrollo del país (p. 289). En respuesta a lo anterior, se creó en 2011 la Agencia Nacional de Minería (ANM) como nueva autoridad minera<sup>801</sup>, ejecutora de la política y la responsable de los procesos asociados a los títulos y solicitudes de áreas mineras; también se eliminaron las delegaciones a las gobernaciones en materia de titulación y fiscalización, con excepción del departamento de Antioquia<sup>802</sup>. En paralelo, se reestructuró Ingeominas y se creó el Servicio Geológico Colombiano (SGC), ahora como instituto científico y técnico encargado de la generación de conocimiento del subsuelo<sup>803</sup>. Posteriormente, en 2012, se modificó la estructura del Ministerio de Minas y Energía creando el Viceministerio de Minas y sus dos direcciones: una encargada de la formalización minera y otra de la minería empresarial, así como la Oficina de Asuntos Sociales y Ambientales (OAAS)<sup>804</sup>.

Por otro lado, en el marco de la política de Buen Gobierno, el país le apostó a promover prácticas de transparencia y participación ciudadana. En lo referente al sector extractivo, el PND 2010-2014 priorizó la adhesión de Colombia a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)<sup>805</sup>, logrando en 2014 la aceptación formal como miembro candidato. A esta iniciativa se han sumado 19 grupos empresariales (34 empresas) del sector minero e hidrocarburos que operan en territorio nacional junto con la Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas<sup>806</sup>. Esta iniciativa se ha consolidado como el mayor espacio de diálogo formado e informado entre el Gobierno, las empresas particulares y la sociedad civil, representados en su Comité Tripartito Nacional.

Al año 2017 el país ha presentado 3 informes EITI que abarcan 4 vigencias fiscales (2013, 2014, 2015 y 2016), con el compromiso de presentar en 2018 el informe de vigencia fiscal 2017<sup>807</sup>. Sobresale que, según el último informe EITI, las cifras del sector minero reportadas por las 14 empresas adheridas a la iniciativa representan el 84 % del total de los pagos tributarios y de regalías efectuados en el sector. Adicionalmente, a partir de esos informes, organizaciones internacionales como el Natural Resource Governance Institute (NRGI), han destacado que Colombia ocupa el primer puesto en el índice de países con mejor distribución de regalías en el sector minero<sup>808</sup>.

El Gobierno también desarrolló una Política Minera Nacional (MME, 2016), la cual integra y comprende las diferentes políticas y lineamientos existentes en el país. Su objetivo fundamental es que *la actividad minera, en todas sus escalas, se desarrolle de forma ordenada, incluyente, competitiva y responsable*, para

<sup>801</sup> Decreto 4134 de 2011, por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería.

<sup>802</sup> Dada su amplia trayectoria minera e interés reiterado en mantener la delegación de funciones mineras. La Resolución 41175 de 2017 prorrogó la función de fiscalización del Departamento a junio 2019.

<sup>803</sup> Decreto 4131 de 2011, por el cual se cambia la naturaleza jurídica de Ingeominas.

<sup>804</sup> La OAAS está encargada de promover el aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables y la gestión social integral en el sector, según se establece en el Decreto 0381 de 2012, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía.

<sup>805</sup> Esta es una coalición global de gobiernos, organismos de la sociedad civil y compañías privadas, que promueve el acceso a la información y la rendición de cuentas del sector minero e hidrocarburos, a través de la generación de un informe periódico para la conciliación de cuentas. Cuenta con 51 países miembros de América, Europa, África y Asia.

<sup>806</sup> Conformada por más de 20 organizaciones no gubernamentales, universidades, fundaciones, organizaciones sociales y expertos en industrias extractivas, quienes cada 2 años eligen 2 o 3 personas como representantes.

<sup>807</sup> Se tiene previsto que el nuevo informe EITI sea publicado en el segundo semestre de 2018.

<sup>808</sup> Puntaje 82/100 en el Índice de Gobernabilidad de Recursos, componente de manejo de regalías para el sector minero entre 89 países evaluados.

lo cual se establecieron 6 pilares estratégicos: 1) seguridad jurídica, 2) condiciones competitivas, 3) confianza legítima, 4) infraestructura, 5) información, 6) institucionalidad minera fortalecida y eficiente. Dicha política tendrá seguimiento a través del Plan Nacional de Desarrollo Minero, actualmente en construcción por la Unidad de Planificación Minero Energética (UPME).

Así mismo, para facilitar la toma las decisiones y promover la productividad y transparencia, desde el PND 2010-2014 se resaltó la importancia de contar con sistemas de información para la administración y control de los recursos mineros. Durante el periodo se crearon herramientas informáticas como el Sistema de Gestión de Trámites para la Administración del Recurso Minero (SI.MINERO)<sup>809</sup> y el Registro Único de Comerciantes Mineros (RUCOM)<sup>810</sup>. Dentro de los logros del SI.MINERO, sobresale el avance en la inscripción de barequeros<sup>811</sup> y chatarreros, pertenecientes al 76 % de los municipios productores de oro del país. Mediante el Decreto 1102 de 2017 se estableció que se requiere que los mineros de subsistencia que extraen metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas estén inscritos en el Registro Único Tributario (RUT), actualmente se ha logrado la inscripción de 46.330 mineros, entre quienes se encuentran 2.427 chatarreros, 43.075 barequeros y 828 mineros dedicados a otros tipos de subsistencia. Este sistema está integrado con el RUCOM, plataforma en la cual se certifica a los comercializadores, consumidores y explotadores mineros autorizados en el territorio nacional, con el que se ha conseguido hasta la fecha la certificación de 1.494 comercializadores.

En el marco del Memorando de Entendimiento suscrito entre el MME con el Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá se llevó a cabo la actualización del Catastro Minero Colombiano (CMC)<sup>812</sup>, sistema para el registro de contratos de concesión y autorización temporal de terrenos. Actualmente, la ANM lidera la implementación final del nuevo CMC<sup>813</sup>, el cual, al año 2020, contará con toda la información digitalizada para optimizar los tiempos y trámites de gestión de solicitudes de títulos mineros, así como con un sistema de cuadrículas para la delimitación de títulos<sup>814</sup>.

## 3.2 Promoción de una minería bien hecha

Como ya se mencionó, el Gobierno se ha preocupado por promover una minería competitiva y bien hecha; primero, impulsando un cambio de enfoque desde uno sectorial hacia uno territorial; segundo, incentivando la inversión en el sector; y tercero, aplicando medidas que aseguren el ejercicio de una minería competitiva y responsable.

### 3.2.1 Desde un enfoque sectorial hacia uno territorial

El PND 2014-2018 planteó como acción transversal dentro del objetivo de consolidación del sector minero energético, la armonización de la vocación del suelo, las apuestas productivas y los proyectos minero-energéticos, conciliando la visión nacional con las particularidades de los territorios y los intereses de los gobiernos tanto regionales como locales.

En línea con lo expuesto, en este gobierno se dieron las primeras bases hacia un enfoque territorial en la ejecución e inclusive en la formulación de políticas del sector minero, que promueve espacios de diálogo

<sup>809</sup> Resolución 40144 de 2016, por la cual se adopta el Sistema de Gestión de Trámites, Procesos y Servicios Mineros (SI.MINERO). Dicha resolución determinó como objeto del sistema realizar trámites como registro, seguimiento y control de fiscalización a titulares mineros, a fin de contar con información actualizada y permanente de los mismos.

<sup>810</sup> Creado mediante el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011 y ratificado en artículo 267 la Ley 1753 de 2015.

<sup>811</sup> Personas dedicadas a la extracción de minerales mediante el lavado de arenas por medios manuales.

<sup>812</sup> Creado a partir del Decreto Reglamentario 2345 de 2008 y reemplazado por Decreto 189 de 2012.

<sup>813</sup> Proyecto que se está ejecutando con la ayuda de cooperación canadiense. Actualmente se encuentra en etapa de análisis y diseño, y se espera que su puesta en marcha está lista para el tercer trimestre de 2019.

<sup>814</sup> En reemplazo del sistema de polígonos, los cuales por tener área irregular dificultaban las operaciones y propiciaban la incidencia de conflictos socioambientales por superposición de áreas.

con las comunidades, construye agendas de desarrollo que permiten hablar de lo urgente, comparte información y confirma el aporte del sector al desarrollo territorial.

Para ejecutar ese propósito, el Ministerio de Minas y Energía formuló la Estrategia de Relacionamento Territorial<sup>815</sup> para construir un diálogo diferente, que brinde elementos para mejorar la toma de decisiones en términos de ordenamiento territorial, genere un cambio en la percepción en los territorios y construya confianza. La estrategia tiene tres pilares que recogen lo establecido en el PND 2014-2018: promoción del diálogo, fortalecimiento de capacidades locales y generación de confianza.

En la ejecución de la estrategia el sector deja consolidados canales de diálogo y construcción de agendas territoriales con municipios estratégicos en Antioquia, Casanare, Meta, Santander, Caquetá, Putumayo, Tolima, Cesar, Cauca, Chocó, La Guajira y Bolívar. Los municipios quedan con un comité constituido, con capacidad de acompañar al sector en su ejecución y conversar sobre los aportes sectoriales en la construcción de la visión de desarrollo territorial definida por las comunidades y autoridades locales. Así mismo, y bajo liderazgo de la ANM, se ha avanzado en el proceso de concertación con 177 municipios en 26 departamentos.

A partir de insumos como la “Caja de herramientas para incorporación de la dimensión minero energética en el ordenamiento territorial” (UPME, 2015), y la ficha técnica minero energética para el Kit de Ordenamiento Territorial, se construyó una ruta hacia la inclusión de la variable minero energética en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal y departamental dispuestos en las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011. Así, por ejemplo, a través del Programa POT Modernos, 17 municipios productores de carbón y oro,<sup>816</sup> han recibido asistencia técnica en la elaboración integral de sus herramientas de ordenamiento territorial.

Esa ruta permite, además de armonizar los usos del suelo con los del subsuelo, definir las zonas donde existe mayor oportunidad de desarrollo de proyectos estratégicos para el país, cuya implementación, además de tener mayor oportunidad desde lo social, tengan viabilidad ambiental y productiva.

Los avances mencionados constituyen el inicio de un tránsito de la política pública minera desde un enfoque sectorial hacia uno territorial, que posibilite la identificación de zonas en las que por vocación del subsuelo deben focalizarse esfuerzos para promover y permitir una minería sostenible, construir desarrollos en los que quepan todos los sectores productivos y detectar de manera temprana las zonas donde la minería no es viable por consideraciones ambientales.

### 3.2.2 Promoción de inversión minera

Con el objetivo de facilitar la ejecución eficiente y oportuna de un grupo de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados de interés nacional y estratégicos (PINE), mediante el Documento CONPES 3762 de 2013 se definió una serie de medidas relacionadas con la planeación integral, la racionalización y la optimización no solo de procedimientos, sino también de trámites ante las entidades del Gobierno y la coordinación interinstitucional para su seguimiento.

A partir de esta estrategia se generaron herramientas tales como el sistema VITAL, el cual permite hacer un seguimiento en línea del estado de los trámites ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Por su parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi trabajó en el desarrollo de la plataforma SIGARE, que

<sup>815</sup>

Disponible

en:

[https://www.minminas.gov.co/documents/10192/23998873/020518\\_estrategia\\_relacion\\_territorial\\_OAAS.pdf/bc28c06e-d30d-4f22-8068-30827806309a](https://www.minminas.gov.co/documents/10192/23998873/020518_estrategia_relacion_territorial_OAAS.pdf/bc28c06e-d30d-4f22-8068-30827806309a)

<sup>816</sup> Cálculos DNP con base en la información de producción de oro y carbón reportada por la ANM en 2016.

permite la georreferenciación de los PINE y de todas las variables de interés para el desarrollo de los proyectos.

En cuanto a la redefinición de procesos ineficientes y el acercamiento entre el sector privado y los equipos técnicos de las entidades estatales se destacan los siguientes logros: 1) la expedición del Decreto 2041 de 2014 para mejorar la eficiencia y calidad en la asignación de licencias ambientales, 2) la promoción de mesas de trabajo con las corporaciones autónomas regionales (CAR) en las que se obtuvo la normalización y optimización de 24 trámites ambientales a escala nacional con el objeto de ser posteriormente automatizados y publicados a través de VITAL, 3) la expedición de la Directiva Presidencial 10, como herramienta de coordinación interinstitucional para mejorar los procesos de consulta previa.

En esta misma línea, se generó una serie de incentivos para hacer de Colombia un país atractivo para la inversión privada ante un escenario de reducción de precios internacionales. Así, mediante la Ley 1753 de 2015 se definió el valor del canon superficiero diferencial por tipo de minería<sup>817</sup>. También se creó el incentivo al incremento de las inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos y minerales a través de los certificados de reembolso tributario (CERT)<sup>818</sup>.

Con el propósito de avanzar hacia un proceso de asignación de concesiones de manera objetiva, en la Ley 1450 de 2011 se establecieron las Áreas Estratégicas Mineras, las cuales fueron reafirmadas por la Ley 1753 de 2015. Estas son zonas en las que sería viable y prioritario desarrollar proyectos de pequeña, mediana y gran escala de operación para la extracción de minerales estratégicos. Con apoyo del SGC se logró delimitar 516 bloques sobre más de 20 millones de hectáreas del territorio nacional, en 20 departamentos distribuidos en zona Andina, Chocó y la zona Oriental. No obstante, la Sentencia T-766 de 2015 de la Corte Constitucional declaró inconstitucionales las resoluciones de declaración y delimitación dichas áreas<sup>819</sup>, al considerar que debió haberse obtenido el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes que habitan los territorios que se habían delimitado.

### 3.2.3 Minería responsable

Además de buscar una minería competitiva, la política se enfocó en brindar elementos para el desarrollo de una minería responsable ambiental y socialmente. Así, la política pública consideró indispensable: 1) fortalecer los requisitos y buenas prácticas que aseguren el desarrollo sostenible de los territorios con actividades mineras, y 2) establecer medidas diferenciadas por tipo de minería según el tamaño o nivel de producción, para abordarlos según sus condiciones y necesidades.

En materia de requisitos y buenas prácticas, el PND 2014-2018 introdujo como nuevo criterio la acreditación de capacidad económica para la exploración, explotación, desarrollo y ejecución del proyecto minero<sup>820</sup>. De esta manera se aseguraron unos mínimos para la contratación de operadores idóneos en lo técnico y con responsabilidad socioambiental, con el fin de prevenir posibles impactos negativos y generar iniciativas que lleven desarrollo a las comunidades dentro de las áreas de influencia de los proyectos mineros.

En materia ambiental, la Ley 1658 de 2013 determinó como meta de política pública la eliminación del mercurio en la minería a julio de 2018. Así, bajo el marco del Plan Estratégico Sectorial para la Eliminación del Uso del Mercurio de la Actividad Minera<sup>821</sup>, el MME ha realizado intervención tecnológica en 51 plantas de beneficio legales en 8 de los principales departamentos productores de oro, con la cual se han eliminado

<sup>817</sup> Artículo 27, Ley 1753 de 2015. PND 2014-2018.

<sup>818</sup> Al consultar el Decreto 2253 de 2017 se pueden conocer los parámetros y lineamientos definidos por el Ministerio de Minas.

<sup>819</sup> Resoluciones 180241 de 2012 del Ministerio de Minas y Energía y 0045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería.

<sup>820</sup> Ley 1753 de 2015, artículo 22. Reglamentado mediante Resolución ANM 208 de 2017.

<sup>821</sup> Suscrito por MME, ANM, UPME, SGC y Gobernación de Antioquia, en junio de 2016.

cerca de 4,9 toneladas de mercurio por año<sup>822</sup>. Igualmente, se ha brindado acompañamiento técnico a 16.192 barequeros legales, con quienes se estima eliminar el consumo de otras 28,4 toneladas anuales. De ese modo se sobrepasó la meta de 80 municipios capacitados en sus competencias (minera y ambiental) sobre el uso de mercurio. La meta establecida a 2018 es lograr la eliminación del uso de 100,8 toneladas/año.

También en materia ambiental, el PND 2014-2018 determinó que para este período se debían establecer las condiciones ambientales, técnicas, financieras, sociales y demás asociadas al plan de cierre y abandono de minas, incluido el aprovisionamiento de recursos para tal fin o sus garantías. Adicionalmente se puso en marcha un nuevo modelo de fiscalización minera. Como consecuencia, en 2017 se alcanzó una cobertura de fiscalización del 95 % mediante inspección de campo y del 85 % por revisión documental total de títulos legales con una frecuencia promedio de dos visitas anuales. De igual forma, se visitaron el 84,6 % (586) de los títulos en proceso de formalización.

Como se mencionó, otra de las estrategias del PND consistió en buscar la implementación de políticas de manera diferenciada, para lo cual se clasificaron las actividades en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande, teniendo en cuenta el número de hectáreas y la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral<sup>823</sup>.

Los pequeños mineros y mineros de subsistencia presentan los mayores rezagos por sus bajos estándares de seguridad y los métodos de recuperación poco eficientes, susceptibles a generar mayores impactos sociales y ambientales. Al reconocer las dificultades en la capacidad de estos 2 tipos de mineros<sup>824</sup>, el Gobierno nacional brindó asistencia técnica, ambiental y financiera para facilitarles el cumplimiento normativo. Si bien este tipo de minería aporta menos del 7 % de los recursos provenientes del sector, representa el 64 % del total de títulos mineros<sup>825</sup>.

Por lo anterior, la Política Minera Nacional<sup>826</sup> en lo relacionado con estos 2 tipos de minería cuenta con 4 pilares: regularización, acompañamiento integral, asistencia técnica y seguridad, en los que se invirtieron \$ 90.775 millones<sup>827</sup> en el período comprendido entre 2013 a 2018. Para la pequeña minería se implementó un programa que inició con el proceso de caracterización nacional de UPM, cuyo propósito era conocer el estado de la pequeña minería y así poder determinar las necesidades en territorio para brindar acompañamiento técnico, ambiental, social, empresarial y jurídico a los mineros (tabla 1). A partir de esto, el MME con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR, el SENA y las Gobernaciones, prestó asistencia técnica y acompañamiento a las UPM para mejorar las condiciones técnicas como se adelanta la actividad.

Adicionalmente, otra de las iniciativas que puso en marcha el Gobierno nacional fue la implementación de un plan de educación<sup>828</sup> en cabeza del SENA para capacitar, fortalecer y certificar las competencias de los mineros. En cuanto a seguridad minera, se lograron capacitaciones en prevención de accidentes, donde el

<sup>822</sup> Se han ejecutado dos proyectos de inversión durante periodo 2011-2018, cuyo presupuesto asciende a la suma de \$ 52.481 millones de pesos (MME, Dirección de Formalización Minera, 2017).

<sup>823</sup> Artículo 21 de la Ley 1753 de 2015, reglamentado mediante Decreto MME 1666 de 2016.

<sup>824</sup> Resolución 40103 del 9 de febrero de 2017.

<sup>825</sup> Agencia Nacional de Minería, dato a corte diciembre, 2017.

<sup>826</sup> Resolución 40391 de 2016, por la cual se adopta la Política Minera Nacional.

<sup>827</sup> Recursos registrados, SUIFP

<sup>828</sup> Dentro del Plan de Educación se incluyeron capacitaciones en: seguridad básica en minas bajo tierra, aplicación de la normatividad en estándares de seguridad e higiene en procesos de minería a cielo abierto, servicios en labores de minería, fundamentos en unidades de producción minera, principios de seguridad industrial y salud ocupacional, trabajo seguro en alturas, fundamentos de topografía en minas subterráneas.



índice de fatalidad minera registró 2,3 al final del período<sup>829</sup>, menor que el 2,66<sup>830</sup> de 2010, pero insuficiente para la meta planteada de 1,5 para el cuatrienio. Los resultados del programa se pueden observar a continuación (tabla 1).

Tabla 52. Beneficios programa de formalización minera para pequeña minería

Programa	Departamentos beneficiados	Beneficiarios
Caracterización	20	11.445 UPM
Asistencia técnica	17	11.831 mineros 2.328 UPM
Plan de Educación		5.000 mineros
Seguridad minera	12	5.329 mineros

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, Dirección de Formalización Minera.

Finalmente, para facilitar el financiamiento para adoptar mejoras tecnológicas, el Ministerio de Minas y Energía y el Banco Agrario de Colombia firmaron un convenio de cooperación, con el fin de aunar esfuerzos para la ejecución de actividades de bancarización y la presentación de solicitudes de crédito de personas dedicadas a la pequeña y mediana minería; así mismo, se firmó un convenio para la financiación de proyectos de inversión para pequeña minería en la modalidad de tasa compensada. Como resultado de este esfuerzo conjunto, entre 2016 y 2018, el Banco Agrario de Colombia aprobó 11 solicitudes de crédito por un valor de \$ 5.340 millones.

Para el caso de minería de subsistencia se logró entre 2017 y 2018 brindar asistencia técnica en buenas prácticas, empleabilidad y proyectos productivos a 8.186 mineros de 22 departamentos, con lo cual mejoraron los mecanismos de desarrollo de las actividades extractivas. Estas intervenciones permitieron demostrar al minero que, por medio de mejoras en los procesos de extracción de los minerales se puede aumentar el beneficio de oro y metales preciosos, al permitir mayores niveles de producción.

Otro de los objetivos que tenía planteado el PND 2014-2018 estaba enfocado en apoyar los mecanismos que habilitaran un acercamiento entre el titular y el pequeño minero para implementar modelos de coexistencia minera dentro del terreno asignado en los títulos, para lo cual se reglamentaron los subcontratos de formalización<sup>831</sup> y se desarrolló la regulación pertinente para la efectiva puesta en marcha de las zonas de reserva especial y la cesión de áreas o derechos. El programa logró legalizar la actividad de 6.680 mineros, al declarar 87 áreas de reserva especial y autorizar 69 subcontratos de formalización, 32 contratos de concesión y 2 devoluciones de áreas en 27 departamentos.

### 3.3 Explotación ilícita de minerales

A pesar de los esfuerzos efectuados para la regularización de las actividades mineras, aún hay actores que ejercen la actividad sin el amparo de un título minero o sin estar asociados a figuras legales establecidas.

A la explotación ilícita de minerales se le atribuye un fuerte daño ambiental unido a la generación de pasivos ambientales, especialmente en la forma de áreas mineras en estado de abandono (AMEA). Con base en ello, el MME apropió un esquema metodológico para caracterizar, priorizar y valorar económicamente las

<sup>829</sup> Este índice mide la tasa de ocurrencia de fallecimientos en la actividad minera por cada millón (1.000.000) de horas hombre trabajadas durante un periodo determinado, dando así una señal respecto al nivel de seguridad de la actividad minera. Es reportado por la ANM.

<sup>830</sup> Fuente Sinergia, entidad responsable Ministerio de Minas y Energía

<sup>831</sup> Ley 1658 de 2013.

AMEA, con el que a la fecha ha avanzado en el diagnóstico de 104 municipios en 10 departamentos, donde se han identificado un total de 712 de dichas áreas<sup>832</sup>. Lo anterior destaca la importancia de incrementar la formalización de pequeños mineros y de subsistencia, así como de detener la extracción ilícita de minerales, para prevenir la generación de pasivos ambientales.

En lo inherente a la explotación ilícita de yacimientos mineros, de acuerdo con información del Ministerio de Defensa Nacional, esta actividad se presenta en 267 municipios, ya sea por explotación de oro, carbón o materiales de construcción. Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño y el sur de Bolívar son los departamentos que sufren la mayor afectación ambiental y social, lo mismo que el involucramiento de grupos armados organizados ilegales o grupos de delincuencia organizada técnica, sin protocolos de seguridad, sin mano de obra calificada, con alta informalidad laboral y que en algunos casos intimidan a comunidades enteras.

Aunado a lo anterior, en la última década los grupos armados ilegales y organizaciones criminales han contado con incentivos para buscar rentas en la actividad minera explicado por los precios internacionales y la dificultad de mantener un flujo constante de fondos del narcotráfico. Como evidencia de esta asociación entre producción de cultivos ilícitos y zonas con evidencias de explotación de oro de aluvión (EVOA), el MME y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) realizaron en 2016 un análisis espacial, mediante el cual se concluyó que en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Nariño más del 80 % de las EVOA se localizaban en territorio afectado por cultivos de coca. Bolívar por su parte presentó el 45 % de las EVOA en territorios afectados por cultivos de coca (2014), mientras que en Chocó, Valle y Antioquia este porcentaje se encontró entre 30 y 35 %. De acuerdo con el estudio estas zonas se caracterizan por contar con condiciones de vulnerabilidad como el aislamiento de la oferta estatal, la precariedad institucional, las bajas condiciones de accesibilidad, y las fallas de gobernabilidad.

El MME ha coordinado el desarrollo de la capacitación integral con autoridades como la Policía Nacional, ANM, Parques Nacionales Naturales, la Fiscalía General de la Nación, la Autoridad de Licencias Ambientales, Migración Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Defensa Nacional, entre otras. La capacitación se denomina “Aspectos mineros, ambientales y competencias de autoridades en el control a la explotación ilícita de minerales”, y con ella se convoca, en diferentes zonas del país, a las autoridades regionales y locales competentes—alcaldes municipales, Policía Nacional, Fuerzas Militares de Colombia, Fiscalía General de la Nación, CTI, corporaciones autónomas regionales y demás entidades— para el control a la explotación ilícita de minerales, en busca del fortalecimiento de las capacidades para desarrollar acciones de prevención y control a este flagelo.

Esta problemática trasciende el ámbito nacional, por lo que Colombia y el resto de los países de la Comunidad Andina aprobaron la política andina de la lucha contra la minería ilegal, mediante la Decisión 774 de 2012. En desarrollo de dicha política, Colombia también suscribió acuerdos binacionales con Perú<sup>833</sup>, Ecuador<sup>834</sup> y Venezuela.

Ante este escenario, el Gobierno nacional desarrolló una serie de medidas tendientes a otorgar herramientas a las entidades encargadas de controlar el fenómeno. En un primer momento, en el artículo 106 del PND 2010-2014 (Ley 1450 de 2011)<sup>835</sup>, se establece la prohibición de uso de equipos mecánicos por fuera de títulos mineros. En desarrollo y complemento a esa norma se expedieron decretos que establecen herramientas

<sup>832</sup> Avance entre periodo 2013-2017, para el cual se priorizaron 14 regiones con meta de cobertura de 240 municipios.

<sup>833</sup> Memorando de entendimiento para fortalecer la lucha binacional en contra de la minería ilegal, 11 de febrero de 2014.

<sup>834</sup> Memorando de entendimiento mediante el cual se establece un mecanismo binacional para la lucha contra la minería ilegal en la zona de frontera, 5 de diciembre de 2014.

<sup>835</sup> Prorrogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015.

para la destrucción de maquinaria pesada y para el control a la importación y transporte de maquinaria utilizadas en minería<sup>836</sup>.

Además, se creó en 2015 la Unidad Nacional contra la Minería Ilegal y Antiterrorismo de la Policía (UNIMIL) y la Brigada contra la Minería Ilegal del Ejército (BRCMI), cuyos resultados operacionales han tenido impacto en las estructuras criminales dedicadas a esa actividad ilícita. Dicho fortalecimiento ha permitido que entre 2012 y febrero de 2018 se hayan intervenido 9.932 minas ilegales, capturado a 12.417 personas relacionadas con esta actividad<sup>837</sup> e incautado 2.317 retroexcavadoras y buldóceres. Actualmente, desde el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CREI) sobre extracción ilícita de minerales, se encuentra en fase de planeación un modelo de intervención contra esta actividad, en el cual se debe articular la investigación criminal con inteligencia para conducir a operativos que generen un mayor impacto contra las estructuras criminales implicadas y consoliden un avance significativo en la lucha contra esta actividad ilícita.

Así mismo, en un esfuerzo de coordinación interinstitucional, el MME firmó convenios con la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía Nacional, con la finalidad de generar insumos contundentes sobre la evidencia de la actividad de la explotación y el posible daño que provoca, para así tomar decisiones a tiempo, ya sea en control o en prevención.

Finalmente, se destaca un esfuerzo interinstitucional en la propuesta del proyecto de Ley 169 de 2016<sup>838</sup>, el cual busca proveer herramientas legales para perseguir la explotación ilícita de minerales en todos los eslabones de la cadena delictiva: explotación, beneficio, transporte y comercialización, mediante medidas penales, sancionatorias ambientales, normas de tránsito y modificaciones al Código de Minas. Dicha iniciativa se trabajó conjuntamente entre Ministerio de Defensa, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Ministerio de Justicia, bajo la coordinación de Presidencia de la República, teniendo los siguientes objetivos: 1) regularización de actividades mineras, 2) suspensión de actividades de exploración y explotación sin título minero, 3) decomiso de minerales, 4) sanciones ambientales, 5) control de insumos, 6) destrucción de maquinaria y 7) penalización de actividades de minería que no cumplan con los requisitos de ley.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Análisis del modelo minero colombiano

A pesar de que durante los últimos años se han adelantado esfuerzos importantes para fortalecer la política pública minera, que han ajustado en parte el modelo a las condiciones actuales, existen aspectos estratégicos de la política que exigen revisión y modificación, para construir un escenario que impulse el desarrollo y la consolidación del sector minero, a través de una minería bien hecha que dé beneficios al inversionista, a las comunidades, a los territorios y al país.

El modelo de desarrollo minero actual presenta deficiencias en las diferentes etapas de la ejecución de un proyecto minero, que no permiten lograr el objetivo que establece el Código de Minas en su artículo 1:

<sup>836</sup> Decreto 2235 de 2012. Se refiere a la ejecución de la medida de destrucción de maquinaria pesada utilizada en la exploración y explotación de minerales sin el correspondiente título minero inscrito en el Registro Minero Nacional; la Policía Nacional es la autoridad competente para ejecutar dicha acción. Decreto 723 del 10 de abril de 2014. Por el cual se establecen medidas para regular, registrar y controlar la importación y movilización de la maquinaria clasificable en las subpartidas y se dictan otras disposiciones.

<sup>837</sup> Captura por minería ilegal: restricción al derecho constitucional de libertad de locomoción, que se materializa con la aprehensión física de una persona cuando es sorprendida en flagrancia o se encuentra comprometida en una u otra forma en la investigación penal o existe sobre ella una orden judicial, por la actividad de explotación ilícita de yacimiento minero y delitos contra el medio ambiente.

<sup>838</sup> El texto del proyecto fue aprobado el 13 junio de 2017. Actualmente se encuentra pendiente ponencia para segundo debate en el Senado.

fomentar la exploración y explotación racional y sostenible de los recursos mineros, generando beneficio social y económico para el país.

El modelo de asignación de áreas establece requisitos que no tienen en cuenta la capacidad del titular para desarrollar proyectos técnica, ambiental, económica y socialmente viables, lo que permite la proliferación copiosa de solicitudes, que exigen su evaluación por parte de la autoridad minera, lo cual provoca un desgaste administrativo, que supera la capacidad operativa de la autoridad.

En la etapa de exploración, los indicadores señalan bajos niveles de inversión por parte de los concesionarios mineros, debida a la baja capacidad técnica y económica de los titulares, la debilidad en el establecimiento tanto de las obligaciones técnicas como de las económicas, y el seguimiento limitado de las mismas, que en conjunto permiten el congelamiento de áreas, que a su vez conlleva a la especulación y limita la participación del Estado. Igualmente, la proliferación de conflictos sociales es evidente, en gran medida ocasionados por la ausencia de procesos de relacionamiento con los territorios y comunidades desde etapas tempranas, y muchas veces por la falta de compromiso del sector en la generación de estrategias que jalonan el desarrollo social y económico de las regiones productoras.

En la etapa de explotación, mecanismos como la suspensión de términos y la ausencia de un régimen sancionatorio efectivo, acompañado por la debilidad en el seguimiento a las obligaciones técnicas y económicas ya mencionado, permiten que áreas de interés minero permanezcan congeladas o que los proyectos mineros prosperen con bajos estándares técnicos, ambientales y sociales. Esta situación, por un lado, impide la entrada de inversionistas con capacidad para desarrollar proyectos de minería bien hecha que podrían ser estratégicos para el país; y, por el otro, facilita la ejecución de proyectos con bajos estándares que aumentan la percepción negativa que tiene el sector.

Para afrontar el reto, es necesario continuar y reforzar las condiciones establecidas en los últimos años, para que el país pueda asegurar la capacidad técnica y económica de los interesados en proyectos mineros y su compromiso para vincularse con el desarrollo de las comunidades y los territorios, mediante un marco normativo perfeccionado coherente con los diferentes tipos de minería, su nivel de capacidad de cumplimiento de requisitos y su nivel de impacto. Conviene que el sector cree mecanismos para liderar un diálogo constructivo que pueda mejorar el relacionamiento con las comunidades y los entes territoriales locales, como puede ser el caso de la institucionalización de mesas de diálogo multiactor en las regiones productoras, donde se brinde mayor conocimiento acerca del funcionamiento del sector, las oportunidades de desarrollo que éste puede aportar a los territorios y donde se busquen soluciones a los impactos sociales y ambientales potenciales. Además, se requiere identificar opciones para que los territorios en donde se desarrollan las actividades mineras accedan a mejores beneficios y compensaciones económicas.

Finalmente, se aconseja continuar fortaleciendo la regulación y la capacidad administrativa institucional, para ejercer un control efectivo sobre los titulares mineros que no muestren interés en adelantar una minería bien hecha. Por ejemplo, al definir causales de caducidad del título para los mineros que, perteneciendo al programa de formalización, no demuestren avances en el cumplimiento de todos los requisitos que exige la normatividad.

## 4.2 Ajuste al Código de Minas

Uno de los principales retos que enfrenta el próximo gobierno consiste en la actualización del Código Minero (Ley 685 de 2001) de forma tal que responda a los nuevos desafíos del sector en materia de seguridad

jurídica y articulación con el desarrollo sostenible<sup>839</sup>. Se sugiere que ese nuevo código incluya, entre otros, los siguientes temas:

- a) En línea con lo dispuesto en las recientes sentencias de la Corte Constitucional<sup>840</sup>, se han de crear mecanismos de concertación con el territorio, desde etapas tempranas, que busquen mantener informadas a las comunidades y a los entes territoriales locales sobre el desarrollo de los proyectos mineros que, a su vez, faciliten la construcción de acuerdos para adelantar en acciones del sector que incidan en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y en el desarrollo de los territorios. Esto ayudaría a corregir el vacío normativo que surgió con la declaración de inexecutable del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, según el cual las autoridades locales no podían prohibir el desarrollo de proyectos mineros en sus territorios.
- b) Un enfoque diferencial según los tipos de minería por tamaño, de manera que los requisitos jurídicos, técnicos, económicos y ambientales tengan en cuenta la proporcionalidad de los impactos, los desafíos y las capacidades propios de la minería de subsistencia, la pequeña, mediana y gran minería.
- c) Un modelo de asignación de áreas, basado en el desarrollo de un conjunto de acciones integrales sobre el territorio, que incluya el conocimiento geológico, ambiental y social de los terrenos de interés minero, donde el otorgamiento de los títulos se haga a concesionarios conocedores de la realidad social, ambiental y minera, y ofrezcan las mejores condiciones para el aprovechamiento de los recursos mineros y generen mejores beneficios a los territorios.
- d) Contraprestaciones económicas que permitan compensaciones en los territorios donde se desarrollan las actividades mineras, mediante un ejercicio de concertación.

### 4.3 Retos en materia de ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional

En materia de ordenamiento, es sustancial que el próximo gobierno continúe promoviendo la correcta inclusión de la minería en las herramientas de ordenamiento territorial. Con esto se garantiza la armonía en los usos del suelo con otras actividades económicas y el cuidado de los ecosistemas estratégicos, al igual que se brinda estabilidad jurídica a los derechos adquiridos por empresas mineras. Para lograrlo, se requiere la continuidad en el apoyo técnico de las entidades del nivel central, no obstante, respetando la autonomía de las autoridades locales en la implementación de estas herramientas y reconociendo que en cuanto al uso minero las decisiones deben ser coordinadas entre ambos niveles de gobierno.

En línea con lo anterior, conviene seguir con el fortalecimiento de la presencia institucional en las regiones, no solo para el control de la actividad, sino también para la promoción de un diálogo más informado con las comunidades que ayude a prevenir o a dar respuesta temprana a potenciales manifestaciones en contra del desarrollo de la actividad minera a partir de discursos sesgados. Esto se puede lograr mediante el establecimiento de mesas permanentes de diálogo en las regiones actualmente productoras y en aquellas que sean identificadas con potencial para el desarrollo de futuros proyectos mineros que se definan como estratégicos.

### 4.4 Retos en materia de explotación ilícita de minerales

En lo que respecta al reto de la explotación ilícita se recomienda:

- a) Tramitar el proyecto de ley que se encuentra en trámite en el Congreso o buscar una figura equivalente, para endurecer las penas contra explotación ilícita de minerales y otorgar funciones a

<sup>839</sup> En 2010 se aprobó la Ley 1382, la cual intentó hacer una actualización en temas de formalización, fiscalización, entre otros; no obstante, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

<sup>840</sup> Sentencias C-395 de 2012, C-123 de 2014, C-389 de 2016, C-273 de 2016. Esta última declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685.

las entidades encargadas para controlar el tránsito de maquinaria, explosivos y demás insumos para la actividad minera.

- b) Tomar medidas especiales para contrarrestar el suministro de insumos a través de zonas de frontera con apoyo de la DIAN y la Policía Nacional, al igual que fortalecer mecanismos transnacionales con países vecinos.
- c) Desarrollar e implementar el instrumento de huella digital de minerales, el cual permitirá caracterizar los minerales según su origen y garantizar la trazabilidad al momento de su comercialización y transporte.
- d) Promover el uso de herramientas tecnológicas para cruzar la información en línea sobre legalidad o no de explotaciones mineras de acuerdo con el Catastro Minero y figuras de protección ambiental.
- e) Diseñar e implementar una instancia interinstitucional para el control a la extracción ilegal que tenga funciones de un comité asesor de política pública y organice mesas de diálogo y discusión con alcaldes y gobernadores; complementado con la formalización de un grupo de trabajo dentro del Ministerio de Minas y Energía para coordinar acciones con entidades de la rama ejecutiva para el control de la explotación ilícita de minerales.
- f) Formular una política sectorial para la implementación de estrategias de gestión que incluyan pasivos ambientales mineros.

## 5 Referencias

- ACM (Asociación Colombiana de Minería). (2017a). *Informe estadístico minero - Comercio exterior. Valor de exportaciones de minerales*. Bogotá: ACM. Recuperado de <http://acmineria.com.co/mineria-en-cifras>
- ACM. (2017b). *Informe estadístico minero - Pago anual de regalías mineras por mineral*. Bogotá: ACM. Recuperado de <http://acmineria.com.co/mineria-en-cifras>
- ANM (Agencia Nacional de Minería). (2017). *Informe de gestión 2017*. Bogotá: ANM. Recuperado de [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/informe\\_gestion\\_2017\\_iv-rimestre.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/informe_gestion_2017_iv-rimestre.pdf)
- Banco de la República. (2017). *Flujos de inversión directa - Balanza de pagos. Inversión extranjera directa en Colombia, según actividad económica - Anual*. Bogotá: BanRep. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/inversion-directa>
- Contraloría General de la República. *Informe sobre la gestión de conocimiento geocientífico en Colombia 2010-2016 en materia de hidrocarburos y minería*. Recuperado de <http://www.anh.gov.co/la-anh/Control-y-Rendicion/Informes%20de%20Auditoria%20de%20Gestin/INFORME%20AUDITORIA%20%20DESEMPE%C3%91O%20CONOCIMIENTO%20GEOCIENTIFICO%202017.pdf>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2017). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) - Mercado Laboral Históricos - Población ocupada, según ramas de actividad - Serie 2009 a 2017*. Bogotá: DANE. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/mercado-laboral-historicos>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*.
- NRGI (Natural Resource Governance Institute). (2017) *2017 Resource Governance Index*.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016). *Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota*.
- MME (Ministerio de Minas y Energía). (2010). *Memorias al Congreso de la República 2009-2010, Sector Minería*. Bogotá: MME. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23400/03-minas2009-2010.pdf/52d0c538-7af9-4394-b4fb-73768ffa62e1>
- MME. (2015a). *Informe EITI Colombia 2013*. Recuperado de [https://eiti.org/sites/default/files/documents/2013\\_colombia\\_eiti\\_report-es.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/documents/2013_colombia_eiti_report-es.pdf)
- MME. (2015b). *Informe EITI Colombia Vigencias 2014 y 2015*. Recuperado de <http://www.eiticolombia.gov.co/informes/informe-eiti-vigencias-fiscales-2014-y-2015>
- MME, ANM (Agencia Nacional de Minería), UPME (Unidad de Planeación Minero Energética) y Gobernación de Antioquia (2016). *Plan Estratégico Sectorial para la Eliminación del Uso de Mercurio de la Actividad Minera*. Bogotá: MME - ANM - UPME y GobdeAnt. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/0/PES+Eliminaci%C3%B3n+Mercurio+%281%29.pdf/e2774fb2-e2a3-4229-8103-2183e5a71e18>
- MME, UPME (Unidad de Planeación Minero-Energética) y Universidad de Córdoba (2014). *Estudio de la cadena del mercurio en Colombia con énfasis en la actividad minera de oro*.



MME, Dirección de Formalización Minera. (2017). Resoluciones No. 180241 de 2012 del Ministerio de Minas y Energía. *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 48.353, Bogotá D.C., Colombia, 24 de febrero de 2012.

MME, Dirección de Formalización Minera. (2017). Resoluciones No. 0045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería. *Diario Oficial de la República de Colombia* N° 48.483, Bogotá D.C., Colombia, 20 de junio de 2012.

UPME (Unidad de Planeación Minero-Energética). (2013). *Boletín Estadístico de Minas y Energía 2000-2013*. Bogotá: UPME. Recuperado de <http://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin %20Estadistico %202000-2013.pdf>.

UPME. (2015). *Caja de herramientas para incorporar la dimensión minero-energética en la planeación y el ordenamiento territorial*. Bogotá: UPME. Recuperado de <http://www1.upme.gov.co/simco/CifrasSectoriales/Paginas/Publicaciones.aspx#k=#s=16>.

UPME. (2016). *Boletín Estadístico de Minas y Energía 2012-2016*. Bogotá: UPME. Recuperado de [http://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin\\_Estadistico\\_2012\\_2016.pdf](http://www1.upme.gov.co/PromocionSector/SeccionesInteres/Documents/Boletines/Boletin_Estadistico_2012_2016.pdf).

## PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR PRIVADO

### Capítulo 34

## Turismo: jalonador de empleo y desarrollo regional

### Resumen ejecutivo

En 2009 el número de turistas que llegaban al país por cada 100.000 habitantes situaba a Colombia muy por debajo de sus pares en América Latina. El sector presentaba múltiples problemáticas que impedían su crecimiento: ausencia de coordinación entre las entidades del orden nacional, baja calidad de los servicios turísticos, precaria calificación del recurso humano calificado, deficiencias de la infraestructura de soporte y altos índices de violencia en el país.

Desde 2010, el Gobierno nacional adelantó acciones efectivas para dinamizar el sector. Estas, acompañadas de la firma del Acuerdo Final para la paz, permitieron que el turismo receptivo se triplicara entre 2010 y 2017, hasta llegar a 6,5 millones de visitantes extranjeros en 2017. Los avances en esta materia son el resultado de una apuesta de mediano y largo plazo del Gobierno nacional de lograr un turismo de alto impacto económico, pero a la vez sostenible, responsable y de calidad. Las acciones gubernamentales se enfocaron en mejorar los factores determinantes del sector, que incluían: fortalecer la institucionalidad e información del sector, impulsar la competitividad de la oferta turística en cuanto a destinos y prestadores de servicios turísticos, y mejorar la infraestructura de soporte a la actividad turística.

En el futuro, el potencial de crecimiento del turismo es aún mayor. Para materializarlo, se sugiere a la próxima administración del Gobierno nacional: fortalecer el sistema de gobernanza e información del sector turismo a partir del andamiaje institucional existente; seguir avanzando en mejorar la competitividad del sector por medio de los programas implementados; y seguir impulsando la infraestructura turística y de soporte. Se recomienda que estas acciones se reflejen en el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, que deberá estar en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

**Palabras clave:** turismo, competitividad turística, visitantes extranjeros, infraestructura turística.

## 1 Introducción

El sector turismo es un importante motor de crecimiento para la economía del país y una clara alternativa de desarrollo para las zonas que en el pasado fueron afectadas por el conflicto armado. En los últimos años ha habido grandes avances en la materia, gracias a las políticas del Gobierno nacional para consolidar el turismo como motor de desarrollo regional, y al importante impulso dado al sector con ocasión del Acuerdo de paz logrado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Los programas de política pública se centraron en la definición de lineamientos estratégicos clave para el fortalecimiento y mejora de la institucionalidad, el impulso a la competitividad de la oferta turística en cuanto a destinos y prestadores de servicios turísticos, y la construcción de la infraestructura turística y de soporte, entre otros.

Estos avances tienen impactos más allá del sector. El turismo tiene efectos en la productividad de la economía: el turista no solo contribuye al sector hotelero, también aporta a los sectores de transporte, comercio, restaurantes, servicios, entre otros. Adicionalmente, dinamiza las economías locales y propicia la inversión en infraestructura y capital humano, lo que, en últimas, repercute en más y mejor empleo. De ahí que fortalecerlo sea clave para lograr aumentos en la productividad nacional.

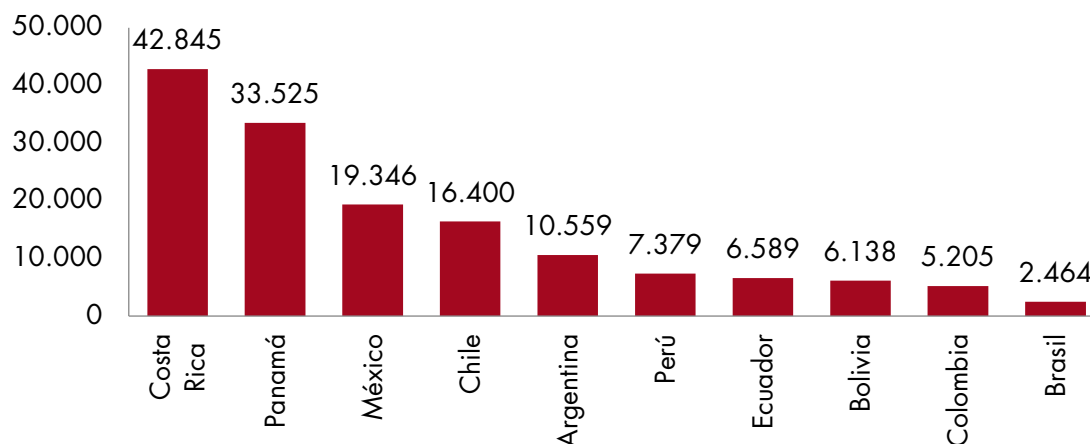
Este documento explica los logros y retos del turismo en los últimos años. Está dividido en cuatro secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se presentan los principales retos del sector en 2009. Posteriormente, se presentan los principales avances en el tema entre 2010 y 2018. Finalmente, se describen los grandes retos para avanzar en la consolidación del sector turismo y ubicar a Colombia como destino turístico de referencia internacional.

## 2 Diagnóstico

En 2009, el número de turistas internacionales que llegaban al país por cada 100.000 habitantes situaba a Colombia muy por debajo de los países de América Latina considerados líderes en turismo, como Costa Rica, México y Perú (Figura 1). Durante el mismo año, el sector *comercio, restaurante y hoteles* presentaba una inversión extranjera directa (IED) de casi 600 millones de dólares, muy cerca de los 711 millones de dólares de IED en servicios financieros y empresariales, y más del doble de la inversión extranjera en construcción. Por su parte, el número de establecimientos de alojamiento y hospedaje se ubicaba en casi 6 mil prestadores, y la infraestructura hotelera estaba en expansión: entre 2007 y 2010, el área licenciada para hoteles creció a una tasa promedio anual de 35,8 %, mientras el resto del área de construcción creció en promedio el 5,9 % anual.

Si bien había avances importantes, el sector todavía adolecía de un bajo desempeño. Esto era consecuencia de cuellos de botella en materia institucional, así como en competitividad e infraestructura. En lo institucional, era evidente la ausencia de coordinación entre las entidades del orden nacional en torno a las políticas del sector, así como la baja capacidad para la aplicación de políticas nacionales en las regiones. Ello se sumaba a un bajo monto en recursos asignados al sector y baja ejecución, lo que no permitía generar un impacto significativo en la actividad turística; también se encontraban deficiencias en la información para la adecuada toma de decisiones de política pública (DNP, 2011).

Figura 2. Turismo receptor<sup>841</sup>: número de turistas por 100.000 habitantes, 2009



Nota: La cifra refleja el turismo receptor, que incluye la cifra de viajeros extranjeros y ciudadanos no residentes que arriban en modo aéreo.

Fuente: Elaboración del DNP con datos de Banco Mundial y la Organización Mundial de Turismo (OMT).

Respecto a la competitividad del sector, se presentaba una baja calidad de los servicios turísticos que impedía cumplir los estándares internacionales, una precaria calificación del personal y una baja competitividad de los propios destinos turísticos. Igualmente, existían deficiencias de la planta turística y de la infraestructura de soporte, las cuales limitaban el desarrollo y conectividad de los destinos turísticos. Todo esto se encontraba aunado con los altos índices de violencia y la presencia violenta de grupos armados al margen de la ley, que afectaban la confianza en el país y su posicionamiento como destino turístico para viajeros internacionales (DNP, 2011).

### 3 Lo construido entre 2010 y 2018

Desde 2010, el sector de turismo en Colombia experimentó un crecimiento exponencial, que sobrepasó de forma notable el crecimiento del sector en el mundo. En tan solo siete años, el número de visitantes extranjeros<sup>842</sup> en el país prácticamente se triplicó (Figura 2). De acuerdo con cifras de la Organización Mundial de Turismo (OMT), en 2017 Colombia recibió cerca de 8.200 turistas por cada 100.000 habitantes. Dichos incrementos contrastan con el aumento del turismo receptor a escala mundial, que se multiplicó por tan solo 1,4. Durante el mismo periodo, los visitantes a las áreas protegidas con vocación

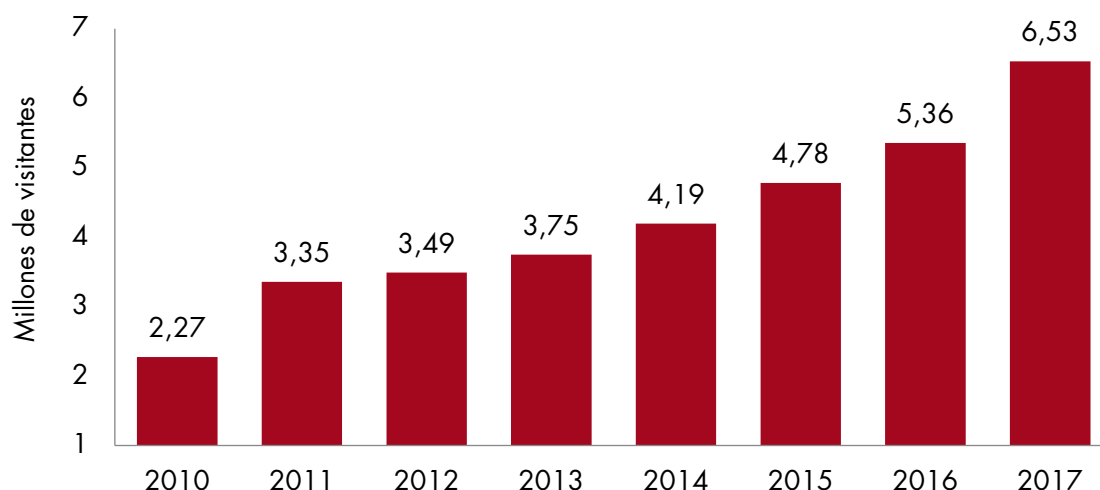
<sup>841</sup> De acuerdo con la Organización Mundial de Turismo, incluye la cifra de viajeros extranjeros y ciudadanos no residentes que arriban en modo aéreo.

<sup>842</sup> El actual indicador de visitantes extranjeros incluye: la cifra de viajeros extranjeros y ciudadanos no residentes que arriban en modo aéreo; la cifra de visitantes al país por crucero, los cuales en su mayoría no pernoctan en el territorio; y la estimación de visitantes por fronteras terrestres, que se realiza a partir de cifras históricas y el crecimiento de los visitantes extranjeros por modo aéreo.

ecoturística se multiplicaron por 2,4, tras pasar de 681.000 visitantes en 2010, a más de 1,65 millones en 2017.

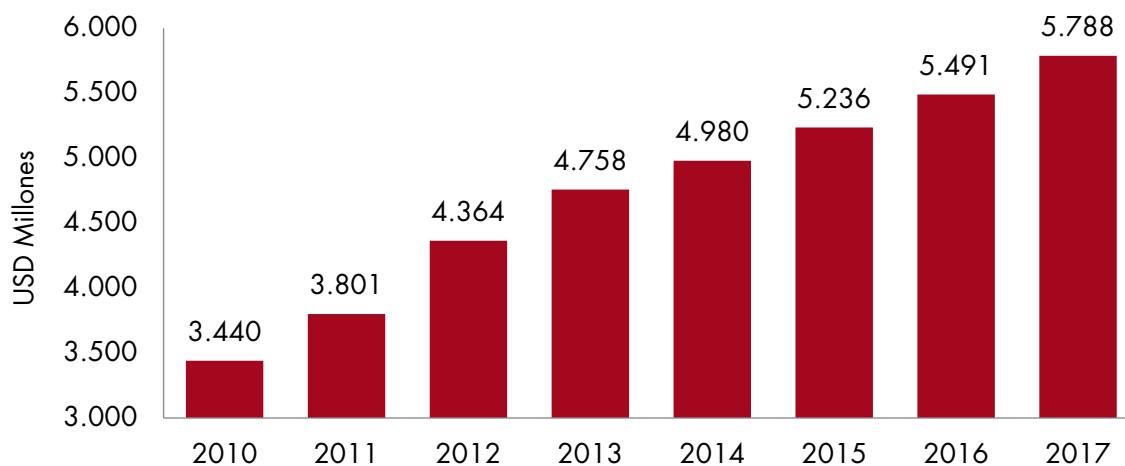
A su vez, el ingreso de divisas por la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos se multiplicó por 1,7, frente al 1,3 del ingreso mundial (figura 3). Entre 2010 y 2017, el ingreso anual de divisas asociado con este sector fue equivalente en promedio a casi el 77 % de las exportaciones petroleras del país, y llegaron incluso a ser superiores en 2015 y 2016.

Figura 2. Número de visitantes extranjeros, 2010 - 2017.



Fuente: Elaboración del DNP con datos de SINERGIA.

Figura 3. Ingreso de divisas por la cuenta de viajes y transporte de pasajeros, 2010-2017.

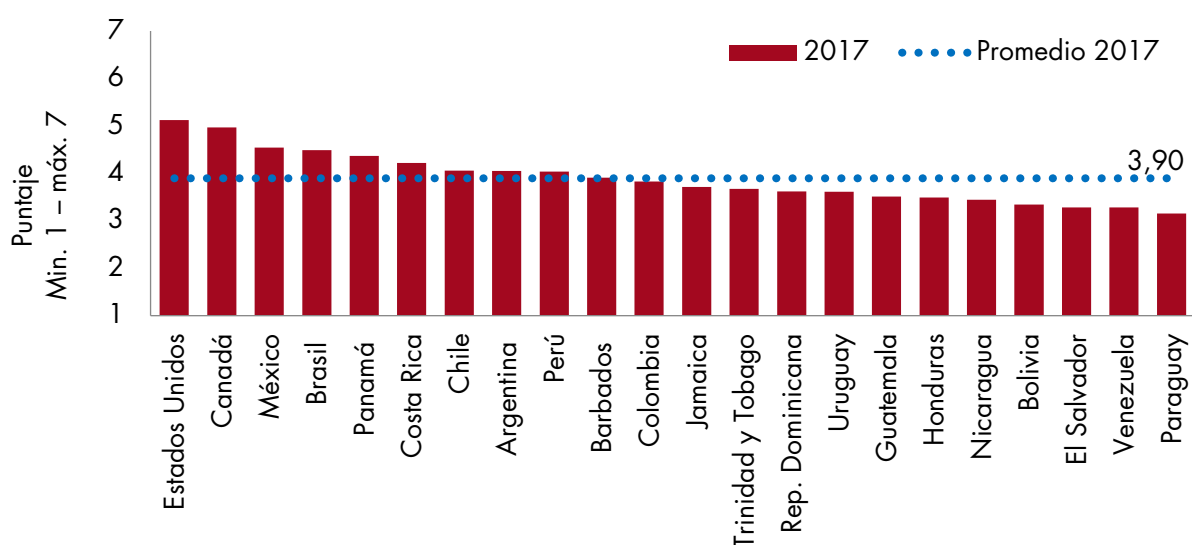


Fuente: Elaboración del DNP con datos del Banco de la República para el año 2010 y SINERGIA desde 2011.

En 2017, Colombia se ubicó en el puesto 62 del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo<sup>843</sup> entre 136 países; es decir, mejoró su posición global en seis puestos respecto a 2015<sup>844</sup>. El puntaje alcanzado por el país en 2017 le permitió ubicarse en el décimo primer puesto entre los países del continente, muy cerca al promedio del continente (figura 4).

Los excelentes resultados del sector se deben a dos factores: la firma del Acuerdo de paz con las FARC, que ubicó a Colombia en el radar de los viajeros internacionales y mejoró la confianza de los residentes extranjeros para visitar e invertir en Colombia; y las acciones concretas del Gobierno nacional, enfocadas en el desarrollo turístico regional. Sobre esto último, entre 2010 y 2018 se definieron un conjunto de estrategias que atendían los principales cuellos de botella del sector. Estos atendían los retos en materia de institucionalidad, competitividad e infraestructura. En los siguientes puntos se describen los principales hitos que contribuyeron a la materialización de los objetivos planteados en los planes del periodo 2010-2018.

Figura 4. Índice de competitividad de viajes y turismo. Países del continente, 2017.



Fuente: Elaboración del DNP con datos del World Economic Forum (WEF) (2017).

### 3.1 Fortalecimiento de la institucionalidad e información del sector

La Ley 1450 de 2011<sup>845</sup> modificó la naturaleza jurídica del Fondo de Promoción Turística, hasta entonces encargado del impulso a la competitividad, el mercadeo y la promoción turística. Esto implicó la creación del Fondo Nacional de Turismo (Fontur) y la conformación de un patrimonio autónomo, cuya ejecución de recursos pasó a regirse por el derecho privado, lo que permitió procesos más expeditos.

Adicionalmente, la Ley 1558 de 2012 modificó la Ley General del Turismo (Ley 300 de 1996); su aporte más relevante fue el de atribuir al Fontur la administración de los recursos destinados al turismo<sup>846</sup>. La ley

<sup>843</sup> El Índice de Competitividad de Viajes y Turismo se compone de cuatro subíndices: 1. ambiente propicio; 2. políticas y condiciones propicias; 3. infraestructura; y 4. recursos naturales y culturales. Cada subíndice agrupa pilares asociados con el entorno apto para la actividad turística; por ello, en su mayoría, los pilares hacen parte de temas transversales a toda la economía.

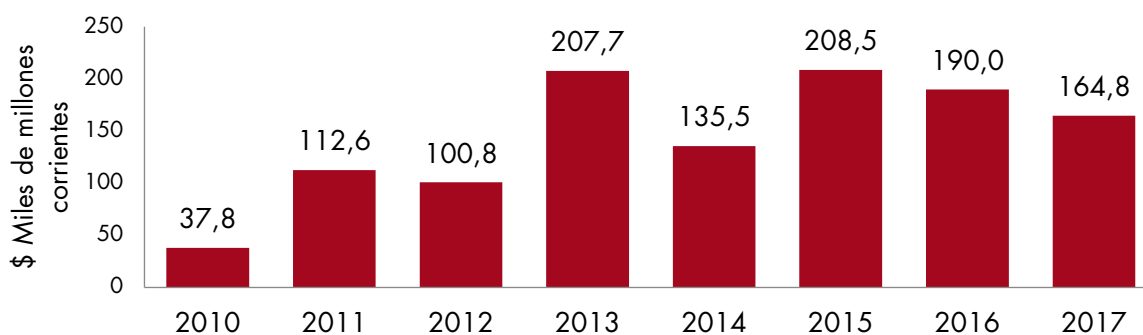
<sup>844</sup> Debido a un importante cambio metodológico del Índice en 2015, no es posible comparar los resultados obtenidos por Colombia antes y después de este año.

<sup>845</sup> Ley 1450 de 2011, "Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014".

<sup>846</sup> Actualmente, Fontur administra los recursos provenientes del aporte parafiscal, los recursos del presupuesto general de la nación y del impuesto al turismo, y administra todos los bienes propiedad de la antigua Corporación Nacional de Turismo.

también autorizó la cofinanciación de proyectos por parte del Fontur con entidades territoriales de hasta el 80 % para el caso de los municipios de categorías 4, 5 y 6; y definió que el 30 % del total de recursos anuales debía destinarse a proyectos de las entidades territoriales que estuvieran en el Banco de Proyectos Turísticos. Todo esto permitió incrementar de manera importante la inversión realizada por medio del Fontur: se pasó de un presupuesto aprobado de 37.000 millones de pesos en 2010 a 165.000 millones en 2017, más de cuatro veces la cifra inicial (figura 5).

Figura 5. Fontur: proyectos con presupuesto aprobado, 2010-2017. Miles de millones de pesos corrientes.



Nota: 2010 a 2012, correspondiente a información del Fondo de Promoción Turística.

Fuente: Elaboración del DNP con datos del Fontur (2015, 2017, 2018).

La Ley 1558 de 2012 también reinstauró la figura del Consejo Superior de Turismo<sup>847</sup> como un espacio de concertación y coordinación de las diferentes entidades. Así mismo, se creó el Consejo Consultivo de la Industria Turística<sup>848</sup>, como un órgano asesor del Gobierno nacional del cual hacen parte empresarios y académicos del sector, y el Consejo Nacional de Seguridad Turística, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional.

Otro avance en materia de articulación se dio en el 2017, cuando se instaló la Mesa Turismo en el Ordenamiento Territorial<sup>849</sup> como parte de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). Esta elaboró el primer documento técnico<sup>850</sup> en el que se identificaron las problemáticas y los actores para la planificación turística con enfoque territorial. Entre ellas se encuentran: la articulación en doble vía entre el Plan Sectorial de Turismo vigente<sup>851</sup> y la Política General de Ordenamiento Territorial, además de la armonización de la

<sup>847</sup> De acuerdo con el artículo 7 de Ley 1558 de 2012, los miembros del Consejo Superior de Turismo son: el ministro de Comercio, Industria y Turismo; el ministro del Interior; el ministro de Relaciones Exteriores; el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el ministro de Transporte; el ministro de Cultura; el viceministro de Turismo; el director de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil; el director de la Unidad Especial de Migración Colombia; el director de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales; el director general de la Policía Nacional; el director general del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); y el ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.

<sup>848</sup> Según el artículo 8 de la Ley 1558 de 2012, los miembros del Consejo Consultivo de la Industria Turística son: el ministro de Comercio, Industria y Turismo; el viceministro de Turismo; el presidente de Proexport, quien podrá delegar en el vicepresidente de Turismo; el director del Fondo Nacional de Turismo; los presidentes de los gremios nacionales del sector, uno por cada tipo de prestador turístico, el de mayor número de afiliados; y un representante de las facultades de administración turística o similares, de las instituciones de educación superior, que será elegido dentro de sus miembros por el comité nacional de capacitación y formación turística.

<sup>849</sup> Las instituciones integrantes de la Mesa son el Viceministerio de Turismo, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), el Ministerio de Transporte, Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el DNP.

<sup>850</sup> Mesa Turismo en el Ordenamiento Territorial Comité Especial Interinstitucional Comisión de Ordenamiento Territorial. (2017).

<sup>851</sup> La Ley 300 de 1996, Ley General del Turismo, instauró el Plan Sectorial de Turismo como el marco bajo el cual serán desarrolladas las actividades turísticas en el país. Dicha Ley establece que la elaboración del Plan es responsabilidad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el DNP y las entidades territoriales, y que formará parte del PND, previa aprobación del CONPES. El Plan Sectorial de Turismo vigente se denomina "Turismo factor de prosperidad para Colombia" (MinCIT, 2016).



actividad turística, acorde con los instrumentos de ordenamiento territorial en materia de clasificación de uso del suelo.

Con el objetivo de fomentar la actividad cinematográfica de Colombia y promover así el uso del territorio nacional para la filmación de audiovisuales, se expidió la Ley 1556 de 2012. La Ley creó el Fondo Fílmico Colombia, que, con recursos del MinCIT, ha financiado más de 29 proyectos cinematográficos, por un valor superior a los \$ 33.170 millones, y ha invertido más de \$ 3.280 millones en la promoción de Colombia como escenario para el rodaje de películas. Desde la creación del Fondo hasta diciembre de 2017, el rodaje de películas generó inversiones en el país cercanas a los \$ 130.000 millones. Lo anterior, indirectamente permitió incentivar la actividad turística, no solo de quienes vienen a filmar, sino, también, de extranjeros que, por medio del cine, entienden la transformación del país.

Por otro lado, en diciembre de 2017 el MinCIT expidió el Decreto 2158, con el objetivo de impulsar el turismo de interés social. Con la expedición de este Decreto se elevaron a norma programas que venían siendo adelantados por el MinCIT en el marco de la Política de Turismo Social, como Turismo Accesible y Tarjeta Joven, y el programa de Turismo Responsable, cuyo enfoque es la prevención de la *explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes* (ESCNNA).

El programa Tarjeta Joven empezó a implementarse desde 2011, y su propósito es incentivar el turismo de la población entre 14 y 28 años, por medio de descuentos y beneficios que ofrecen los empresarios vinculados con este. Por su parte, en el marco del programa de Turismo Accesible, el MinCIT viene realizando capacitaciones dirigidas a los prestadores de servicios para la adecuación de infraestructura y de servicios dirigidos especialmente a la población que se encuentren en la categoría de adulto mayor, pensionado o persona con discapacidad. En la Tabla 1 se resumen los aportes de la principal normatividad expedida para el fortalecimiento del sector turismo.

Por último, en cuanto a la generación de datos y manejo de la información en el sector, como parte de la estrategia para fomentar su desarrollo, el MinCIT desarrolló el Centro de Información Turística de Colombia (CITUR). De igual forma, se homologaron las estadísticas e información nacional de turismo por primera vez en la historia del país, cuyas metodologías, sistemas y mediciones han permitido el desarrollo de los Sistemas de Información Turística Regional (SITUR)<sup>852</sup>. Estas plataformas dieron pie a la consolidación de información del sector turismo y el acceso al público a la información estadística del sector, tanto nacional como regional, lo cual ha mejorado la articulación público-privada<sup>853</sup>.

<sup>852</sup> Las plataformas actualmente en funcionamiento son: CITUR, <http://www.citur.gov.co>; SITUR Antioquia, <http://www.situr.gov.co>; SITUR Bolívar, <http://siturbolivar.com>; SITUR Boyacá, <http://www.situr.boyaca.gov.co>; SITUR Magdalena, <http://www.siturmagdalena.com/>; SITUR Meta, <http://www.siturmaeta.gov.co/>; SITUR Norte de Santander, <http://www.siturnortedesantander.com/>; SITUR Paisaje Cultural Cafetero (Caldas, Quindío y Risaralda), <http://www.siturpcc.com/>; SITUR Santander, <http://www.sitursantander.co/>; SITUR Valle del Cauca, <http://www.siturvalle.com/>. En proceso de creación se encuentran los portales de Cauca, Atlántico y Cesar.

<sup>853</sup> Los sistemas integran prácticas de social media, e-commerce, minería de datos, minería de texto, integración de apps, y las plataformas digitales funcionan bajo el estándar internacional SDMX (Statistical Data and Metadata Exchange), el cual permite compartir información de metadatos, acorde con los lineamientos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), para información estadística oficial.

Tabla 53. Principal normatividad expedida

Norma	Aporte
Ley 1450 de 2011	Modificó la naturaleza jurídica del Fondo de Promoción Turística con la creación del Fontur.
Ley 1558 de 2012	Modificó la Ley 300 de 1996 (Ley General de Turismo). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atribuyó al Fontur la administración de los recursos destinados al turismo.</li> <li>• Reinstauró la figura del Consejo Superior de Turismo.</li> <li>• Creó el Consejo Consultivo de la Industria Turística y el Consejo Nacional de Seguridad Turística.</li> </ul>
Ley 1556 de 2012	Creó el Fondo Fílmico Colombia para la promoción del patrimonio cultural y la imagen del país con la filmación de audiovisuales.
Decreto 2158 de 2017	Impulsa el turismo de interés social mediante programas especialmente dirigidos a la población de escasos recursos y en condición de discapacidad.

Fuente: Elaboración DNP.

## 3.2 Competitividad del sector

### 3.2.1 Calidad de los servicios turísticos ofrecidos

Desde 2010, las *unidades técnicas sectoriales de normalización* coordinadas por el MinCIT elaboraron 13 nuevas normas técnicas sectoriales (NTS) y actualizaron 11, para un total de 57 NTS. Esto permitió establecer estándares que orientan a los prestadores de servicios y destinos turísticos. Actualmente, Colombia cuenta con catorce destinos y cuatro playas certificadas como destinos turísticos sostenibles, según la NTS-TS-001<sup>854</sup>. Adicionalmente, la cifra de prestadores de servicios turísticos certificados pasó de 579 en 2011 a 1.110 en 2018, un crecimiento del 91,7 %.

En materia de calidad, el país inició el proceso de certificación internacional en Bandera Azul, galardón de prestigio global que se entrega anualmente a las playas que cumplen con los requisitos establecidos en el sistema de certificación de la calidad ambiental desarrollado por la Fundación Europea de Educación Ambiental (FEE)<sup>855</sup>. El país cuenta con doce playas piloto que aspiran a obtener dicho galardón en un futuro próximo.

Por su parte, respecto a la formalización de los prestadores de servicios turísticos, según cifras del Registro Nacional de Turismo (RNT), las inscripciones de prestadores de servicios turísticos pasaron de 15.883 en 2010 a 27.206 en 2017, lo que representó un crecimiento del 70 %. Este incremento obedeció en parte a la estrategia de formalización turística, que comprendió acciones como el fortalecimiento operativo del RNT, más de 130 brigadas regionales por la legalidad turística, jornadas y asesoría técnica directa, y campañas de sensibilización. De igual manera, con el fin de acercar la oferta institucional para el fortalecimiento del sector empresarial y la creación de nuevos y mejores emprendimientos, el MinCIT creó en 2016 la estrategia de oficinas móviles de turismo, con la que buses con atención personalizada recorrieron 25 departamentos; así, llegaron a 285 municipios y casi 12.000 usuarios.

<sup>854</sup> Norma Técnica Sectorial Colombiana NTS-TS-001 denominada Destino turístico - área turística, requisito de sostenibilidad (Icontec, 2014).

<sup>855</sup> La Bandera Azul es concedida por un jurado internacional, presidido por la FEE; cuenta con la participación, entre otros, de las agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para el medio ambiente y el turismo.

Adicionalmente, se impulsaron iniciativas para mejorar los estándares de los recursos humanos vinculado con el turismo. Se adelantaron programas como Colegios Amigos del Turismo (CAT), formadores nativos, inglés para el turismo y capacitaciones especializadas para toda la cadena de valor del sector. Así mismo, se crearon las becas a la excelencia académica para los alumnos de los CAT; se logró beneficiar a 215 estudiantes egresados de instituciones educativas vinculadas con dicho programa para adelantar estudios superiores en carreras relacionadas.

### 3.2.2 Impulso a la competitividad de los destinos turísticos

Durante el periodo 2010-2018 se emprendieron diversas iniciativas para fomentar la competitividad de los destinos turísticos del país y potenciar la oferta del sector. Estos esfuerzos se focalizaron en el impulso a destinos de alto valor, la estrategia de “Corredores turísticos” y el programa de “Turismo y Paz”.

Como parte de la estrategia destinos de alto valor, se desarrollaron acciones encaminadas al fortalecimiento de cuatro tipos de turismo: de naturaleza y aventura, de salud y bienestar, cultural y de negocios.

En 2012 se formuló la Política de Turismo de Naturaleza, cuyo propósito era ampliar la oferta de productos turísticos innovadores basados en el desarrollo sostenible (MinCIT, 2012). Así pues, se desarrollaron proyectos para diseñar e implementar las rutas de aviturismo. Los esfuerzos se enfocaron en la capacitación de guías de turismo especializados en avistamiento de aves, la homologación de la *guianza* turística para profesiones como biólogos y ornitólogos, y el diseño de la *Guía de buenas prácticas para el avistamiento de aves* (MinCIT, PTP y Fontur, 2017). Igualmente, se articularon esfuerzos para la participación de Colombia en el Global Big Day, el campeonato mundial más importante de avistamiento de aves. Colombia ganó el primer lugar en 2017 y 2018.

En el mismo sentido, bajo el liderazgo de Parques Nacionales Naturales (PNN) de Colombia y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en 2013 se creó un marco normativo y lineamientos técnicos para la prestación de servicios ecoturísticos por parte de comunidades locales y actores privados, con un enfoque de calidad en el servicio, y conservación de la biodiversidad y valores culturales de las áreas protegidas<sup>856</sup>. Para el 2018, de las 29 áreas del Sistema de Parques Nacionales con vocación ecoturística, 23 se encuentran abiertas al público y en operación por parte de comunidades en la modalidad de turismo comunitario, concesionadas con privados o bajo la administración directa de PNN.

Adicionalmente, y con miras a promover las sinergias entre sector público y privado, y mejorar la prestación de servicios ecoturísticos, el DNP y los PNN estructuraron un esquema de alianzas público-privadas (APP). Estas beneficiarán próximamente al Parque Nacional Tayrona, Vía Parque Salamanca y Los Nevados.

En materia de turismo de salud y bienestar, en 2016 se reformuló el plan de negocios para el sector de *turismo de salud* y se elaboró el plan de negocios para el sector de *turismo de bienestar*. Por otro lado, se promovió el desarrollo de infraestructura para este tipo de turismo, por medio de la declaratoria de diez zonas francas dedicadas al sector salud, en seis departamentos del país<sup>857</sup>. Estos proyectos generaron alrededor de 921 millones de pesos en inversión y un total de 1.800 empleos directos, 2.900 empleos indirectos y 2.000 vinculados<sup>858</sup>.

Para promocionar el turismo de negocios y cultural, se implementaron las acciones definidas en el documento CONPES 3640 (DNP, 2010). Así, se apoyó la construcción de los centros de convenciones de Bogotá, Cali,

<sup>856</sup> Se elaboró la Guía para la planificación del ecoturismo en Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN et al, 2013a) y el Plan estratégico para el ecoturismo en las áreas protegidas de la cuenca alta del río Otún (PNN et al., 2013b); y se expidió la Resolución 0531 de 2013.

<sup>857</sup> Bolívar (1), Córdoba (1), Cundinamarca (3), Nariño, Norte de Santander (2) y Santander (2).

<sup>858</sup> MinCIT (21 de mayo de 2018).

Bucaramanga, Barranquilla, Pereira, Armenia y Manizales; y se elaboró el *Plan Estratégico y de Negocios de Turismo Cultural* (MinCIT y Fontur, 2016) que contiene una hoja de ruta para desarrollar dicho segmento en Colombia. Esta incentiva a las industrias culturales a introducir ideas innovadoras en sus propuestas creativas, permite la estructuración de un portafolio de productos que agreguen valor y faculta a las comunidades a ser partícipes de los beneficios generados por dicha actividad.

Para dar continuidad al fortalecimiento de los destinos, el MinCIT creó la estrategia de los “Corredores turísticos”. Se estructuraron 12 corredores turísticos<sup>859</sup>, y el MinCIT estableció 221 acciones enfocadas a fortalecer el empleo y la productividad, entre otras. Los corredores del Paisaje Cultural Cafetero, Sea Flower y Caribe<sup>860</sup> han sido priorizados como destinos de clase mundial, tanto para la inversión en infraestructura como para la promoción. Ya se han realizado inversiones para el mejoramiento de la infraestructura turística y la promoción de los corredores que se encuentran en las fases más desarrolladas.

Desde 2015 se implementó el Programa de Turismo y Paz, cuyo objetivo es desarrollar territorios para el turismo y promover la construcción de tejido social, por medio de una cultura de paz. Actualmente, este programa llega a 132 municipios con acciones concretas para las comunidades que se encuentran en zonas que fueron afectadas por el conflicto armado.

A mayo de 2018, 39 de los 132 municipios fueron seleccionados como pilotos del programa<sup>861</sup> y contaron con acompañamiento del MinCIT para la formulación de planes de acción a 2023 para el desarrollo de turismo<sup>862</sup>. Adicionalmente, 31 de 132 municipios que se clasificaron como destinos emergentes<sup>863</sup> contaron con el acompañamiento para el fortalecimiento de su competitividad turística y visibilización por medio de la campaña de promoción turística “Seguro te va a encantar”.

Sumado a todo lo anterior, y con miras a dar a conocer los atractivos destinos turísticos del país, entre 2010 y 2018 se realizaron importantes actividades de mercadeo y promoción del turismo en el país. Entre 2010 y abril de 2018 se invirtieron alrededor de \$ 672.000 millones, por medio de ProColombia, incluyendo recursos propios (\$ 475.000 millones) y los asignados por Fontur (\$ 197.000 millones).

La labor de ProColombia permitió que el país pasara de contar con promoción turística internacional de 16 mercados a 63. A su vez, el número de eventos de carácter internacional realizados en Colombia se triplicó, al pasar de 60 eventos en agosto de 2010 a 203 en noviembre de 2017<sup>864</sup>. A raíz de estos eventos, el país recibió más de 240.000 participantes y se calcularon gastos en el país por aproximadamente 325 millones de dólares<sup>865</sup>. Adicionalmente, se renovó la marca país “La respuesta es Colombia”, y se impulsaron las

<sup>859</sup> Los corredores turísticos son: corredor Caribe, corredor del Paisaje Cultural Cafetero, corredor Sea Flower, corredor del golfo de Morrosquillo, corredor del Pacífico, corredor del Sur, corredor Central, corredor Nororiental, corredor Orinoquía, corredor de los Llanos y corredor de la Selva.

<sup>860</sup> Estos han sido clasificados dentro de la fase tres. En la segunda fase están los corredores del golfo de Morrosquillo y Sabana; el Pacífico, el Nororiental, el Central, el del Sur y el de Antioquia-Chocó. En la primera fase se encuentran los corredores de los Llanos, Orinoquía y Selva (MinCIT, 13 de enero de 2017).

<sup>861</sup> Conformación del Comité de Turismo, Paz y Convivencia, mediante Resolución 3159 de 2015, e inclusión de cuatro nuevas regiones, mediante Resolución 2186 de 2017: Cauca, Caquetá, Montes de María y Vichada.

<sup>862</sup> El MinCIT ha realizado acompañamiento a los destinos del programa Turismo, Paz y Convivencia, mediante su oferta institucional relacionada con formalización turística, diseño de producto turístico, calidad turística y normas técnicas sectoriales, Turismo Responsable, Experiencias Turísticas Únicas, Colombia Limpia (MinCIT, 7 de marzo 2018).

<sup>863</sup> Los destinos emergentes corresponden a municipios que, sin haber sufrido directamente el conflicto, hasta ahora son visibilizados como potenciales turísticos.

<sup>864</sup> Entre los eventos internacionales más importantes realizados se destacan los siguientes: el Foro Económico Mundial (2017), la XII Conferencia Anual del Global Development Network (2011), la VI Cumbre de las Américas (2012), la VII Cumbre de la Alianza del Pacífico, y la XXI Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo (2015).

<sup>865</sup> Cálculo realizado por ProColombia, según el gasto promedio diario, duración del evento y número de participantes, de acuerdo con la Asociación Internacional de Congresos y Convenciones (ICCA, por sus siglas en inglés).

campañas “Para todo lo que quieras vivir, la respuesta es Colombia”, “Colombia es realismo mágico”<sup>866</sup> y “Seguro te va a encantar”. Para la promoción internacional se desarrollaron las campañas “Colombia es realismo mágico” y “Sabrosura”.

### 3.3 Infraestructura para la conectividad y soporte a la actividad turística

Gran parte de la inversión hecha en transporte en los últimos años aumentó la conectividad en materia de turismo. Por ejemplo, gracias a la infraestructura aeroportuaria y de vías, el tiempo de movilización se reducirá entre 25 y 45 %, y los costos de operación, entre 15 y 30 % (véase el documento sobre transporte nacional).

Respecto a la infraestructura hotelera, entre 2010 y 2017 se aprobaron más de 3,3 millones de metros cuadrados para construcción del sector hotelero; Bogotá y los departamentos de Bolívar, Antioquia, Magdalena y Atlántico fueron los lugares donde se aprobaron más licencias para construir hoteles. Durante el mismo periodo se presentó un crecimiento de la IED promedio del 18 % en el sector de comercio, restaurantes y hoteles.

Entre 2010 y 2018 se desarrollaron 165 proyectos de infraestructura turística, con una inversión aproximada de 565.000 millones de pesos, provenientes del presupuesto general de la nación y del impuesto al turismo. Entre los proyectos se destacan el malecón de Mitú (Vaupés), la aldea Tambo Wasi (Putumayo), la construcción y dotación de las termas de Nuquí (Chocó), el embarcadero turístico de La Cocha (Nariño), y algunos centros de convenciones.

En 2013 se diseñó el *Plan Nacional de Turismo Náutico*, que definió las acciones para los próximos 15 años, encaminadas al desarrollo de la infraestructura marítima (MinCIT, 2013). Este incluyó 22 marinas, 24 muelles y embarcaderos turísticos, así como la creación de una red nacional de 24 bases náuticas que permitirán consolidar este segmento entre los más importantes del país.

Adicionalmente, entre 2014 y 2018 se implementó la estrategia “Fortalecer destinos de clase mundial”, que se enfocó en el mejoramiento de la competitividad de cuatro destinos: San Andrés y Providencia, el corredor Santa Marta-Ciénaga-Salamanca-Tayrona, Cartagena y el corredor Paisaje Cultural Cafetero<sup>867</sup>. En el primero se realizaron obras por más de \$ 13.476 millones para consolidarlo como destino de turismo náutico. En el segundo, la inversión realizada fue mayor a los \$ 28.000 millones, destinados a la restauración de algunos edificios emblemáticos de Santa Marta y a la construcción de embarcadero. Para el caso de Cartagena, la estrategia invirtió cerca de \$ 3.000 millones en la señalización turística de la ciudad, la restauración de los baños del Castillo San Felipe y los estudios y diseños del embarcadero de Barú.

Por último, para el destino Paisaje Cultural Cafetero, el Gobierno nacional aprobó el documento CONPES 3803 (DNP, 2014). Por medio de este se adelantaron obras de instalación de la señalización turística del Paisaje Cultural Cafetero y la construcción del centro de eventos Expoferias de Manizales. Así mismo, se diseñó el producto para el avistamiento de aves en el Santuario de Fauna y Flora Otún.

<sup>866</sup> Esta campaña resaltaba las experiencias y sensaciones únicas que pueden vivir los turistas nacionales y extranjeros en Colombia. Además de lo que cada destino tenía para ofrecer y encantar a un visitante, se desarrolló como una estrategia articulada entre el MinCIT y ProColombia para entregar, desde un mismo valor de marca, mensajes diferenciados para los mercados nacional e internacional, respectivamente.

<sup>867</sup> El corredor del Paisaje Cultural Cafetero (PCC) comprende municipios del departamento de Caldas, Quindío, Risaralda y Norte del Valle del Cauca.

De igual manera, por medio de la Ley 1819 de 2016<sup>868</sup> (Ley de reforma tributaria) se generaron nuevos incentivos para la construcción y remodelación de hoteles en municipios de hasta 200.000 habitantes, con una tarifa preferencial del impuesto de renta para dichos proyectos. Con ello se espera descentralizar la inversión hotelera para favorecer el desarrollo de destinos turísticos en zonas de posconflicto.

## 4 Construir sobre lo construido (2018-2022)

### 4.1 Fortalecimiento de la institucionalidad e información del sector

Para seguir avanzando en este tema, se recomienda seguir promoviendo la articulación intersectorial para la formulación de políticas y programas, así como para la ejecución, seguimiento y evaluación. Para ello se sugiere utilizar el Consejo Nacional de Turismo como plataforma de coordinación y definición de la visión de largo plazo del sector. Se recomienda implementar esta visión por medio del Consejo Consultivo de la Industria Turística, el Consejo Superior de Seguridad Turística, los comités locales de playas y los convenios de competitividad turística.

Para posicionar a Colombia como destino turístico a escala internacional, es necesario generar condiciones estructurales suficientes que garanticen, entre otros, un turismo sostenible, responsable y de calidad, en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la reciente Convención Marco sobre Turismo Ético de la OMT (UNWTO, 2017). Para ello, se sugiere que tanto el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, como el próximo PND incluyan acciones en dicho sentido. Estas deberían incluir, entre otras: articular acciones interinstitucionales para facilitar la libre circulación y el disfrute de los turistas, así como la protección efectiva de sus derechos durante sus viajes; desarrollar la corresponsabilidad con el sector privado para asegurar los derechos de empleados y profesionales del sector; y fomentar la participación y veeduría de las comunidades locales frente a las decisiones, impactos y beneficios que genere la actividad en sus territorios.

Así mismo, se requiere seguir fortaleciendo el sistema de información para apoyar la toma de decisiones en política pública. Para ello, se debe seguir avanzando en el cumplimiento de estándares definidos por la OMT en materia estadística. Uno de los principales cambios radica en usar como meta del próximo PND el indicador de turismo receptor de la OMT, que incluye únicamente la cifra de viajeros extranjeros y ciudadanos no residentes que arriban en modo aéreo<sup>869</sup>.

Con base en las discusiones que se están realizando en las mesas técnicas de estadísticas de turismo, en el marco del Sistema Estadístico Nacional, se recomienda que el próximo Gobierno elabore una propuesta técnica respecto a las estadísticas oficiales con las que debe contar el sector turismo. Dicha propuesta deberá seguir los estándares y lineamientos de la OMT en materia estadística, indicar los responsables de su elaboración y contar con criterios de priorización que privilegien el levantamiento de información estadística de carácter departamental. Adicionalmente, esta propuesta técnica deberá ser presentada para su aprobación ante el Consejo Asesor Nacional de Estadística (CANE). En el marco de esta propuesta deberá evaluarse el CITUR y los SITUR, y recomendar los ajustes respectivos para que las estadísticas que producen estos sistemas puedan ser certificadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

<sup>868</sup> Ley 1819 de 2016, "Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones".

<sup>869</sup> El actual indicador de visitantes extranjeros incluye la cifra de visitantes al país por crucero, los cuales, en su mayoría, no pernoctan en el territorio, y la estimación de visitantes por fronteras terrestres, que se realiza a partir de cifras históricas y del crecimiento de los visitantes extranjeros por modo aéreo.



## 4.2 Competitividad del sector

Si bien es cierto que con la Ley 1450 de 2011 se facilitó la ejecución de los recursos por medio del patrimonio autónomo del Fontur, se debe avanzar en fortalecer el seguimiento a los proyectos que se ejecutan a través de este, para conocer y visibilizar los resultados e impactos de dichos proyectos. Por lo tanto, se recomienda que el nuevo Gobierno, como cabeza del Comité Directivo<sup>870</sup> del Fontur, solicite a la entidad fiduciaria que administra el patrimonio autónomo adoptar la metodología de cadena de valor<sup>871</sup> para la ejecución de los recursos. Así, será más fácil identificar los objetivos metas, actividades, productos, beneficiarios y avance físico y financiero del proyecto<sup>872</sup>, así como el cumplimiento de las metas definidas en el PND y en los planes sectoriales de turismo.

A escala regional, se debe continuar con la implementación de los planes de trabajo de los doce corredores turísticos definidos por el MinCIT en 2017, y articular los cuatro productos de alto valor definidos en el Plan Sectorial de Turismo 2014-2018 (MinCIT, 2016): turismo de naturaleza, cultural, negocios y bienestar.

En el tema de formación y desarrollo de capital humano especializado del sector, es necesario contar con la inclusión del sector en el Marco Nacional de Cualificaciones, con miras a mejorar la calidad y pertinencia de la oferta de formación con las demandas del sector y sus dinámicas futuras. Adicionalmente, se debe dar prioridad a la capacitación de los guías turísticos: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) podría desarrollar un servicio integral para lograr grados de excelencia internacional.

Respecto a los prestadores de servicios turísticos, se requiere revisar los requisitos del RNT a la luz de las nuevas necesidades del sector. Así mismo, es necesaria la revisión de los trámites y tiempos para el reconocimiento de los prestadores de servicios turísticos, sin que por ello se menoscabe la competitividad y calidad del servicio ofrecido. Para este fin se requiere la realización de un trabajo articulado entre el MinCIT y las cámaras de comercio.

Dado el gran aumento de visitantes extranjeros, se debe trabajar en la implementación de mecanismos que permitan reducir los tiempos del control migratorio para el ingreso de ciudadanos nacionales y/o extranjeros. Entre los mecanismos por evaluar se encuentra el reconocimiento mutuo de los avances digitales entre países socios y la creación de una fila preferencial para turistas de negocios. Igualmente, es necesario revisar la carga impositiva y los trámites exigidos a los viajeros extranjeros para incentivar el gasto que se realiza por parte del turismo de no residentes en el país<sup>873</sup>.

## 4.3 Infraestructura para la conectividad y soporte a la actividad turística

De igual manera, debido a que un entorno apto para la competitividad de la actividad turística obedece a temas transversales de toda la economía, gran parte de las acciones en las que debe trabajar el país para convertirse en referente internacional del turismo trascienden el alcance de una política sectorial. Si bien es cierto que se requiere inversión en infraestructura turística, esta no será suficiente sin invertir en la infraestructura general de país para mejorar la conectividad aérea, marítima o terrestre.

<sup>870</sup> De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 300 de 1996, modificado por la Ley 1101 de 2006, los miembros del Comité Directivo del Fontur son el ministro de Comercio, el presidente de Proexport, cinco representantes de organizaciones gremiales de aportantes, un gobernador designado por la Conferencia Nacional de Gobernadores, dos alcaldes y un representante del sector de ecoturismo.

<sup>871</sup> Para la revisión de esta metodología, favor consultar DNP (2017).

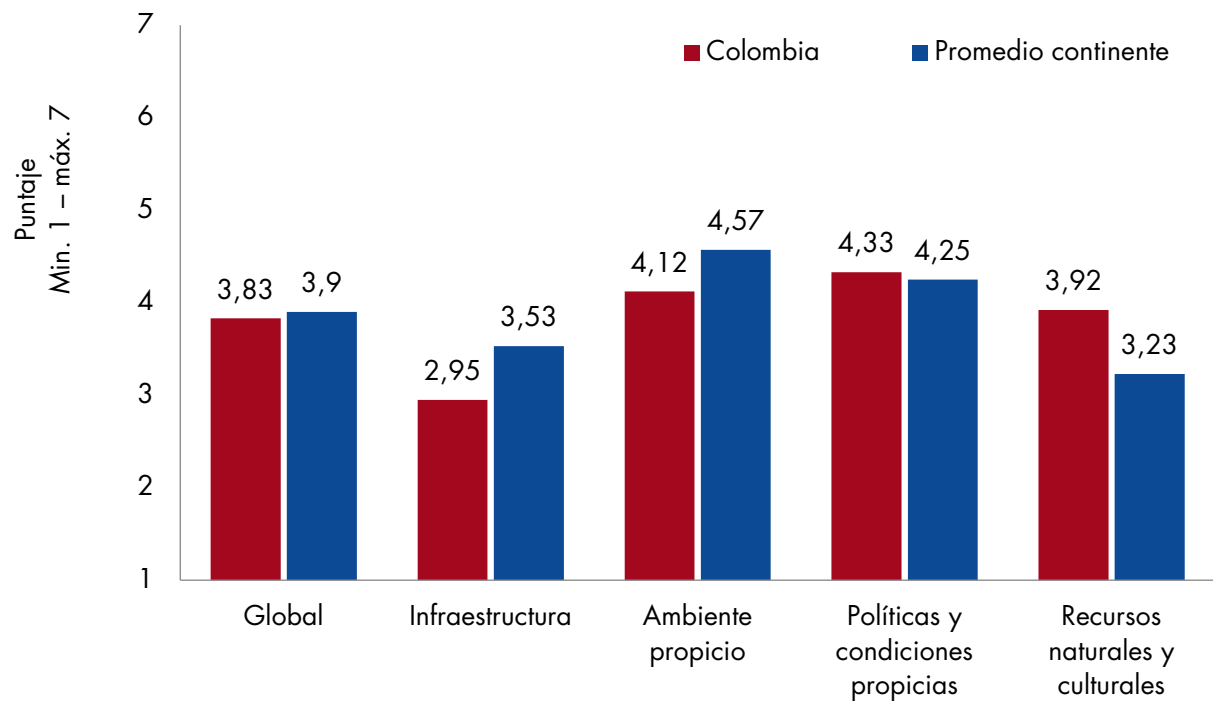
<sup>872</sup> Salazar & Mesa (2017).

<sup>873</sup> De acuerdo con el Índice de Competitividad de Viajes y Turismo, en 2017 Colombia se ubicó en el puesto 134 entre 136 países en el índice ticket de impuestos y cargos aeroportuarios, que mide los impuestos de entradas aplicables a los viajes internacionales y los costos relativos de acceso al aire internacional, los servicios de transporte basados en el nivel de los cargos aeroportuarios, entre otros.



Tal como lo evidencia el Índice de Competitividad de Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial (FEM) (figura 6), Colombia debe avanzar, sobre todo, en mejorar la infraestructura (transporte aéreo, terrestre y portuaria, así como la del servicio al turista) y en generar un ambiente propicio (ambiente de negocios, seguridad y protección, salud e higiene, recursos humanos, mercado laboral y disposición para las tecnologías de la información y la comunicación). El próximo Gobierno debería enfocar sus acciones en este sentido.

Figura 6. Índice de competitividad de viajes y turismo. Puntaje de Colombia y puntaje promedio del continente, 2017.



Fuente: Elaboración del DNP con datos del WEF (2017).

## 5 Referencias

- Banco Mundial. *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Datos recuperados de: <https://datos.bancomundial.org/>
- Banco de la República. *Balanza de pagos - Metodología actual (Versión BPM6). Anexos de Servicios*. Datos recuperados de: <http://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/balanza-pagos>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor. Versión 5.0. Dirección de Inversión y finanzas públicas*. Recuperado de : [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones %20y %20finanzas %20pblicas/MGA\\_WEB/Guia %20Cadena %20de %20valor\\_v %205.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Guia%20Cadena%20de%20valor_v%205.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia* (Documento CONPES 3803). Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3803.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3803.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos 2010–2014*. Bogotá D.C., Colombia: DNP. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Turismo de convenciones y congresos* (Documento CONPES 3640). Bogotá D.C. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ %C3 %B3micos/3640.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3640.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). SINERGIA Seguimiento. Plataforma en línea. Datos recuperados de: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>
- Fondo Nacional de Turismo (Fontur). (2018). *Informe de gestión Fontur 2017*. Recuperado de: [http://fontur.com.co/aym\\_document/aym\\_informe\\_anual/2017/INFORME\\_ANUAL\\_FONTUR\\_2017.pdf](http://fontur.com.co/aym_document/aym_informe_anual/2017/INFORME_ANUAL_FONTUR_2017.pdf)
- Fondo Nacional de Turismo (Fontur). (2017). *Informe de gestión 2016*. Recuperado de: [http://fontur.com.co/aym\\_document/aym\\_informe\\_anual/2016/INFORME\\_ANUAL\\_FONTUR\\_2016.pdf](http://fontur.com.co/aym_document/aym_informe_anual/2016/INFORME_ANUAL_FONTUR_2016.pdf)
- Fondo Nacional de Turismo (Fontur). (2015). *Informe de gestión patrimonio autónomo Fontur a 31 de diciembre de 2014*. Recuperado de: [http://fontur.com.co/aym\\_document/aym\\_informe\\_anual/2014/INFORME\\_ANUAL\\_FONTUR\\_2014.pdf](http://fontur.com.co/aym_document/aym_informe_anual/2014/INFORME_ANUAL_FONTUR_2014.pdf)
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas (Icontec). (2014). *Norma Técnica Sectorial Colombiana NTS-TS-001. Destino Turístico-Área Turística. Requisito de Sostenibilidad*. Recuperado de: <http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Publicaciones&id=5249>
- Mesa Turismo en el Ordenamiento Territorial Comité Especial Interinstitucional Comisión de Ordenamiento Territorial. (2017). *El turismo en el ordenamiento territorial*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (21 de mayo de 2018). *Informe de bolsillo: zonas francas*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (7 de marzo de 2018). *Turismo y paz*. Recuperado de: [http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/34045/turismo\\_y\\_paz](http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/34045/turismo_y_paz)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (13 de enero de 2017). *12 corredores turísticos serán el motor de las regiones*. Recuperado de: [http://www.mincit.gov.co/publicaciones/37730/12corredores\\_turisticos\\_seran\\_el\\_motor\\_de\\_las\\_regiones](http://www.mincit.gov.co/publicaciones/37730/12corredores_turisticos_seran_el_motor_de_las_regiones).

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (2016). *Plan Sectorial de Turismo, Turismo para la Construcción de Paz, 2014-2018*. Recuperado de:  
[http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/192/politicas\\_del\\_sector\\_turismo](http://www.mincit.gov.co/minturismo/publicaciones/192/politicas_del_sector_turismo)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (2013). *Plan nacional de turismo náutico de Colombia*. Recuperado de:  
[https://fontur.com.co/aym\\_document/aym\\_estudios\\_fontur/TURISMO\\_NAUTICO\\_PLAN\\_NACIONAL\\_DE\\_TURISMO\\_NAUTICO\\_DE\\_COLOMBIA.PDF](https://fontur.com.co/aym_document/aym_estudios_fontur/TURISMO_NAUTICO_PLAN_NACIONAL_DE_TURISMO_NAUTICO_DE_COLOMBIA.PDF)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (2012). *Política de turismo de naturaleza*. Documento preliminar. Recuperado de: <http://www.mincit.gov.co/minturismo/loader.php?lServicio=Publicaciones&id=4624>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) Turismo & Fondo Nacional de Turismo (FONTUR). (2016). *Plan estratégico de negocios de turismo cultural de Colombia*. Recuperado de:  
[http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=81748&name=1.5.\\_Plan\\_Estrategico\\_y\\_de\\_Negocios\\_de\\_Turismo\\_Cultural-Hayda\\_Suescun.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=81748&name=1.5._Plan_Estrategico_y_de_Negocios_de_Turismo_Cultural-Hayda_Suescun.pdf&prefijo=file)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), Programa de Transformación Productiva (PTP) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo & Fondo Nacional de Turismo (FONTUR). (2017). *Guía de Buenas Prácticas para la Actividad de Aviturismo en Colombia*. Recuperado de  
[https://www.ptp.com.co/documentos/G\\_BP\\_Aviturismo\\_ColSPH.pdf](https://www.ptp.com.co/documentos/G_BP_Aviturismo_ColSPH.pdf)

Organización Mundial de Turismo (OMT). (2018). *Yearbook of Tourism Statistics, Data 2012 – 2016*. Datos recuperados de: <https://data.worldbank.org>

Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Metsähallitus & Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. (2013a). *Guía para la planificación del ecoturismo en parques nacionales naturales de Colombia*. Recuperado de: [http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/guia\\_planificacion\\_ecoturismo\\_pnn.pdf](http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/guia_planificacion_ecoturismo_pnn.pdf)

Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Metsähallitus & Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia. (2013b). *Plan estratégico para el ecoturismo en las áreas protegidas de la cuenca alta del río Otún*. Recuperado de:  
[http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/plan\\_estrategico\\_ecoturismo\\_areas\\_protegidas\\_cuenca\\_alta\\_rio.pdf](http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/plan_estrategico_ecoturismo_areas_protegidas_cuenca_alta_rio.pdf)

Salazar, N. & Mesa, C. (2017). *Revisión de gasto del sector comercio, industria y turismo*. Fedesarrollo.

World Economic Forum (WEF). (2017). *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017*. Recuperado de:  
[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2017\\_web\\_0401.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf)

World Tourism Organization (UNWTO). (2017). *Consideration, approval or adoption of the UNWTO Framework Convention on Tourism Ethics*. A/RES/707(XXII). Recuperado de:  
<http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/ares707xxiiconventionontourismethics.pdf>





# COLOMBIA PRODUCTIVA Y SOSTENIBLE

UN PROPÓSITO DE TODOS

© Departamento Nacional de Planeación, DNP. 2018  
Bogotá D.C. - Colombia  
[dnp.gov.co](http://dnp.gov.co)

Prohibida la reproducción total o parcial, dentro y fuera del territorio de Colombia, del material textual y/o gráfico sin autorización expresa del Departamento Nacional de Planeación - DNP.